

Masterthesis – Lokale participatie in windenergieprojecten

Onderzoek naar de mogelijkheden voor het vormgeven en verankeren van lokale participatie in beleidsinstrumenten.



Masterthesis
Spatial Planning
Radboud Universiteit Nijmegen

Josh Luijkx,
9 juli 2018



Masterthesis Spatial Planning

Onderzoek naar de mogelijkheden voor het vormgeven en verankeren van lokale participatie in beleidsinstrumenten

Versie	Definitief
Classificatie	Openbaar
Datum	9 juli 2018
Uitgevoerd door	Ing. Josh Luijkx
Universiteit	Radboud Universiteit
	
Faculteit	Managementwetenschappen
Opleiding	Master Spatial Planning
Specialisatie	Cities, Water and Climate Change
Cursus	Masterthesis
Begeleider	Linda Carton
Informatie	Algemeen adres Comeniuslaan 4 6525 HC Nijmegen Postadres Postbus 9102 6500 HC Nijmegen Telefoon (024) 361 61 61

VOORWOORD

Voor u ligt mijn thesis ter afsluiting van mijn Master Spatial Planning aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. De Masterthesis is het product van mijn afstudeerstage bij de provincie Noord-Brabant omtrent de vormgeving en verankering van lokale participatie in windenergieprojecten. Het onderwerp windenergie trok mij aan, omdat ontwikkelingen vaak moeizaam tot stand komen met veel weerstand als gevolg. In eerste instantie leek het mij interessant om te kijken hoe weerstand tegen windenergieprojecten zou kunnen worden verminderd, maar hier was reeds al veel onderzoek naar gedaan. Daarnaast was de provincie Noord-Brabant bezig met de ontwikkeling van een toonaangevend project, waarbij de omgeving in staat werd gesteld om te participeren.

Ik heb dit onderzoek echter niet geheel alleen uitgewerkt, vandaar dat ik van deze gelegenheid gebruik wil maken om enkele personen te bedanken. Mijn dank gaat uit naar mijn begeleider vanuit de provincie Noord-Brabant; Erik Bruggink, en mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit; Linda Carton. Daarnaast wil ik de sleutelfiguren van dit onderzoek bedanken, dit zijn; Martijn Messing, Marc van de Ven en Michaël Daamen. Tot slot wil ik de overige personen bedanken die betrokken zijn geweest bij het project Windenergie A16, door hun nauwe betrokkenheid heb ik veel geleerd van de ontwikkeling van windenergie en implementatie van participatie.

Ook wil ik de provincie Noord-Brabant bedanken voor het verzorgen van de benodigde studiefaciliteiten. Ik hoop dan ook dat het eindresultaat hun en wellicht andere overheden een bijdrage kan leveren aan het vormgeven en implementeren van lokale participatie in windenergieprojecten.

Josh Luijkx
Nijmegen, juli 2018

Samenvatting

Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen uit het Energieakkoord is breed lokaal draagvlak vereist voor duurzame energieprojecten. Een eerlijke verdeling van lusten en lasten van duurzame energieprojecten lijkt hieraan bij te kunnen dragen. Daarnaast is enkel het stellen van klimaatdoelstellingen door overheden onvoldoende effectief gebleken, en is voor het slagen van de energietransitie het van belang dat iedereen meedoet. Lokale participatie is een nieuwe manier van organiseren van windenergieontwikkeling, waarbij de opbrengst ten goede komt aan duurzame energieprojecten in de lokale gemeenschap. De essentie is dat de lokale omgeving door middel van mede-eigenaarschap wordt betrokken in het windenergieproject, en de energietransitie wordt versneld door revenuen in te zetten in duurzame energieprojecten in de omgeving. Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de mogelijkheden voor het vormgeven en borgen van lokale participatie in beleidsinstrumenten voor het plannen en implementeren van windenergie op land. De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *“Hoe kan lokale participatie worden vormgegeven en geïmplementeerd, op een zodanige wijze dat het optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de provincie Noord-Brabant?”* De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat een model wordt ontwikkeld waaraan participatievormen kunnen worden getoetst. De maatschappelijke relevantie is het direct en indirect versnellen van de energietransitie. Direct door meer draagvlak te creëren voor het duurzame energieproject en indirect door financiële middelen aan te boren voor nieuwe duurzame energieprojecten.

Het onderzoek betreft een enkelvoudige casestudy naar het windenergieproject A16. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, waarbij middels semigestructureerde interviews met beleidsmakers en coöperaties inzicht wordt verkregen in het vormgeven en borgen van lokale participatie. Er wordt in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen financiële participatie en lokale participatie. Lokale participatie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als:

“Het meeprofiteren van de lokale gemeenschap van duurzame energieprojecten, waarbij de opbrengst van het duurzaam energieproject revolverend wordt ingezet in duurzame energieprojecten in de lokale omgeving. Om op deze manier de lokale omgeving te betrekken bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, lusten en lasten eerlijker te verdelen en de energietransitie op gang te brengen.”

Met lokale participatie wordt het decentraal opwekken van energie gestimuleerd. Het decentraal opwekken van duurzame energie kan dan ook vele voordelen hebben, zoals; het gebruik maken van schaarse grondposities, het gebruik maken van schaarse SDE+ subsidie, het gebruik maken van de schaarse toegang tot het netwerk, naast negatieve externaliteiten ook lusten ondervinden van het project, economisch voordeel behalen, leefbaarheid verbeteren, energiekringloop sluiten, het tegengaan van energiearmoede, het creëren van lokaal draagvlak en het versnellen van de energietransitie.

De maatschappelijke doelstellingen die de provincie Noord-Brabant aan de energietransitie stelt zijn; een eerlijkere verdeling van lusten en lasten in projecten, participatie van burgers en het versnellen van de energietransitie.

Lusten en lasten worden eerlijker verdeeld door de opbrengst van de windturbines ten goede te laten komen aan de hele gemeenschap, door omwonenden die veel overlast ervaren extra te laten profiteren en door ontwikkelaars, overheden, de gemeenschap en omwonenden rechtvaardig te behandelen. Daarnaast dient participatie te worden bevorderd, voor het slagen van de energietransitie is het namelijk van belang dat iedereen meedoet. Hierdoor wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk participatieniveau, waarbij burgers zelf actief projecten ontwikkelen. Voor het tot stand komen van participatie is het van belang dat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren. Tot slot kunnen duurzame energieprojecten bijdragen aan de energietransitie door de opbrengsten in te zetten in nieuwe duurzame energieprojecten in de omgeving. De mate waarin een duurzaam energieproject bijdraagt aan de energietransitie wordt beoordeeld op de hoeveelheid financiële middelen die het oplevert voor nieuwe projecten en de mate waarin deze nieuwe projecten energie besparen of opwekken.

De enkelvoudige case-study betreft 4 clusters ofwel deelprojecten langs de snelweg A16, verspreid over 4 gemeenten in Noord-Brabant. Deze casus is gekozen omdat dit het eerste windenergieproject is waarbij het belang van de lokale participatie voorafgaand aan de ruimtelijke planprocedure is vastgelegd. Daarmee is het windenergieproject A16 toonaangevend.

In de casus wordt, door de implementatie van lokale participatie in het windenergieproject langs de A16, inderdaad daadwerkelijk bijgedragen aan de maatschappelijke doelen van de energietransitie. Allereerst worden lusten en lasten gelijk verdeeld, doordat de middelen ten goede komen van de hele gemeenschap, direct omwonenden redelijkerwijs tegemoet worden gekomen en de ontwikkelaar een realistisch aandeel van de bouwrechten ter beschikking stelt. Daarnaast is er een hoog participatieniveau omdat burgers actief projecten moeten aandragen. Ook kan participatie tot stand komen omdat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren. Tot slot wordt door windturbines langs de A16 de energietransitie versneld doordat de opbrengst van de windturbines (in lokaal eigendom) ten goede komt aan het duurzaam energiefonds. Door implementatie van het windcertificatenmodel komen relatief veel middelen ten goede van de energietransitie en de middelen worden tevens zorgvuldig uitgegeven omdat projecten worden beoordeeld op energiebesparing of energieopwekking.

Lokale participatie zou kunnen worden verbeterd langs de A16 door een groter aandeel van het windpark ten goede van de lokale omgeving te laten komen, zeker indien het bevoegd gezag het *plankosten risico* draagt lijken hier mogelijkheden voor. Hierdoor zou de energietransitie kunnen worden versneld en zouden lusten en lasten nog eerlijker zijn verdeeld. Voor het tegengaan van *energiearmoede* is het wenselijk dat de middelen in het duurzaam energiefonds ter beschikking gesteld zouden kunnen worden van de huishoudens met een kleinere beurs, echter blijken de middelen in de fondsen langs de A16 hier nog onvoldoende voor, waardoor dit ten koste zou gaan van de middelen voor de gemeenschap. Verder dient rekening gehouden te worden met het feit dat de financieringsvoorwaarden interessant zijn, zodat burgers willen participeren en dienen burgers uitgenodigd te worden.

Voor het lokaal ontwikkelen van windturbines *dient de lokale omgeving zich te verenigen in een rechtsvorm*. Voor het lokaal ontwikkelen en exploiteren van windturbines krijgt een *coöperatie* de voorkeur, dit komt door het groot aantal leden dat het kan vertegenwoordigen, de mogelijkheid winst uit te keren en dat er keuze is in de mate van aansprakelijkheid. Voor het vormgeven van een *duurzaam energiefonds*, dat middelen uitgeeft voor duurzame energieprojecten van burgers, bedrijven en instanties uit de gemeenschap blijkt een *stichting* financieel de meest interessante rechtsvorm te zijn. Een stichting kan aangemerkt worden als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI), waardoor vrijstelling kan worden verkregen van schenkbelasting.

Hoewel juridische verankering van lokale participatie niet altijd nodig dient te zijn, omdat steeds meer marktpartijen zelf de voordelen zien van het participeren van de lokale omgeving, kunnen overheden lokale participatie worden geborgd middels publiekrechtelijke instrumenten en door gebruik te maken van uitvoeringsinstrumenten. Het is een kwestie van zorgvuldig arrangeren van lokale participatie in publiekrechtelijke instrumenten en de juridische houdbaarheid hiervan dient nog bewezen te worden.

Daarnaast kunnen overheden lokale participatie borgen door gebruik te maken van uitvoeringsinstrumenten, zoals door *actief grondbeleid te voeren*, door het aangaan van een *PPS* of door het *verzekeren van een ontwikkelentiteit* waarin de *omgeving participeert voorafgaand* aan de vaststelling van het ruimtelijk plan.

Conclusies:

Om lokale participatie in toekomstige duurzame energieprojecten optimaal bij te laten dragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de energietransitie dienen (a) lusten en lasten eerlijk te zijn verdeeld, (b) zoveel mogelijk burgers te participeren en (c) de energietransitie te worden versneld.

(a) Voor het eerlijk verdelen van lusten en lasten dient de opbrengst van windturbines ten goede te komen van de hele gemeenschap, dienen direct omwonenden te worden gecompenseerd. Indien marktpartijen grondposities hebben ingenomen dienen ook zij rechtvaardig behandeld te worden. Het ter beschikking

stellen van 25% van de bouwrechten van een windturbine aan de lokale omgeving lijkt een reëel percentage in vergelijking met andere projecten. Doordat lokale participatie dermate is vormgegeven dat de lokale omgeving naast de opbrengsten ook deelt in de kosten, worden ontwikkelaars niet onevenredig benadeeld. De mate waarin lokale participatie mogelijk is in toekomstige projecten dient praktisch bekeken te worden. De businesscase van een windpark heeft namelijk dermate veel variabelen dat vooraf nauwelijks te bepalen is in hoeverre lokale participatie mogelijk is. Indien de provincie het risico van de plankosten heeft gedragen is het ter beschikking stellen van een kwart van de bouwrechten in de ogen van beleidsmakers 'een schijntje'. De ontwikkelaars lopen in dit geval nauwelijks risico en krijgen de bouwrechten op een 'presenteerblaadje'. Indien overheden het risico van de plankosten op zich nemen, dienen ze te overwegen om zich zelf *actief te bemoeien met de ontwikkeling van de bouwrechten voor windturbines*. Indien bouwrechten worden gerealiseerd kunnen *eigen voorwaarden* ten aanzien van participatie worden gesteld, kan geprofiteerd worden van de *waardevermeerdering* en kan windenergie tegen de *laagste kostprijs* worden ontwikkeld. Dit zou dan ook bijdragen aan een eerlijkere verdeling van lusten en lasten.

(b) Voor het participeren van burgers dient gestreefd te worden naar een zo hoog mogelijk participatieniveau. De implementatie van lokale participatie voorziet hierin doordat burgers enkel aanspraak kunnen maken op de middelen uit het *duurzaam energiefonds*, door actief projectvoorstellen in te dienen. Indien de omgeving geen projecten aandraagt, gebeurt er niets met het fonds. Voor het tot stand komen van participatie is het van belang dat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren. Voor het willen participeren van burgers dient eerst het bewustzijn toe te nemen, daarnaast dient participeren financieel interessant te zijn voor de lokale instantie die men voornemens is te verduurzamen. Voor het kunnen participeren van burgers dient het voor iedereen mogelijk te zijn te participeren. Door de huidige vormgeving van lokale participatie in de onderzochte casus, met een duurzaam energiefonds, is het voor iedereen mogelijk te participeren in de energietransitie; hiervoor hoeven ze slechts *projecten aan te dragen* die ze gefinancierd willen hebben door het duurzaam energiefonds. Omdat de middelen in het duurzaam energiefonds niet oneindig zijn, is het wenselijk dat deze revolverend worden ingezet. Om het voor iedereen mogelijk te maken is het van belang dat er tevens een goede *informatievoorziening* is. Daarnaast is het wenselijk dat burgers worden *uitgenodigd* om te participeren. Een persoonlijke uitnodiging heeft de voorkeur, omdat burgers met een lager sociaal economische achtergrond namelijk niet of nauwelijks deel uitmaken van sociale netwerken.

(c) Voor het versnellen van de energietransitie dient gestreefd te worden naar een zo groot mogelijk aandeel van de windturbines in lokaal eigendom te houden. Hoewel het ter beschikking stellen van 25% van de bouwrechten aan de lokale omgeving als reëel is beoordeeld, is tevens gebleken dat door een actievere rol van de overheid een groter aandeel van de windturbines in lokaal eigendom kan worden gerealiseerd. Naast de hoeveelheid windturbines in lokaal eigendom of het aandeel van windturbines in lokaal eigendom is tevens de financiële participatievorm van belang voor de hoeveelheid middelen die ten goede komen van het duurzaam energiefonds. De postcoderoosregeling levert hierbij significant de meeste middelen op voor het duurzaam energiefonds. Bestuurders en beleidsmakers geven in de praktijk echter niet de voorkeur aan de postcoderoosregeling. Allereerst omdat de implementatie complex en tijdrovend is en daardoor risico's met zich meebrengt, daarnaast gaat implementatie van de postcoderoosregeling op deze schaal ten koste van de belastinginkomsten. Indien niet voor de postcoderoosregeling wordt gekozen is het *windcertificatenmodel* het meest interessant. Tot slot is het van belang hoe de middelen in het duurzaam energiefonds worden besteed. Om de middelen optimaal bij te laten dragen aan de energietransitie dienen projectvoorstellen te worden beoordeeld op de hoeveelheid energie die ermee bespaard of opgewekt wordt.

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	8
1.1	Projectkader	8
1.2	Doel –en vraagstelling	11
1.3	Definities:	11
1.4	Relevantie.....	12
1.5	Onderzoeksmodel	13
1.6	Leeswijzer	14
2.	ACHTERGROND.....	15
2.1	Traditionele ontwikkeling windenergie.....	15
2.2	Decentraal energie opwekken.....	15
2.3	Maatschappelijke doelen	18
3.	THEORETISCH KADER.....	19
3.1	Publieke waarde creatie en vermaatschappelijking.....	19
3.2	Eerlijke verdeling lusten en lasten.....	21
3.3	Participatie	23
3.4	Energietransitie	26
3.5	Eigendomsrechten.....	28
3.6	Lokale participatie	30
3.7	Conceptueel model	31
3.8	Operationalisatie	32
4.	METHODE	33
4.1	Onderzoeksstrategie	33
4.2	Dataverzameling.....	34
4.3	Data-analyse	35
4.4	Casus selectie	36
5.	CASUSBESCHRIJVING	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Windenergieproject A16	37
5.3	Participatie	37
6.	LOKALE PARTICIPATIE LANGS DE A16	41
6.1	Rechtvaardigheid.....	41
6.2	Participatie	44
6.3	Energietransitie	47
	Tussentijdse conclusie.....	48

7. PASSENDE RECHTSVORMEN.....	50
7.1 Rechtsvormen voor de ontwikkeling van windenergie	50
7.2 Analyse	52
Tussentijdse conclusie.....	53
8. BORGING LOKALE PARTICIPATIE	54
8.1 Publiekrechtelijke instrumenten	54
8.2 Uitvoeringsinstrumenten	56
Tussentijdse conclusie.....	58
Beleidsinterventiemogelijkheden.....	59
CONCLUSIE	63
DISCUSSIE	69
AANBEVELINGEN	71
REFLECTIE	73
BIBLIOGRAFIE	74
Bijlage 1 - Actorenanalyse	80
Bijlage 2 – Financiële participatievorm	81
Bijlage 3 – Interviewverslagen.....	89

1. INLEIDING

1.1 Projectkader

Hoewel de meningen over de implementatie rondom windenergie nog steeds verdeeld zijn, kan gesteld worden dat windenergie hedendaags gezien wordt als één van de oplossingen voor de transitie naar een meer duurzaam en milieuvriendelijk energiebeleid en meer verantwoordelijke toekomst (Jolivet & Heiskanen, 2010). Het slagen van de energietransitie is van belang voor een beter milieu, minder afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en een betere economie (Rijksoverheid, 2018). Om de implementatie van windenergie te stimuleren heeft Nederland zich net als andere Europese landen ambitieuze doelstellingen gesteld (Wolsink & Breukers, 2010). Deze doelstellingen zijn vastgelegd in het Energieakkoord dat is vastgesteld op 6 september 2013. Kern van het akkoord zijn nieuwe afspraken over energiebesparing, energieopwekking en andere randzaken met betrekking tot energie. Het rijk heeft de doelstelling om in 2050 energieneutraal te zijn. Vandaar dat in het Energieakkoord is opgenomen dat men voornemens is om in 2020 maar liefst 6000 megawatt (MW) op land te realiseren (Sociaal-Economische Raad, 2013). Uitvoering van het gesloten Energieakkoord zou leiden tot een reductie van circa 21% broeikasgassen. In het vonnis van een klimaatzaak, die de actiegroep Urgenda heeft aangespannen tegen de Nederlandse overheid, heeft de rechter bepaald dat de overheid een minimale CO2 reductie van 25% moet behalen in 2020 (Mommers, 2015). Ondanks de ambitieuze doelstellingen van het rijk en de provincies rondom het implementeren van windenergie, verloopt de ontwikkeling van windenergieprojecten doorgaans moeizaam. Ook de implementatie van andere hernieuwbare energiebronnen komt matig op gang. De doelstellingen uit het Energieakkoord van 2020 lijkt Nederland dan ook niet te gaan halen, laat staan de 25% CO2 reductie die de rechter de overheid heeft opgelegd. Weerstand bij zowel burgers als gemeentelijke en provinciale politici is de belangrijkste vertragende factor bij de aanleg van windturbines. Deze weerstand ontstaat als mensen het gevoel hebben dat persoonlijke belangen, eerlijkheid en betrouwbaarheid of de landschappelijke kwaliteit in het geding zijn (Travaille, 2013).

De totstandkoming van windenergieprojecten wordt dan ook gekenmerkt door het complexe speelveld van betrokken partijen en belangen. Beleidsmakers op nationaal of provinciaal niveau zien windenergieprojecten met name als oplossing voor de milieuproblematiek. Terwijl beleidsmakers op lokaal niveau vaker naar de economische voordelen van de lokale gemeenschap kijken. Ontwikkelaars van windenergie zijn voornamelijk gericht op het maken van winst en natuurverenigingen zijn gericht op het beschermen van de natuur, zoals het voorkomen van aanvaringen met vogels of vleermuizen. De meest belangrijke actor zijn de omwonenden van een windenergieproject. Hoewel het merendeel van de bevolking positief tegenover windenergie staat, voelen velen zich door de nabijheid van windturbines beperkt in hun levenskwaliteit (Huurneman, 2012). Veel voorkomende argumenten zijn de visuele impact op het landschap (Szarka, 2007), geluidsoverlast en flikkerend licht door slagschaduw (Pedersen, Hallberg, & Waye, 2007). Dit kan een negatieve invloed hebben op de percepties van omwonenden en leiden tot weerstand en daarmee belemmering of vertraging van het windenergieproject. Andere bijkomstigheden die de percepties van omwonenden kunnen beïnvloeden zijn de institutionele vormgeving, het besluitvormingsproces, procesverloop en de relatie tussen de actoren (Huurneman, 2012). Omwonenden kunnen ook positief ten opzichte van een windenergieproject staan, bijvoorbeeld indien zij financieel voordeel kunnen behalen of indien de lokale gemeenschap er voordelen van ondervindt (Devine-Wright, 2005) (Warren & McFayden, 2010) (SenterNovem, 2009). Dit zorgt ervoor dat percepties van omwonenden sterk kunnen verschillen (Breukers, 2006) (Wolsink & Breukers, 2010).

Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen is breed lokaal draagvlak vereist (Provincie Noord-Brabant, 2015). Hiervoor dient weerstand tegen windenergieprojecten te worden verminderd. In de literatuur wordt gesproken over het Not In My Back Yard (NIMBY) principe dat ten grondslag zou liggen aan de weerstand tegen windenergie. Tegelijkertijd wordt dit weerlegd als onvolledig en benoemen andere auteurs dat er een sociaal dilemma aan ten grondslag ligt (Devine-Wright, 2005). Het wegzetten

van burgers als egoïstisch, omdat ze geen windturbine in de achtertuin willen is te makkelijk. Er is sprake van een sociaal dilemma, dat wilt zeggen dat een beslissing of het gedrag van een individu goed is voor zichzelf, maar slecht voor de gemeenschap. Indien niemand een windturbine zou toestaan in zijn achtertuin zou dit de slechtste uitkomst bieden voor de gemeenschap, indien iedereen windturbines zou toestaan zou dit de beste uitkomst zijn voor de gemeenschap. Gezien dermate veel windturbines niet nodig zijn, leidt dit tot ongelijkheid. Hierdoor moeten bepaalde burgers hun individuele gemak opgeven voor het algemeen belang van een goede energievoorziening. De opbrengsten van de molens zijn namelijk voor de exploitant van de windturbines en niet voor degene die de overlast ervaren. Een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten van windenergieprojecten lijkt dit sociaal dilemma te kunnen overkomen (Wolsink M. , 2012) (Devlin, 2002).

Weerstand ontstaat mede door de manier waarop windenergie traditioneel wordt ontwikkeld, namelijk top-down en sterk geprivatiseerd (Wolsink M. , 2000). De traditionele top-down benadering, waarbij besluitvorming van bovenaf wordt genomen en de burger niet wordt betrokken leidt vaak tot een gevoel van onrechtmatigheid bij burgers. Afgelopen jaren zien overheden dan ook steeds vaker het nut van participatie. Daarnaast is de markt voor windenergie sterk geprivatiseerd, dit heeft verschillende redenen. Allereerst doordat de markt voor energielevering en energieopwekking door de overheid in het verleden is overgelaten aan marktpartijen en er op dat moment nog geen aanleiding was voor lokale gemeenschappen om energie decentraal op te wekken. Door de grote impact die hernieuwbare energiebronnen op het landschap hebben en omdat de lokale gemeenschap er hinder van ondervindt, is die aanleiding er op dit moment wel. Daarnaast komt het door de manier waarop ruimtelijk beleid in Nederland tot stand komt, namelijk dat overheden structuurvisies vaststellen waarin zij zoekgebieden voor windenergie aanwijzen. Door de expertise van marktpartijen weten zij grondposities in te nemen. Door ingenomen grondposities ontstaat nagenoeg een monopoliepositie voor de grondeigenaar /opstalrechthouder. Dit maakt het voor overheden lastig om tot een goede ruimtelijke ordening te komen en maatschappelijke randvoorwaarden te stellen bij de ontwikkeling van windenergie op land. Door de waarde van grondposities hebben ook grondeigenaren veel macht omdat ontwikkelaars bereid zijn absurd hoge grondvergoedingen te betalen.

Voor het tijdig slagen van de energietransitie is enkel het stellen van klimaatdoelstellingen door overheden onvoldoende effectief gebleken. Voor het slagen van de energietransitie is het van belang dat iedereen meedoet (Verenigde Energie Coöperaties Noord Brabant U.A, 2014). Dit lukt niet zolang de besluitvorming top-down plaatsvindt en de realisatie van windenergie door marktpartijen wordt uitgevoerd. De lokale omgeving dient daadwerkelijk te worden betrokken bij duurzame energieprojecten. Hierbij dient het gevoel van urgentie verder toe te nemen en inzicht te komen in het nut van een meer duurzame energievoorziening. Het is van belang dat niet alleen naar de nadelige gevolgen voor het landschap wordt gekeken, maar juist naar de positieve mogelijkheden. Zo benadrukt de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in haar advies 'Verbindend Landschap' (2016) dat de transitie naar hernieuwbare energiebronnen kansen biedt voor waarde creatie in het landschap. Daarnaast is in de Energieagenda (2016) van het Ministerie van Economische Zaken de ambitie geformuleerd: *'Een energietransitie die de kwaliteit van de leefomgeving versterkt'*. Uitgangspunt van het ECN en WUR is dat hernieuwbare energie in de toekomst letterlijk overal een vanzelfsprekend onderdeel wordt van de leefomgeving. Door de winstgevendheid van windenergieprojecten biedt decentrale energieopwekking dan ook veel voordelen voor de lokale gemeenschap. Een nieuw *governance model* dient gericht te zijn op deelname van de lokale omgeving aan energieprojecten door mede eigenaarschap. Daarnaast is het wenselijk dat de revenuen van het project in het gebied blijven en worden besteed aan de energietransitie.

Dit heeft ertoe geleid dat een toenemend aantal gemeenten en provincies in hun beleid hebben opgenomen dat windenergieprojecten moeten bijdragen aan de ontwikkeling van de lokale omgeving. Hierdoor wordt bij de ontwikkeling van windenergie steeds vaker de samenwerking gezocht met de lokale gemeenschap. Tot op heden is de lokale omgeving hiervoor veelal afhankelijk van de

welwillendheid van marktpartijen, dit komt door de beperkte mogelijkheden die de huidige beleidsinstrumenten hebben. In dit onderzoek zal gekeken worden naar de juridische mogelijkheden voor het verankeren van lokale participatie

Met het implementeren van lokale participatie introduceert de provincie Noord-Brabant een nieuw governance model voor de ontwikkeling van windenergie. Lokale participatie is een nieuwe manier van organiseren van windenergieontwikkeling, waarbij optimaal rekening wordt gehouden met de belangen van de gemeenschap, de markt en de overheid. Lokale participatie houdt in dat een deel van de opbrengst ten goede komt aan duurzame projecten in de lokale gemeenschap, door het realiseren van een zogeoemde 'dorpsmolen'. De essentie is dat de lokale omgeving door middel van mede-eigenaarschap wordt betrokken in het windenergieproject, en de energietransitie wordt versneld door revenuen in te zetten in duurzame energieprojecten in de omgeving. Aan de hand van de maatschappelijke doelen die aan de duurzame energieprojecten worden gesteld, wordt de invulling van lokale participatie in het eerste deel van dit onderzoek verder uitgewerkt.

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit het borgen van lokale participatie in beleidsinstrumenten. Voor het afdwingen van lokale participatie in duurzame energieprojecten ontbreekt in Nederland een wettelijk kader. Bij windenergieprojecten in Denemarken is het bijvoorbeeld verplicht dat de omgeving voor minimaal 21% in het eigendom van een windpark moet kunnen participeren. Hiervoor wordt een risicodragend fonds beschikbaar gesteld, zodat de lokale gemeenschap kan meedoen met de grote projectontwikkelaars in Denemarken. Door het ontbreken van een dergelijk wettelijk kader als in Denemarken dienen Nederlandse gemeenten en provincies maatschappelijke randvoorwaarden op te stellen voor de ontwikkeling van windenergie, indien zij de lokale omgeving willen betrekken. Het daadwerkelijk afdwingen van economisch en juridisch eigendom in een ontwikkelentiteit is echter een stuk lastiger met het huidig beleidsinstrumentarium. Hierdoor zijn veel overheden momenteel zoekende op welke manier lokaal eigendom kan worden afgedwongen met behulp van beleidsinstrumenten. Allereerst zijn de publiekrechtelijke instrumenten zeer beperkt, gezien het realiseren van maatschappelijke doelen en meeprofiteren van de lokale gemeenschap geen ruimtelijke relevantie heeft, waardoor dit in beginsel niet in het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) kan worden opgenomen (Buuren, Nijmeijer, & Robbe, 2017). Er bestaat echter een mogelijkheid experimenteel af te wijken middels de Crisis- en herstelwet (Chw). In kader van de nieuwe Omgevingswet zouden hierbij eventueel ruimere eisen gesteld kunnen worden, die niet direct ruimtelijk relevant zijn. Een andere mogelijkheid is het borgen van maatschappelijke doelen via het privaatrecht, middels het sluiten van een anterieure overeenkomst (AOK) of het aangaan van een publiek private samenwerking. Het afdwingen van economisch en juridisch eigendom via de AOK heeft als risico dat de ontwikkelaar een claim indient van een onverschuldigde betaling, ofwel betaalplanologie. Indien de afdeling bestuursrechtspraak de ontwikkelaar in het gelijk stelt dient hij geen afdracht te doen aan de lokale omgeving. Naast de AOK kan de overheid met ontwikkelaars een zogenaamde ontwikkelentiteit oprichten, waarbij een afdracht aan de lokale omgeving kan worden gewaarborgd. Echter geven veel overheden de voorkeur aan het faciliteren van windenergieprojecten, in plaats van het participeren in de realisatie. Naast dat de mogelijkheden in het huidig beleidskader worden uiteengezet, worden ter aanvulling van dit onderzoek ook scenario's bedacht hoe de ontwikkeling van windenergie in de toekomst wellicht kan worden weergegeven.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een enkelvoudige casestudie naar de mogelijkheden voor het vormgeven en verankeren van lokale participatie in het windenergieproject langs de A16. In dit windenergieproject is de provincie Noord-Brabant het bevoegd gezag en wordt er minimaal 100MW aan windenergie gerealiseerd. Deze 100 MW is verdeeld over vier gemeenten langs de A16, dit zijn de gemeenten Moerdijk, Drimmelen, Breda en Zundert. Het project omvat verder negen ontwikkelaars die allen één of meerdere grondposities hebben ingenomen. In bijlage 1 is een actoranalyse weergegeven van de actoren in het project.

1.2 Doel –en vraagstelling

Uit het projectkader kan worden afgeleid dat de provincie voornemens is lokale participatie in het windenergieproject A16 en in toekomstige duurzame energieprojecten te waarborgen. Verder is gebleken dat de provincie nog zoekende is om lokale participatie te verankeren in beleidsinstrumenten. Onderstaande doelstelling geeft aan wat er met dit onderzoek bereikt wil worden:

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de mogelijkheden voor het vormgeven en verankeren van lokale participatie in beleidsinstrumenten voor het plannen en implementeren van windenergie op land.

Om bovenstaand doel te bereiken is een duidelijke vraagstelling geformuleerd. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe kan lokale participatie worden vormgegeven en geïmplementeerd, op een zodanige wijze dat het optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de provincie Noord-Brabant?

Voor het beantwoorden van de centrale vraag, zijn zes bijbehorende deelvragen geformuleerd, deze luiden:

Achtergrondvragen:

1. Hoe kan lokale participatie worden vormgegeven en welke voordelen heeft het betrekken van de lokale omgeving bij de ontwikkeling en exploitatie van windenergieprojecten?
2. Welke maatschappelijke doelstellingen stelt de provincie Noord-Brabant aan de energietransitie en hoe kan een windenergieproject hierop worden beoordeeld?

Empirische onderzoeksvragen:

3. In hoeverre draagt lokale participatie in het windenergieproject A16 bij aan de maatschappelijke doelstellingen van de energietransitie en hoe kan dit worden verbeterd?
4. Wat zijn passende rechtsvormen voor het toepassen van lokale participatie in een windenergieproject?
5. Hoe kan lokale participatie worden geborgd in overheidsbeleid?

1.3 Definities:

Omgeving: Afgebakende verzameling van belanghebbenden rondom een specifiek windproject.

Belanghebbende: Iemand die in de omgeving van een (potentieel) windproject woont of organisaties die in de omgeving van een (potentieel) windproject een rechtstreeks aantoonbaar belang hebben.

Acceptatie: Acceptatie voor een windpark bestaat wanneer een groot deel van de belanghebbenden instemt met de komst van het windpark. Dit is een minimale vorm van draagvlak.

N.B. een harde generieke grens is hierbij niet vast te stellen.

Ontwikkelaar: Een partij die zich bezig houdt met het ontwikkelen van windenergie, doorgaans is dit een marktpartij.

Initiatiefnemer: Een partij die het initiatief heeft genomen – al dan niet op uitnodiging van het bevoegd gezag – om een windproject te ontwikkelen.

Participatie; Het betrekken van en dialoog aangaan met belanghebbenden bij de locatiekeuze, ontwikkeling, bouw en exploitatie van een windproject.

Financiële participatie: Het betrekken van de lokale omgeving bij de ontwikkeling van windenergie door de mogelijkheid te bieden mee te investeren in het windpark.

Lokale participatie: Het betrekken van de lokale omgeving bij de ontwikkeling van windenergie door (een deel van) de opbrengsten ten goede te laten komen aan het gebied. (Initiële definitie; deze definitie wordt verder gespecificeerd tijdens dit onderzoek, zie paragraaf 3.6).

Gebiedsparticipatie: Het betrekken van de lokale omgeving bij de ontwikkeling en exploitatie van duurzame energieprojecten door de opbrengsten ten goede te laten komen van de omgeving.

Dorpsmolen: Een windturbine die geheel of gedeeltelijk, al dan niet in samenwerking met één of meerdere bestaande exploitanten, in een lokaal samenwerkingsverband worden geëxploiteerd

SDE+ subsidie: Subsidie voor het stimuleren van duurzame energie. Door het steeds rendabeler worden van duurzame energieprojecten wordt de SDE+ subsidie jaarlijks minder waardoor marktpartijen streven naar het zo snel mogelijk ontwikkelen van projecten en aanvragen van SDE+subsidie.

Postcoderoos (RVT) projecten: Sinds 2014 maken de meeste projecten gebruik van de zogenaamde Regeling Verlaagd Tarief (postcoderoos-regeling) die deelnemers recht geeft op een fiscale korting (vrijstelling) op de energiebelasting.

Staatssteun: De overheid geeft bepaalde bedrijven staatssteun. Bijvoorbeeld subsidies of goedkopere grondprijzen. Staatssteun is een overheidsmaatregel en mag geen invloed hebben op de markt, staatssteun dat leidt tot oneerlijke concurrentie is verboden.

Lden: Het jaargemiddelde geluidniveau Lden veroorzaakt door een windturbine of windpark mag bij een geluidgevoelig object (bijvoorbeeld een woning) niet meer bedragen dan 47 dB. Daarnaast geldt een ten hoogst toelaatbare waarde voor het jaargemiddelde geluidniveau in de nachtperiode Lnight van 41 dB.

Kale stroomprijs: De stroomprijs exclusief btw, energiebelasting en netwerkkosten.

1.4 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Hoewel uit enquête onderzoeken in Europa blijkt dat veel burgers positief zijn tegenover de ontwikkeling van windenergie (A Survey of Opinion Surveys on Wind Power, 2003; Public Attitudes to Wind Energy in the UK, 2005; Damborg, 2003), is op lokaal niveau vaak weinig steun voor de komst van windturbines. Veel voorkomende argumenten zijn de visuele impact op het landschap (Szarka, 2007), geluidsoverlast en flikkerend licht door slagschaduw (Pedersen, Hallberg, & Waye, 2007). Daarnaast hebben de institutionele vormgeving, het besluitvormingsproces, procesverloop en de relatie tussen de actoren invloed op de mate van lokaal draagvlak (Huurneman, 2012). Indien overheden lokaal draagvlak willen creëren, dienen ze participatie van de omgeving te ondersteunen en netwerken van tegenstanders te bestrijden (Loring, 2006). In de literatuur is consensus dat het financieel participeren van de lokale omgeving, die de externaliteiten van een windpark ervaren, de tegenstand tegen een windpark reduceert (Scheele, 2012; Beckmann et al., 2013; Buchholz and Hüge, 2014; Kment, 2015; Lienhoop, 2018). Ook Wolsink (2006) benadrukt dat lokaal eigenaarschap kan helpen een netwerk van voorstanders te vormen voor het windpark. Uit het onderzoek van Lienhoop blijkt dat burgers de voorkeur geven aan het profiteren van de hele gemeenschap in plaats van het individueel profiteren van windenergieontwikkeling, middels het implementeren van lokale participatie tracht de provincie Noord-Brabant hier dan ook vorm aan te geven.

Er is al veel onderzoek naar het effect van participatie op de weerstand tegen windenergieprojecten, de hoeveelheid onderzoek naar het daadwerkelijk vormgeven van windenergieontwikkeling aan de hand van maatschappelijke doelen is beperkt. Dit onderzoek tracht de bestaande wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren te verrijken. Allereerst wordt door het analyseren van verschillende vormen van participatie in kaart gebracht op welke wijze de lokale omgeving het best kan worden betrokken bij de ontwikkeling van windenergie, op basis van de maatschappelijke doelen die gesteld worden aan duurzame energieprojecten. Voor het vormgeven van windenergieontwikkeling op een eerlijke en rechtvaardige manier wordt een conceptueel model gemaakt. Naar mate maatschappelijke doelen in de toekomst veranderen kan hiermee ook het governance model veranderen. Het governance model is gericht op het samen ontwikkelen van windenergie door middel van mede eigenaarschap, waardoor geen 'winnaars' en 'verliezers' worden gecreëerd (Gross, 2006), maar eenieder beter wordt van het windpark. Naast het vormgeven van het

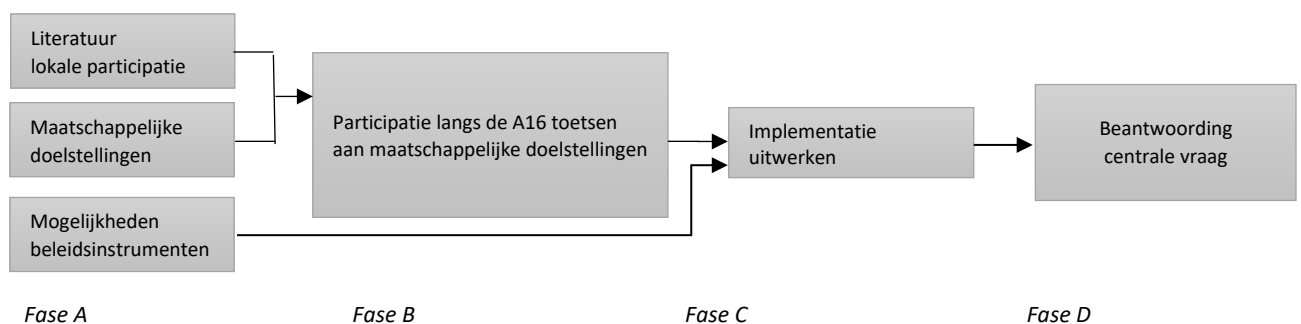
governance model draagt dit onderzoek bij aan de huidige academische literatuur door in een empirische casus op dit vlak te analyseren hoe zo'n nieuw type governance model daadwerkelijk geïmplementeerd kan worden, zowel juridisch als financieel en organisatorisch. Door een theoretisch raamwerk en een empirische casus met elkaar te combineren, wordt getracht nieuwe kennis te ontwikkelen over (mogelijkheid en wenselijkheid van) vormen van lokale participatie bij windenergieprojecten.

Maatschappelijke relevantie

Het is duidelijk dat de transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen belangrijk is voor het behouden van een goede leefomgeving en een goed functionerende economie (I&M, 2012). Het behalen van de doelstellingen uit het Energieakkoord is daarom van groot belang. Door de maatschappij te betrekken bij de ontwikkeling van windenergie, een eerlijke verdeling te vinden tussen lusten en lasten en revenuen in te zetten voor andere duurzame energieprojecten in de omgeving, wordt met lokale participatie getracht de energietransitie op gang te brengen. De implementatie van lokale participatie is waarden gedreven; door het betrekken van de omgeving middels lokaal eigenaarschap komen de opbrengsten ten goede van de lokale omgeving. Doordat revenuen worden ingezet in nieuwe duurzame energieprojecten wordt de energietransitie op gang gebracht. Op deze manier worden windturbines ingezet als middel voor het aanjagen van de energietransitie. Door burgers te betrekken bij de ontwikkeling van windenergie wordt geprobeerd de voordelen van windenergie uit te lichten, er is namelijk geld mee te verdienen en het is essentieel voor de continuïteit van de maatschappij. Een ander belangrijk effect van lokale participatie is dan ook dat de acceptatie onder omwonenden toeneemt. Uit de literatuur blijkt dat financieel voordeel voor draagvlak onder omwonenden zorgt dat de acceptatie toeneemt. Voor het tot stand komen van lokale participatie dient het te worden geborgd in beleidsinstrumenten. Financieel belang in windenergieprojecten is echter op allerlei manieren vorm te geven. In het windenergieproject langs de A16 wordt dit gedaan door het afdwingen van juridisch en economisch eigendom van de ontwikkelaars, zodat dit ter beschikking kan worden gesteld aan de lokale omgeving en revenuen kunnen worden ingezet in duurzame energieprojecten. Dit onderzoek richt zich in beginsel op het vormgeven en verankeren van lokale participatie in het windenergieproject langs de A16, daarnaast wordt gekeken hoe windenergie in de toekomst kan worden vormgegeven, los van het huidige beleidskader en in de situatie waarin nog geen grondposities zijn ingenomen. Hierbij zal er worden gezocht naar een manier van windenergieontwikkeling die optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen. Het is de ambitie om kennis te ontwikkelen over de bijdrage van lokale participatie in windenergieontwikkeling die ook voor andere overheden van toepassing kunnen zijn en derhalve maatschappelijk relevant zijn.

1.5 Onderzoeksmodel

Voor het uitvoeren van het onderzoek is een onderzoeksmodel opgesteld. Het onderzoeksmodel geeft gestructureerd weer welke achtereenvolgende stappen tijdens het onderzoek worden doorlopen. Het onderzoeksmodel bestaat uit verschillende fasen, deze worden hieronder in figuur 1 toegelicht.



Figuur 1 – Onderzoeksmodel (Eigen model, 2018)

- Fase A:* Bestudering van de bestaande literatuur over lokale participatie, financiële participatie en de mogelijkheden voor het borgen van lokale participatie.
- Fase B:* Lokale participatie langs de A16 toetsen aan de maatschappelijke doelstellingen omtrent de energietransitie van de provincie Noord-Brabant.
- Fase C:* Onderzoeken van de mogelijkheden voor het borgen van lokale participatie in beleidsinstrumenten.
- Fase D:* Het verwerken van de onderzoeksresultaten in het onderzoeksrapport. Hierbij zal er antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling.

Het onderzoek wordt begonnen met het doen van literatuuronderzoek, hierbij zal onder andere gebruik worden gemaakt van wetenschappelijke artikelen, boeken, artikelen uit vaktijdschriften, proefschriften en krantenartikelen. De kern van het onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek, in de vorm van semigestructureerde interviews die worden afgenomen bij bewonerscollectieven en beleidsmakers. Hierbij wordt onderzocht hoe zij tegenover lokale participatie staan.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt achtergrondinformatie gegeven die belangrijk is voor het onderzoek. Hierin wordt in paragraaf 2.1 toegelicht hoe windenergie traditioneel wordt ontwikkeld. Paragraaf 2.2 gaat in op de voordelen die het decentraal opwekken van energie heeft. En in paragraaf 2.3 worden de maatschappelijke doelen die aan duurzame energieprojecten worden gesteld verder uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader uitgewerkt. Hierin wordt in 3.1 eerst uitwerkt hoe publieke waarden worden gerealiseerd. In 3.2 wordt toegelicht hoe lusten en lasten eerlijk verdeeld worden. Paragraaf 3.3 gaat in op het participeren van burgers ten aanzien van de energietransitie. Hierna wordt in paragraaf 3.4 toegelicht hoe de energietransitie dient te worden versneld. Paragraaf 3.5 gaat in op eigendomsrechten. In paragraaf 3.6 wordt het begrip lokale participatie toegelicht. Het conceptueel model is weergegeven in paragraaf 3.7 en in paragraaf 3.8 wordt dit geoperationaliseerd. Hoofdstuk 4 behandelt de onderzoeksmethode, hierin wordt achtereenvolgens de onderzoeksstrategie (4.1), dataverzameling (4.2), data-analyse (4.3) en casus (4.4) toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt de casus uitgebreid beschreven, met onder andere de aanleiding van het project en de manier waarop financiële participatie en lokale participatie zijn vormgegeven in het project. In hoofdstuk 6 wordt geanalyseerd hoe lokale participatie in het windenergieproject A16 is vormgegeven, hierin worden achtereenvolgens de onderwerpen rechtvaardigheid (6.1), participatie (6.2) en de energietransitie (6.3) behandeld. Voor het implementeren van lokale participatie dient het in een rechtsvorm te worden gegoten, dit wordt in hoofdstuk 7 uitgewerkt. In hoofdstuk 8 worden de mogelijkheden uiteengezet hoe lokale participatie kan worden geborgd in het beleid. Hierbij wordt in paragraaf 8.1 ingegaan op de mogelijkheden van het borgen van lokale participatie in beleidsinstrumenten en in paragraaf 8.2 worden de mogelijkheden uitgewerkt voor het borgen van lokale participatie middels uitvoeringsinstrumenten. In paragraaf 8.3 worden enkele scenario's uitgewerkt voor het borgen van lokale participatie. Hierna worden in de conclusie de onderzoeksresultaten opgesomd. Deze onderzoeksresultaten worden hierna besproken in de discussie. Tot slot worden aanbevelingen gegeven aan de hand van de resultaten van het onderzoek.

2. ACHTERGROND

2.1 Traditionele ontwikkeling windenergie

Wolsink (200) benoemt dat de traditionele manier van windenergieontwikkeling weerstand juist faciliteert. Traditioneel vond windenergieontwikkeling met name plaats via een top-down benadering, hierbij vond weinig overleg plaats met de lokale omgeving in de planvormingsfase. Het plan werd uitgekristalliseerd door het bevoegd gezag en daarna bekend gemaakt. Pas na het bekend maken van het plan kan de lokale omgeving meepraten. Dit meepraten resulteerde in de praktijk vaak nauwelijks tot wijzigingen. Bij deze manier van windenergieontwikkeling was de burger vaak beperkt tot het maken van bezwaar. Deze strategie wordt ook wel de Decide-Announce-Defend (DAD) strategie genoemd (Breukers, 2006). De DAD-strategie gaat er vanuit dat de lokale belangen en kennis niet legitiem of bruikbaar zijn en weerstand komt door gebrek aan kennis of irrationele gronden en later kan worden weggenomen door een goede informatievoorziening. Voor projectontwikkelaars was het een goede strategie, omdat plannen hierdoor snel konden worden gerealiseerd. Gebleken is dat een top-down benadering niet tot de gewenste maatschappelijke acceptatie leidt, dan wel de mogelijkheid geeft lokale kennis te benutten.

Naast de top-down benadering is de ontwikkeling van windenergie ook sterk geprivatiseerd. Dit komt doordat de overheid zowel het opwekken als levering van energie in het verleden heeft geprivatiseerd, waardoor marktpartijen deze markt hebben betreden. Later met de komst van windturbines, hebben dezelfde marktpartijen de markt van windenergieontwikkeling betreden. De ontwikkeling werd in het verleden voornamelijk geïnitieerd door overheden en marktpartijen, waarbij de realisatie van windturbines nagenoeg altijd werd uitgevoerd door marktpartijen, zij hadden immers de expertise en financiële middelen die benodigd zijn voor de ontwikkeling van windenergie. Door de complexiteit en weerstand tegen de ontwikkeling van windenergie, komt de afgelopen decennia steeds meer aandacht voor het betrekken van burgers. Veel marktpartijen staan hier in beginsel niet welwillend tegenover, meepratende burgers kunnen immers lastig zijn, het is tijdrovend en het gaat ten kosten van de eigen winst. Toch achten veel overheden het essentieel voor een goede ontwikkeling van windenergie.

2.2 Decentraal energie opwekken

Het concept van de 'dorpsmolen' staat aan de basis voor het implementeren van een nieuw governance model voor het decentraal opwekken van energie. Onder een dorpsmolen wordt een windturbine verstaan in een afgebakend gebied die geheel of gedeeltelijk, al dan niet in samenwerking met één of meerdere bestaande exploitanten, in een lokaal samenwerkingsverband worden geëxploiteerd (Provincie Noord-Brabant, 2015, p. 1). De essentie van dit concept is dat er een windturbine voor de gemeenschap wordt gecreëerd, zodat er decentraal energie wordt opgewekt. De windturbine komt ten goede aan het dorp, middels lagere energielasten voor bewoners en doordat overige inkomsten (revenue) worden ingezet in nieuwe duurzame energieprojecten in de lokale gemeenschap. Op deze manier zorgt het ook voor lagere lasten voor publieke voorzieningen en verenigingen. Een dorpsmolen streeft ook naar het sluiten van de kringloop door zoveel mogelijk elektriciteit lokaal af te zetten, onder andere door Garanties van Oorsprong in eigen beheer te houden. Het exploiteren van een dorpsmolen vraagt daarom meer als het exploiteren van een traditionele windmolen. Voor het ontwikkelen en exploiteren van een dorpsmolen dient de lokale gemeenschap zichzelf te verenigen in een organisatie. Deze organisatie kan tevens dienen als lokale uitvoeringsorganisatie van lokale doelstellingen op het gebied van de energietransitie. Naast het creëren van lokaal draagvlak en versnellen van de energietransitie zijn er nog meer redenen voor het implementeren van lokale participatie bij de ontwikkeling van windenergie op land. De behoefte om windenergie samen met de lokale omgeving te realiseren komt onder meer doordat grondposities schaars zijn, SDE subsidie schaars is, toegang tot het netwerk schaars is, er negatieve externaliteiten optreden, het economisch interessant is, de energiekringloop wordt gesloten en het een positief effect kan hebben op de leefbaarheid van voornamelijk kleine kernen.

Schaarse grondposities en opstalrechten

De wind waait voor iedereen, het is een zogenaamd gemeenschapsgoed. De grondposities en opstalrechten voor het oogsten van die wind zijn echter wel schaars in Nederland. De beperkte ruimte in ons dichtbevolkt land maakt dat goede locaties voor windturbines schaars zijn. Door deze grondposities volledig aan marktpartijen over te laten, kan gesteld worden dat men een stuk gemeenschapsgoed weggeeft.

Schaarste SDE+ subsidie

Voor de realisatie van windenergieprojecten wordt SDE+ subsidie ter beschikking gesteld. Middels de wet Opslag Duurzame Energie (ODE) betaalde een gemiddeld huishouden in Noord-Brabant circa € 46,-- per jaar in 2016, voor alle Brabantse huishoudens samen kwam dit neer op € 50 miljoen per jaar. In 2018 betaalt ieder huishouden jaarlijks circa 100 euro en dit loopt de komende jaren op tot circa 200 euro per huishouden per jaar. Door het participeren van de lokale omgeving in windenergieprojecten, en de opbrengst van windenergieprojecten in te zetten voor lokale initiatieven wordt dit geld in de gemeenschap gehouden en wordt met de subsidie daadwerkelijk de energietransitie op gang gebracht, in plaats van dat marktpartijen er winst uit halen.

Schaarse toegang tot het netwerk

Met de toename van hernieuwbare energiebronnen wordt de toegang tot het netwerk steeds schaarser. Marktpartijen die energie ontwikkelen krijgen steeds meer aansluitingen tot het netwerk, als het netwerk straks dient te worden uitgebreid zal de gemeenschap hier hoogstwaarschijnlijk voor opdraaien, de overheid is immers nog altijd netwerkbeheerder. De schaarse toegang tot het netwerk kan worden beperkt door Meerdere Leveranciers Op Een Aansluiting (MLOEA) te krijgen. Dit kan tevens kosten besparen voor de ontwikkelaars.

Negatieve externaliteiten

Een andere reden voor het betrekken van de lokale omgeving bij windenergieprojecten is door de negatieve externaliteiten (of spillovers). Er is sprake van negatieve externaliteiten wanneer een individu of bedrijf een actie onderneemt, maar daarvoor niet alle kosten draagt. Bij de ontwikkeling van windenergie zijn het vaak de grotere ontwikkelaars en energieleveranciers die de winst van een windenergieproject opstrijken, terwijl de lokale omgeving 'overlast' van het project ervaart.

Economisch interessant

De economische voordelen van een dorpsmolen betreffen onder meer renteopbrengsten en/of goedkopere afname van stroom voor burgers die financieel participeren in het project, daarnaast kan de gehele gemeenschap aanspraak maken op geld uit het duurzaam energiefonds dat ingezet wordt voor duurzame energieprojecten in de omgeving. Het decentraal opwekken van duurzame energie zorgt ervoor dat de energiekringloop wordt gesloten, hiermee wordt tevens de financiële kringloop gesloten. Een gemiddeld dorp van 10.000 huishoudens geeft jaarlijks 20 miljoen euro uit aan energiekosten. Een groot deel van deze energielasten kan ook in het dorp worden gehouden door onder andere te werken aan energieproductie, isolatie en collectieve inkoop. Naast het besparen op energiekosten is dit ook goed voor de woningwaarde, lokale werkgelegenheid, sociale cohesie, onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen en draagt het bij aan de klimaatdoelstellingen.

Leefbaarheid

Door de economische voordelen die te behalen zijn met dorpsmolens en er andere duurzame projecten mee gefinancierd kunnen worden, zijn ze ook interessant voor de leefbaarheid in (met name kleinere) kernen. Allereerst is betaalbare en zekerheid van energie een eerste levensbehoefte. Dorpsmolens dragen bij aan de betaalbaarheid van energie en tegelijkertijd aan de onafhankelijkheid

van fossiele brandstoffen. Energielasten vormen in de toekomst een steeds groter deel van de woonlasten. Dit leidt tevens tot een toename van de energiearmoede, de waarde van slecht geïsoleerde woningen zal dan ook sterk dalen in de toekomst. Energiebesparing is goed voor de lokale werkgelegenheid en leidt uiteindelijk ook tot een toename van de koopkracht van huishoudens (Verenigde Energie Coöperaties Noord Brabant U.A, 2014). Een belangrijke trend is de verstedelijking in ons land, met bijbehorende negatieve effecten voor de vitaliteit van kleinere kernen. Door de opbrengst van de windturbines ten goede te laten komen aan de lokale gemeenschap, in de vorm van duurzame energieprojecten, kunnen lokale verenigingen bestaansrecht behouden. Door het financieren van bijvoorbeeld zonnepanelen of led verlichting kunnen sportclubs flink besparen op hun energierekening. Op deze manier kan het verenigingsleven in kleine kernen hun bestaansrecht behouden, wat bijdraagt aan de leefbaarheid in deze dorpen.

Energiekringloop sluiten

Decentraal duurzame energie opwekken heeft als voordeel dat de energiekringloop wordt gesloten. Doordat stroom lokaal wordt afgenomen hoeft stroom minder over het netwerk te worden getransporteerd waardoor minder verlies optreedt. Daarnaast vindt er een betere afstemming plaats tussen aanbod en afname van stroom. Voor het energieneutraal worden van een gemeente is het tevens van belang dat stroom lokaal wordt afgenomen en de Garanties van Oorsprong in het gebied blijven. Participatievormen die hierop sturen verkrijgen daarom de voorkeur boven financieel gedreven vormen.

Tegengaan energiearmoede

Uit onderzoek van Ecorys (2018) blijkt dat lage- en middeninkomens financieel in de problemen kunnen komen als zij hun woning zonder gas gaan verwarmen. De kosten voor het doven van de gasvlam kost voor een gemiddeld rijtjeshuis naar schatting 18.000 euro, voor woningen in het buitengebied kost dit nog veel meer (Ecorys, 2018). Volgens het klimaatberaad gaat gas komende jaren 75% duurder worden, stroom wordt daarentegen goedkoper. Door revenuen van windenergieprojecten in te zetten in duurzame projecten in de lokale omgeving, wordt ervoor gezorgd dat burgers niet alleen moeten, maar ook kunnen deelnemen aan de energietransitie, hiermee wordt getracht energiearmoede te verminderen dan wel voorkomen.

Lokaal draagvlak

Een belangrijk onderdeel van lokale participatie is het creëren van lokaal draagvlak. Zoals eerder benoemd is de aversie tegen windturbines groot. Dit komt mede omdat het gevoel van urgentie en inzicht in het nut ontbreken. Lokaal maatwerk, waarbij stroom en opbrengst lokaal worden benut kan hier verandering in brengen. 'Eigen varkens stinken niet', ofwel lokaal eigendom vergroot de toewijding met het windpark en leidt tot minder weerstand.

Energietransitie versnellen

Het primaire doel van lokale participatie is het stimuleren van de energietransitie, enerzijds door het betrekken van de burgers bij de ontwikkeling van windenergieprojecten en anderzijds door de waarde van de windturbines in het gebied te houden door winsten revolverend in te zetten. Hierbij kan gesteld worden dat lokale participatie geen doel opzich is, maar de implementatie van lokale participatie wordt gebruikt als middel om de energietransitie aan te jagen.

2.3 Maatschappelijke doelen

In vorige paragrafen is gebleken dat decentrale ontwikkeling van windenergie veel voordelen heeft voor de lokale omgeving en dat overheden zoeken naar een nieuwe manier van organiseren, die aansluit bij de wensen en behoeften van zowel de overheid, markt als de gemeenschap. Hiervoor heeft de overheid verschillende maatschappelijke doelen opgesteld voor de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, deze maatschappelijk doelen zijn:

- **Eerlijkere verdeling lusten en lasten (rechtvaardigheid):** Windenergieprojecten op land ondervinden veel weerstand in Nederland. Dit wordt veroorzaakt doordat windturbines een grote impact hebben op hun omgeving. Hierdoor ondervinden omwonenden wel overlast, maar hebben geen baat bij de ontwikkeling. Door de opbrengst van de windturbines ten goede te laten komen aan de lokale gemeenschap, worden lusten en lasten eerlijker verdeeld. Een eerlijkere balans tussen lusten en lasten zal leiden tot meer lokaal draagvlak voor de ontwikkeling van windturbines. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de continuïteit van windenergieontwikkeling blijft gewaarborgd.
- **Participeren omwonenden:** Een ander maatschappelijk doel is zoveel mogelijk inwoners uit de gemeente, zowel privé als zakelijk, betrekken ofwel laten participeren in duurzame energieprojecten. Hiervoor is het wenselijk dat burgers geen geld hoeven in te leggen, zodat ook burgers met een kleinere beurs kunnen participeren. Voor het slagen van de energietransitie is het van belang dat iedereen meedoet. Op deze manier worden burgers zich bewust van de opgave die er ligt en verduurzamen een groot deel van de huishoudens tevens. Daarnaast wordt energie lokaal afgenomen en wordt tevens draagvlak gecreëerd in de regio. Middels het verhandelen van windcertificaten, kunnen omwonenden lokaal stroom afnemen. Daarnaast kunnen burgers ook geld investeren in de bouw van de windturbines om vervolgens een goed rendement te ontvangen over deze investering. Door het investeren van 25% van de opbrengst in een fonds, waarmee lokaal duurzame energieprojecten worden gefinancierd, wordt vanzelf de gehele lokale omgeving betrokken.
- **Energietransitie versnellen:** Door de opbrengst van de windturbines in lokaal eigendom in te zetten in nieuwe duurzame energieprojecten, maakt het niet alleen noodzakelijk maar ook mogelijk voor iedereen om mee te doen met de energietransitie. De winst wordt dus ingezet als hefboom om de energietransitie te versnellen. Daarnaast wordt middels lokale participatie getracht draagvlak te creëren waardoor er geen of kortere bezwaarprocedures worden beoogd, wat direct leidt tot een snellere ontwikkeling van het desbetreffende project. Voor het slagen van de energietransitie zal iedereen mee moeten doen. Door de revenuen van windturbines in te zetten als financiële hefboom voor het financieren van andere duurzame energieprojecten, wordt getracht de energietransitie te versnellen. Op deze manier wordt een windturbine een dorpsmolen zoals dorpsmolens vanouds functioneerde als sociaaleconomische draaischijf voor de lokale gemeenschap.

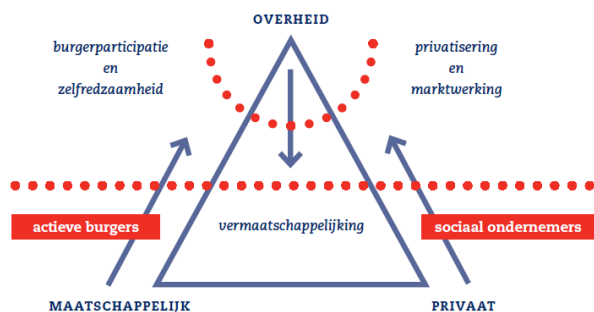
3. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk bevat het theoretisch kader van het onderzoek. Hierin worden verschillende theoretische benaderingen toegelicht waar het nieuw governance model wordt getoetst. Paragraaf 3.1 gaat in op verschillende manieren van de realisatie van publieke waarden. Hierna gaat paragraaf 3.2 in op de rechtvaardigheid van windenergieprojecten. Paragraaf 3.3 gaat in op participatie in windenergieprojecten. In paragraaf 3.4 wordt gekeken hoe de ontwikkeling van windenergie kan bijdragen aan de energietransitie. Paragraaf 3.5 behandelt eigendomsrechten. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op het concept van lokale participatie. Paragraaf 3.7 bevat het conceptueel model. Tot slot bevat paragraaf 3.8 de operationalisatie.

3.1 Publieke waarde creatie en vermaatschappelijking

3.1.1 Realiseren van publieke waarden

Steeds vaker zien we burgers, bedrijven en andere organisaties in beweging komen voor het creëren van publieke waarden. Zij streven doelen na die hun persoonlijk belang overstijgt. De bottom-up activiteiten zijn geen nieuwe beweging, Nederland kent namelijk een historie van zelforganisatie, vrijwillige inzet en zelfredzaamheid. Een voorbeeld hiervan is het ontstaan van de eerste Nederlandse waterschappen, maar ook scholen en universiteiten zijn het gevolg van zelforganisatie. Nederland kan dan weliswaar al decennia lang worden aangeduid als participatiesamenleving, de rol die overheden moeten vervullen voor het stimuleren van een participatiesamenleving is niet altijd even duidelijk. Zelforganisatie door burgers en ondernemers voor decentrale energieopwekking, stadslandbouw en andere lokale ontwikkelingen, zijn onderdeel van een bredere ontwikkeling genaamd; vermaatschappelijking. Van der Steen et al (2013) onderscheid drie manieren hoe publieke waarden gerealiseerd kunnen worden, namelijk door de overheid, door marktpartijen en door de gemeenschap. De drie vormen zijn weergegeven in figuur 2. Onder publieke waarden worden waarden verstaan die een algemeen nut dienen (Van der Steen, Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013).

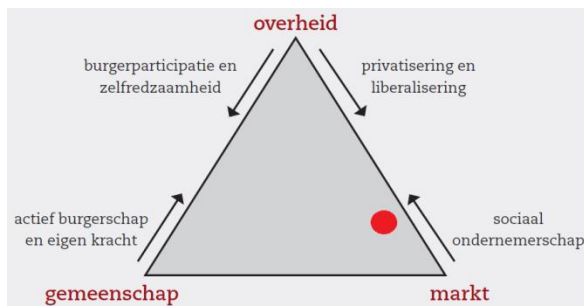


Figuur 2 – Vormen voor realisatie van publieke waarden

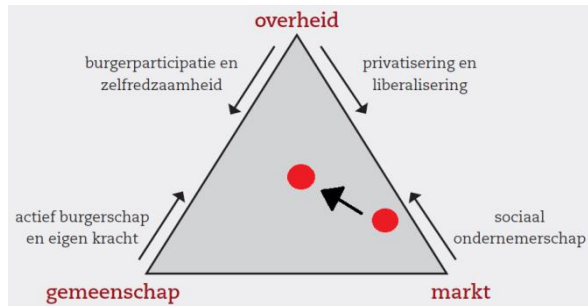
De realisatie van publieke waarden komt door één van de drie wegen tot stand. Allereerst kan de overheid het maken, of middels beleid tot stand laten komen en de uitvoering aan een andere organisatie overlaten. Ten tweede kunnen bedrijven publieke waarden realiseren. Hiervoor dient weliswaar geld tegenover te staan of er moet sprake zijn van een verdienmodel voor het desbetreffende bedrijf. De derde mogelijkheid voor het realiseren van publieke waarde is dat dit vanuit de gemeenschap komt, dit kunnen individuele burgers, collectieven of maatschappelijke organisaties zijn.

3.1.2 Vermaatschappelijking van windenergieontwikkeling

De ontwikkeling van windenergie is in het verleden voornamelijk geïnitieerd door overheden en marktpartijen, waarbij de realisatie werd overgelaten aan marktpartijen. Gesteld kan worden dat de traditionele ontwikkeling van windenergie zich rechtsonder in de driehoek bevindt (figuur 3). De overheid die windenergieontwikkeling sterk heeft geprivatiseerd, veronderstelde dat marktpartijen de ontwikkeling van windenergie maatschappelijk verantwoord zouden doen. De markt heeft bij de ontwikkeling van windenergie duidelijk andere prioriteiten, waarbij aandacht voor de lokale omgeving in het verleden beperkt was. Dit leidt ertoe dat gemeenschappen steeds vaker het heft in eigen handen nemen. Tegelijkertijd met globalisering en schaalvergroting komt ook meer aandacht voor de lokale kwaliteit. Dit zelf organiserend vermogen van burgers vraagt om een nieuwe rol van overheden en marktpartijen.



Figuur 3 – Positie traditionele realisatie windenergieprojecten (Van der Steen et al, 2013)



Figuur 4 – Gewenste verschuiving bij de realisatie van windenergieprojecten (Van der Steen et al, 2013)

Deze verandering is de afgelopen jaren steeds beter zichtbaar bij de ontwikkeling van windenergieprojecten, waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties steeds meer aandacht krijgen voor de ontwikkeling van windenergie. Dit wordt mede veroorzaakt door de voordelen die het decentraal opwekken van energie biedt. Toch blijft de verschuiving beperkt, omdat de manier waarop windenergie wordt ontwikkeld in Nederland het enorm lastig maakt voor lokale initiatiefnemers om te concurreren met marktpartijen. Door het aangeven van zoekgebieden in structuurvisies, worden door marktpartijen vaak grondposities ingenomen. Marktpartijen hebben hiervoor meer expertise, en daarmee een groot voordeel ten opzichte van lokale initiatieven. Daarnaast kunnen marktpartijen direct aanspraak doen op hun eigen vermogen, terwijl het voor lokale initiatieven vaak veel tijd en moeite kost om voldoende eigen vermogen bijeen te brengen.

Door de voordelen die het decentraal opwekken van duurzame energie heeft zijn steeds meer overheden op zoek naar een nieuwe manier van organiseren waarbij zowel aan de belangen van de gemeenschap, de markt en de overheid wordt voldaan. Met het implementeren van lokale participatie wordt dan ook getracht de lokale omgeving meer te betrekken bij de ontwikkeling van windenergie (figuur 4). De gewenste realisatie van windenergieprojecten wordt vormgegeven door een samenspel van de overheid, de markt en de gemeenschap. De ontwikkeling waarbij de realisatie van publieke waarden steeds meer in handen komt van deze verschillende actoren noemen we *vermaatschappelijking*. Vermaatschappelijking gaat niet om de beweging naar één van de drie hoeken, maar juist om de variëteit in de drie vormen.

Voor het betrekken van de gemeenschap bij de ontwikkeling heeft de provincie verschillende maatschappelijke doelstellingen gesteld waar de ontwikkeling aan moet voldoen. Deze maatschappelijke doelstellingen worden verderop in het theoretisch kader geoperationaliseerd. De maatschappelijke doelstellingen zijn:

- een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten;
- participatie van omwonenden;
- en het versnellen van de energietransitie.

3.2 Eerlijke verdeling lusten en lasten

Voor het beoordelen van een eerlijke verdeling van lusten en lasten wordt gekeken naar de rechtvaardigheid van een windenergieproject. Hierbij gaat het om de rechtvaardigheid ten aanzien van burgers, gezien zij de lasten van het windenergieproject ervaren maar geen lusten zien

3.2.1 Energie democratie

Energie democratie wordt beschouwd als de drijfveer voor transformatie van energiesystemen. De maatschappij wordt gevoed door schaarse fossiele bronnen, die geografisch zijn ongelijk verdeeld en tegelijkertijd gecontroleerd door particuliere of staatsondernemingen. Energiedemocratie stelt een aanpak voor die de kracht teruggeeft aan gemeenschappen door het democratiseren van het energiesysteem door gemeenschapsbetrokkenheid en gemeenschap eigendom, in dit geval door het collectief ontwikkelen en exploiteren in windenergie.

Onderzoek naar de 'Energy Democracy' benadrukt dat het deelnemen van burgers aan de energietransitie een eenmalige mogelijkheid is om de energiesector te democratiseren. Zeker nu energie uit duurzame energiebronnen kan concurreren met energie uit fossiele brandstoffen, zal de markt de energietransitie versnellen. Dit is dan ook de mogelijkheid voor burgers om te investeren in hun eigen energievoorziening. Op het moment dat duurzame energie op grote schaal is aangelegd, zal de markt gesloten zijn voor gemeenschappen. Zoals Anna Leidreiter van de 'World Energy Council' zei: *"hernieuwbare energie gaat over meer dan alleen klimaatbescherming. Het gaat over macht voor de mensen en maakt de wereld een gelijkwaardigere plaats"*. Dit benadrukt dat de energietransitie te vaak alleen maar gaat over affirmabiliteit en koolstofemissies. Dit zijn ongetwijfeld belangrijke criteria om te overwegen, maar dat geldt ook voor burgerrechten in de energiesector.

Daarnaast laat de geschiedenis zien dat een dergelijke transitie niet kan worden overgelaten aan de grotere energieleveranciers aangezien zij meerdere belangen hebben. Grote energieleveranciers ontwikkelen duurzame energie op een tempo dat hun huidige energiebronnen niet ondermijnt, dit betekent dat energiecentrales op fossiele brandstoffen dan ook pas zullen worden gesloten zodra ze op het eind van hun levensduur zijn. De klimaatverandering kan op dat moment al tot onomkeerbare gevolgen hebben geleid. Energieproductie is markt gedreven waarbij gefocust wordt op het produceren van energie tegen een zo laag mogelijke prijs. Het verkrijgen van stroom voor de laagste prijs is niet het enige doel, zo kan ook worden gestreefd naar lokaal eigenaarschap, maatschappelijk verantwoord ontwikkelen, etc. Terwijl in de Verenigde Staten bewust is gekozen voor grootschalige productie tegen de laagste prijs, wordt in Europa vaker gereguleerd door middel van bijvoorbeeld minimumprijzen. Hoewel we ook in Nederland gewend zijn problemen eerst over te laten aan de markt, gaat de overheid reguleren zodra dit niet tot de gewenste uitkomsten leidt. Regulering is gericht op hetgeen de maatschappij behoefte aan heeft en niet hetgeen de markt wilt.

In hun onderzoek naar Energy Democracy in Duitsland noemen Morris & Jungjohann (2016) een lijst met rechten voor het bereiken van energie democratie, één van de rechten luidt:

"You have the right to make and sell your own energy —and receive a fair price for it. Renewable energy, especially sun and wind, are public goods like air or water. Everyone shares a right to use them; no one has the right to monopolize access to them" (Morris & Jungjohann, 2016; p.418).

Het recht om deel te nemen aan windenergieprojecten staat dan ook aan de basis van het dit onderzoek.

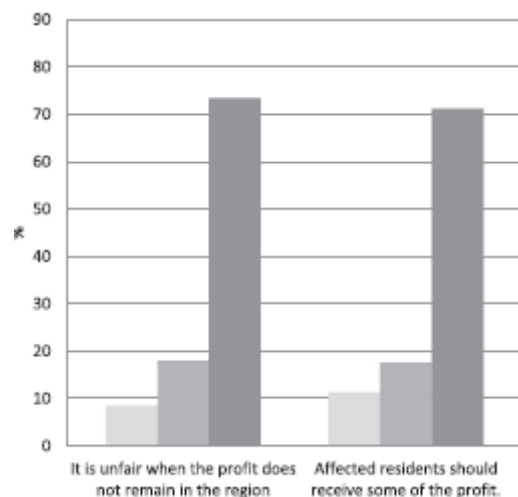
3.2.2 Energy justice

De acceptatie van windenergieprojecten roept rechtvaardigheidsproblemen op die verklaard kunnen worden door het concept Energy Justice (EJ). Hoewel het concept is ontstaan uit rechtvaardigheid van conventionele energiebronnen, wordt het concept tegenwoordig ook toegepast in het onderzoeksveld van hernieuwbare energie (Banerjee et al., 2017). Het concept van EJ past rechtsbeginselen toe op verschillende aspecten van energievoorziening (zoals energiebeleid, energie systemen, energieproductie en consumptie) en onderzoekt sociale implicaties (Jenkins et al., 2016). EJ wordt gedefinieerd als "een globale energie systeem dat eerlijk zowel de voordelen als de lasten van energiediensten distribueert, en bijdraagt aan een meer representatieve en inclusieve energiebeslissingen "(Sovacool et al., 2017, p.1). De drie meest gebruikte leerstellingen van energiegerechtigheid zijn 'distributive', 'procedural' en 'recognition-based' justice (Sovacool en Dworkin, 2014).

Bij distributieve rechtvaardigheid (distributive justice) wordt gekeken naar de verdeling van de kosten en baten van de ontwikkelingen. Bij procedurele rechtvaardigheid (procedural justice) wordt gekeken naar de mogelijkheden van stakeholders om deel te nemen aan het besluitvormingsproces (Lienhoop, 2018). En bij de op herkenning gebaseerde rechtvaardigheid (recognition-based justice) gaat het om culturele en politieke erkenning van kwetsbare of minderbedeelde groepen, zij mogen niet belemmerd worden om deel te nemen aan het proces (Heffron, Jenkins, McCauley, Rehner, & Stephan, 2015). Dit onderzoek richt zich onder andere op een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten, waardoor met name wordt gefocust op distributieve rechtvaardigheid.

3.2.3 Distributieve rechtvaardigheid

Distributieve rechtvaardigheid houdt zich dus bezig met de eerlijke verdeling van resultaten van projecten en lokale oppositie ontstaat als gevolg van een asymmetrische verdeling van kosten en baten. Terwijl de voordelen van wind energieprojecten groeien op nationale of mondiale schaal in de vorm van klimaatbescherming en externe kosten, zoals landschapseffecten, geluid en slagschaduw, worden de nadelen gedragen op lokaal niveau. Daarnaast gaan de voordelen naar de ontwikkelaars en blijven vaak niet in de regio. Dit leidt ertoe dat bewoners in de buurt van windenergie vaak een negatief netto voordeel hebben (Scheele, 2012) Jahnke et al. (2015) benoemen in hun onderzoek dat er een gevoel van onrecht ontstaat bij de lokale bevolking indien ze wel de lasten van een windenergieproject dragen maar er geen voordeel uit halen. Krens (2011) benoemt distributieve rechtvaardigheid in haar onderzoek 'Outcome fairness'. De distributieve rechtvaardigheid kan volgens haar bepaald worden door een afweging te maken in de kosten (of lasten) en de baten die een persoon heeft, bijvoorbeeld door het maken van een kosten-batenanalyse. Bij een oneerlijke verhouding tussen kosten (of lasten) en baten, kan gesproken worden van een oneerlijke uitkomst. Hopmans (1961) benoemt dat de eigen uitkomst ook eerlijker wordt ervaren indien die gelijkwaardig is aan die van een ander (in Folger 1977). Uit het onderzoek naar distributional justice van Lienhoop (2018) blijkt dat burgers de voorkeur geven aan het profiteren van de hele gemeenschap in plaats van het individueel profiteren van windenergieontwikkeling. Tevens blijkt dat burgers vinden dat getroffen bewoners tegemoet gekomen moeten worden voor de overlast die zij ervaren (figuur 5). Hoewel uit ditzelfde onderzoek blijkt dat burgers niet zitten te wachten op risico en eigenaarschap, streeft lokale participatie hier wel naar. Investeren door burgers is zelfs essentieel voor het lokaal ontwikkelen en exploiteren van windturbines.



Figuur 5 - Distributional justice (Lienhoop, 2018)

3.2.4 Operationalisatie

Het beoordelen van de distributieve rechtvaardigheid in een windenergieproject is lastig omdat de lasten van een windturbine moeilijk te bepalen zijn. Wel kan beoordeeld worden bij wie de lasten van het windenergieproject terecht komen en hoe groot die lasten zijn. Bij een goede distributieve rechtvaardigheid in windenergieprojecten dienen;

- Opbrengsten ten goede te komen van de hele gemeenschap;
- Omwonenden van het windpark tegemoet gekomen te worden;

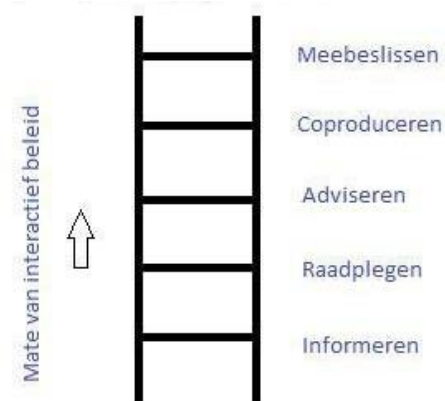
3.3 Participatie

Afgelopen decennia is de aandacht voor participatie in het ruimtelijk domein sterk toegenomen. Participatie wordt ook steeds noodzakelijker, omdat burgers mondiger zijn geworden en van bovenaf opgelegde blauwdrukken niet meer accepteren (Neyzen & Buhrs, 2012) (Ausems, 2016). Er zijn verschillende doelen voor het laten participeren van burgers. Het belangrijkste doel van participatie in windenergieprojecten is het verkrijgen van steun en draagvlak voor het project en burgers bewust te maken van de energieopgave die er ligt. In dit onderzoek wordt procesparticipatie buiten beschouwing gelaten en wordt specifiek gericht op het betrekken van burgers bij de ontwikkeling en exploitatie. Voor het betrekken van burgers bij de ontwikkeling en exploitatie van windenergie wordt gekeken naar het participatieniveau en motieven om te participeren.

3.3.1 Participatieniveau

In de literatuur wordt onderscheidt gemaakt in de mate van participatie, in zogenoemde participatieladders. Edelenbos et al (2000) maakt onderscheidt in vijf gradaties van participatie, ofwel interactieve beleidsvorming, namelijk: Informeren, raadplegen, adviseren, co-produceren en meebeslissen (figuur 6).

- **Informeren:** Hierbij worden de burgers geïnformeerd over het beleid en hebben ze de mogelijkheid te reageren. Deze reactie zal echter niet worden gebruikt als input voor beleidsvorming, er is dus nog geen verantwoordelijkheid voor de burgers.
- **Raadplegen:** Hierbij bepaalt het politieke bestuur in hoge mate zelf de politieke agenda voor besluitvorming. Betrokken burgers en organisaties worden als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid gezien waarbij gespreksresultaten mogelijk bouwstenen voor beleid vormen. De overheid is echter niet verplicht om de input te gebruiken.
- **Adviseren:** Hierbij stelt het politieke bestuur de politieke agenda samen. Betrokken burgers en organisaties hebben wel de gelegenheid om problemen aan te dragen en eventuele oplossingen te formuleren. De overheid kan hier nog afwijken in de uiteindelijke beleidsvorming.
- **Coproducteren:** Hierbij komen het politieke bestuur en de betrokken burgers gezamenlijk overeen tot een probleemagenda, waarna samen naar oplossingen wordt gezocht. Bestuurders kunnen bij de uiteindelijke besluitvorming alsnog afwijken van de inbreng van deelnemers, als hier goede redenen aan ten grondslag liggen. Desalniettemin is de inbreng en toewijding van participanten een stuk hoger. De burgers hebben verantwoordelijkheid maar de gemeente blijft het bevoegd gezag.
- **Meebeslissen:** Hierbij wordt de besluitvorming door betrokkenen gedaan en verbindt het bestuur zich aan deze besluiten. De overheid heeft nog wel een adviserende rol (Edelenbos en Monnikhof, 2001). De bewoners hebben op deze trede de hoogste mate van verantwoordelijkheid (Lammerse, 2015) (Edelenbos, Domingo, Klok, & van Tatenhove, 2006).



Figuur 6 - Participatieladder (Edelenbos en Monnikhof, 2001)

In een later onderzoek heeft Edelenbos et al (2006) de verschillende gradaties van participatie verbonden aan een bestuursstijlen en de rol die daarbij is weggelegd voor burgers, deze zijn weergegeven in figuur 7.

Mate van participatie en stijlen van bestuur			
Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper & Steenbeek (1999)	Rol van de burger	Rol van bestuur
0. participatie niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. co-produceren	5. delegerende stijl	medebeslisser: binnen randvoorwaarden	bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	gelijkwaardige samenwerkings-partner	bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Figuur 7 - Participatieladder met bestuursstijlen en rol van de burger (Edelenbos et al., 2006)

Het windenergieproject in dit onderzoek wordt in samenwerking met burgers gerealiseerd. De manieren van samenwerken die in dit onderzoek worden onderscheiden zijn co-produceren en zelforganisatie. Hierbij gaat co-produceren uit van een overheid die de leiding heeft en burgers die kunnen meedoen. Bij zelforganisatie neemt de burger het initiatief en kan de overheid participeren of blijft passief. Beide vormen kennen verschillende gradaties en overlappen deels met elkaar, hierdoor is er geen harde scheidslijn te trekken tussen co-produceren en zelforganisatie.

Door de voordelen van participatie in windenergieprojecten is participatie niet langer slechts een middel om een doel te bereiken, in dit project wordt participatie gezien als doel opzich. Vandaar dat participatievormen worden beoordeeld op de manier waarop burgers worden betrokken. Hierbij wordt gestreefd naar het hoogste participatieniveau; namelijk zelforganisatie waarbij burgers risico en zeggenschap hebben. Hoe hoger het participatieniveau; des te beter.

3.3.2 Voorwaarden voor participatie

De participatieladder is een goed instrument om te bepalen in welke mate burgers participeren aan de ontwikkeling en exploitatie van windenergie, dit zegt echter nog niks over de motieven waarom burgers zouden participeren. Om te kunnen verklaren waarom mensen politiek participeren hebben Verba, Schlozam en Brady (1995) in 1995 het Civic Voluntarism Model ontworpen. Dit model is later

ook gebruikt voor het verklaren van burgerparticipatie in de openbare ruimte (Hofland, 2014) (Sociaal en Cultureel Planbureau, 20014). Verba, Schlozam en Brady (1995) onderscheiden drie redenen waarom mensen niet participeren, dit komt doordat ze geen psychologische betrokkenheid hebben, geen middelen hebben of geen deel uitmaken van netwerken die ze kunnen betrekken. Simpel gezegd komt participatie tot stand als de mensen willen, kunnen en gevraagd worden. Deze drie voorwaarden voor participatie dienen in beschouwing te worden genomen bij het vormgeven van lokale participatie in windenergieprojecten.

Willen

Verba, Schlozam en Brady (1995) benoemen dat politieke participatie vooral wordt verklaard door de mate waarin mensen gemotiveerd zijn. Burgers kunnen verschillende motieven hebben om te participeren in de realisatie van een windenergieproject. Tonkens en Verhoeven (2011) hebben deze verschillende motieven in vier categorieën ingedeeld;

- **Eigenbelang:** Tonkens en Verhoeven (2011) benoemen dat burgers eerder participeren indien het probleem of project zich in de directe omgeving afspeelt en dat burgers participeren om er zelf beter van te worden, bij participatie in de ontwikkeling van windenergie gaat het hierbij met name om het financieel gewin dat een individu kan halen (Tonkers & Verhoeven, 2011).
- **Sociaal belang:** Volgens Higgens (1999) voelen burgers die participeren zich gerespecteerd en gewaardeerd. Individuen participeren uit een verlangen erbij te horen en iets bij te kunnen dragen aan de samenleving. In het kader van windenergie kunnen burgers het verlangen hebben om iets bij te kunnen dragen aan de huidige milieuproblematiek.
- **Burgerschap:** Dit motief stelt dat burgers die participeren burgerzin hebben, waarbij participatie ontstaat uit een door zichzelf opgelegde norm, zij voelen zichzelf verplicht bij te dragen (Denters, 2004). Bij het participeren in de ontwikkeling van windenergie is dit motief vergelijkbaar met het motief sociaal belang; mensen hebben het verlangen of stellen zichzelf de norm iets bij te dragen aan het sociaal/milieu probleem.
- **Invloed uitoefenen:** Tot slot kunnen mensen participeren om invloed uit te oefenen op collectieve uitkomsten, op deze manier hebben burgers invloed op ontwikkelingen in hun leefomgeving. Denters et al. (2012) noemen dit een doelgericht motief. Omdat bij het participeren in de ontwikkeling van windenergie geen invloed uitgeoefend kan worden op besluitvorming is dit motief niet van toepassing.

Bij het nader bekijken van motieven om te participeren in de ontwikkeling en exploitatie van windturbines kan onderscheidt worden gemaakt in twee motieven; eigen belang en sociaal/milieu belang. Lokale participatie dient daarom dermate vorm gegeven te worden dat burgers willen participeren met middelen uit het duurzaam energiefonds.

Kunnen

Naast de motivatie om te participeren is politieke participatie tevens afhankelijk van de middelen die iemand tot zijn beschikking heeft (Verba et al, 1995). Bij het participeren in de ontwikkeling van windenergie kan hierbij gedacht worden aan kennis en geld. Tijd is hierbij minder van belang, omdat het investeren in windenergie een eenmalige activiteit is, waardoor het slechts een beperkte hoeveelheid tijd kost. Dekker (2007) benadrukt dat mensen met een lagere sociale economische status minder participeren. Daarnaast is voor verschillende vormen van participatie geld nodig, waardoor burgers met een kleinere beurs hier niet aan mee kunnen doen.

Geconcludeerd kan worden dat lokale participatie dermate vorm gegeven dient te worden dat iedereen de mogelijkheid heeft om te participeren. Hiervoor dienen burgers van voldoende kennis en

informatie te worden voorzien en dient een financiële constructie geïmplementeerd te worden zodat iedereen mee kan doen.

Gevraagd worden

Naast gemotiveerd zijn en in staat zijn te participeren is het van belang dat burgers ook tot een relevant netwerk behoren, ofwel gevraagd worden om te participeren (Verba et al, 1995). De mate waarin netwerken in een omgeving aanwezig zijn is onderdeel van de sociale cohesie. Paul Schnabel, oud-directeur van het SCP, , definieert sociale cohesie als: “De mate waarin mensen in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving” (Schnabel, 2000) . Kearns & Forrest (2000) benadrukken het belang van sociale netwerken voor het ontstaan van participatie, burgers die sociaal betrokken zijn participeren immers eerder. Uit het onderzoek van Baxter & Walker (2017) blijkt dat veel burgers onbekend zijn met het feit dat met de ontwikkeling en exploitatie van windenergie geld verdient kan worden, dit bevestigt het belang dat burgers uitgenodigd moeten worden voor het collectief investeren in de ontwikkeling en exploitatie van windturbines.

Geconcludeerd kan worden dat het van belang is dat burgers daadwerkelijk worden uitgenodigd om te participeren in een windenergieproject.

3.3.3 Operationalisatie

Voor het beoordelen van participatie in het windenergieproject wordt gekeken naar het participatieniveau en of aan de voorwaarden voor participatie wordt voldaan. Voor het participatieniveau geldt; hoe hoger het participatieniveau, hoe beter. De voorwaarden voor participatie waar aan voldaan moet worden zijn als volgt; de participatievorm dient interessant te zijn waardoor burgers vanuit eigen belang participeren; burgers moeten in staat worden gesteld om te participeren door middel van een financiële constructie; en burgers moeten uitgenodigd worden om te participeren in de ontwikkeling van windenergie, waarbij ze tevens van informatie worden voorzien.

3.4 Energietransitie

De ontwikkeling van windenergie is onderdeel van een grotere maatschappelijke opgave: de energietransitie. Vandaar dat de ontwikkeling van duurzame energieprojecten optimaal dienen bij te dragen aan de energietransitie.

3.4.1 Transitietheorie

De transitietheorie wordt beschreven door Rotmans (2006) als een theorie die ingaat op structurele maatschappelijke veranderingen (transities) en deze probeert te verklaren. De focus ligt op innovatie en optimalisatie en het nemen van incrementele veranderingen moet worden vermeden. De aard en omvang van het probleem wordt beschreven door expliciet actoren op verschillende schaalniveaus en hun karakteristieken bij een beleidsprobleem te betrekken. De transitietheorie met name geschikt voor het oplossen van zogenoemde wicked problems, deze problemen zijn domein overschrijdend en vragen om een structurele verandering. Een wicked problem is een slecht gestructureerd en complex probleem omgeven door onzekerheid volgens Dirven, Rotmans & Verkaik (2002, p.23)

3.4.2 Sturingsmechanismen

Om een bepaalde ontwikkeling van windenergie maximaal te laten bijdragen aan de energietransitie benoemen Kemp en van den Bosch (2006, p.44) drie sturingsmechanismen, deze mechanismen zijn verdiepen, verbreden en opschalen.

- **Verdiepen:** Hierbij is het van belang dat diepgaand wordt geleerd van de mogelijkheden en beperkingen van het experiment of de vernieuwing. Het gaat hierbij om de innovatie zelf als de context waarin het wordt geïmplementeerd. Het leerproces is van belang voor het succes van de

verdieping. Belangrijke elementen zijn het schaalniveau, de diversiteit en de toewijding van stakeholders. Bij het beoordelen van een experiment of vernieuwing dient geëvalueerd

- **Verbreden:** Dit is het proces waarbij het experiment of de vernieuwing wordt herhaald en leerervaringen worden opgedaan in een andere context. Voor het toepassen van het experiment in andere contexten is het van belang dat voldoende is geleerd over de mogelijkheden en beperkingen in het verdiepen in het verdiegingsproces.
- **Opschalen:** Dit betreft het toepassen van nieuwe structuren en denkwijzen op een hoger schaalniveau. Deze komen voort uit de zoek en leerprocessen van transitie-experimenten. Een belangrijke voorwaarde is dat er interactie tussen schaalniveaus optreedt. De innovatie dient gedragen te worden door enkele koplopers en later ook door andere sleutelfiguren, alleen op deze manier kan het onderdeel worden van het grotere veranderingsproces.

3.4.3 Nieuwe fase van de Energietransitie

De energietransitie als maatschappelijke opgave is in een nieuwe fase terechtgekomen volgens Rotmans (2011). Hierbij bevindt de transitie zich momenteel op een kantelpunt, waarbij het in de versnellingsfase is terechtgekomen. Doordat de energietransitie zich bevindt in de kantelfase vergt dit een andere wijze van sturen dan in de voorontwikkelingsfase. Waar in de beginfase het accent lag op zoeken, leren en experimenteren, ligt in de kantelfase de nadruk op het faciliteren, stimuleren en opschalen. Hoewel we nooit zijn uitgeleerd, dan wel klaar met experimenteren, ligt de nadruk in deze fase echt op convergentie en coherentie in plaats van op divergentie en diversiteit (Rotmans J. , 2011).

Faciliteren, stimuleren en opschalen

De meest passende sturingsmechanismen in de huidige fase van de energietransitie zijn faciliteren, stimuleren en opschalen. Het eerste sturingsmechanismen dat Rotmans (2011) benoemt is *faciliteren*, hier worden de volgende drie dingen onder verstaan:

- (1) Het wegnemen van belemmeringen en barrières: Hoewel veel aandacht wordt besteedt aan de energietransitie lopen koplopers toch nog veel tegen barrières aan, vaak doordat ze afwijken van de gebaande paden. Als voorbeeld benoemt Rotmans (2011) de huidige energiecoöperaties die tegen veel barrières aanlopen bij oprichting, zoals het verkrijgen van een banklening, expertise en daadkracht van het bevoegd gezag, etc. Faciliteren betekent in dit geval niet dat de overheid dit moet organiseren voor burgers, maar wel dat zij belemmeringen en barrières wegnemen, zodat de lokale omgeving redelijkerwijs in staat is dit zelf te doen. Belangrijke belemmeringen van de energietransitie is het gebrek aan urgentie en het gebrek aan financiële middelen, hier kan het governance model in voorzien.
- (2) Ontwikkelen financiële arrangementen voor duurzame innovatie: Een tweede vorm van faciliteren die Rotmans (2011) benoemt is het ontwikkelen van financiële arrangementen, waardoor alle burgers niet alleen in staat worden gesteld om te investeren in duurzaamheid, maar waardoor het ook interessant wordt. Rotmans (2011) benoemt dat het momenteel aan financiële hobbels ligt waardoor investeringen in duurzaamheid niet van de grond komen.
- (3) Bevorderen coalitievorming en samenwerkingsverbanden partijen: Ongedachte combinaties tussen uiteenlopende partijen kunnen nogal eens succesvol zijn, vooral als zij uit verschillende velden of domeinen komen. Veel koplopers functioneren binnen een bepaald domein, maar kennen weinig koplopers uit andere domeinen. Zo kan de combinatie energie en gezondheidszorg een vruchtbare zijn, maar deze velden hebben volledig gescheiden netwerken. Dit element van faciliteren in van ondergeschikt belang voor het vormgeven van het nieuw governance model, omdat van samenwerkingsverbanden nog geen sprake is.

Het tweede sturingsmechanismen is *stimuleren*, dit is in deze fase van de energietransitie van belang, gezien een belangrijk deel zich verschuilt in de mentale transitie. Energiebesparing en energieverduurzaming moeten niet gezien worden als probleem, maar als uitdaging. Overheden kunnen dit bevorderen middels het geven van stimulerende prikkels voor het uitdagen van partijen

om mee te doen, dit kan bijvoorbeeld door slimme campagnes, wedstrijden en symbolen of beprijzing en belasting van de gebouwde omgeving.

Het laatste sturingsmechanisme is *opschalen* en wordt in transitietermen gezien als het vroegtijdig anticiperen op eventuele belemmeringen en barrières in het energieregime (van den Bosch, 2010), oftewel het regimerijp maken van het transitie-experiment. Daarnaast dienen juridische, institutionele, technologische en fiscale belemmeringen in kaart gebracht te worden en worden weggenomen gaandeweg de looptijd van een transitie-experiment (Rotmans J. , 2011). Dit rapport dient bij te dragen aan het wegnemen van juridische, institutionele en praktische belemmeringen. De mate waarin het governance model bijdraagt aan de energietransitie wordt in dit rapport beoordeeld op basis van de financiële middelen die beschikbaar komen voor nieuwe duurzame energieprojecten.

3.4.4 Operationalisatie

Een nieuw governance model voor de ontwikkeling van windenergie dient bij te dragen aan de sturingsmechanismen van de huidige fase van de energietransitie. Deze sturingsmechanismen zijn faciliteren, stimuleren en opschalen. Het governance model kan de ontwikkeling van windenergie faciliteren door het mogelijk maken voor mensen om mee te doen, het governance model wordt hier echter al op beoordeeld bij het onderdeel participatie. In hoeverre het governance model de ontwikkeling stimuleert wordt beoordeeld op basis van hoe graag mensen 'willen' participeren, ook op deze indicator wordt het governance model al beoordeeld. De mate van opschaling wordt beoordeeld op basis van de hoeveelheid financiële middelen dat vrij komt om in nieuwe duurzame energieprojecten te investeren en de mate waarin deze nieuwe projecten energie besparen of opwekken.

3.5 Eigendomsrechten

In het windenergieproject A16 is sprake van een situatie waarbij marktpartijen grondposities hebben ingenomen. Dit betekent vaak niet meer dat marktpartijen met grondeigenaren een overeenkomst hebben gesloten voor het opstalrecht van een windturbine. Een windturbine kan pas als dorpsmolen gaan fungeren als het vrije bouwrecht is verkregen, zodat de lokale omgeving in staat is zelfstandig te ontwikkelen en exploiteren. Hiervoor dienen ontwikkelaars een gedeelte van dit realisatierecht af te staan. Eigendomsrechten zijn echter beschermd, waardoor dit effect heeft op het vormgeven van lokale participatie en waardoor hier zorgvuldig mee omgegaan dient te worden.

Voor het slagen van de energietransitie is het belangrijk dat burgers en gemeenschappen worden betrokken bij duurzame energie, tegelijkertijd is het belangrijk dat de grote marktspelers hiervoor plaatsmaken. De beste aanpak is het aantal windparken uit te breiden tot het niveau dat het publiekelijk wordt aanvaard met zo veel mogelijk participatie volgens Morris & Jungjohann (2016). De mate waarin het publiekelijk wordt aanvaard staat weliswaar ter discussie in Nederland, de mate waarin de omgeving kan participeren kan wel worden gemaximaliseerd.

Eigendom is het meest omvattende recht op een goed in Nederland. Eigendom van grond is dan ook vastgelegd in eigendomsrechten. Een eigenaar van grond kan besluiten een deel van de rechten op zijn grond af te splitsen en uit te geven, zoals het opstalrecht voor een windturbine. Ruimtelijke ontwikkeling heeft dan ook in grote mate invloed op het eigendom van een persoon. Ruimtelijke ontwikkeling kan namelijk botsen met gevoelens of eigendomsrecht voor een stuk land, maar het heeft bijvoorbeeld ook grote invloed op de financiële waarde van de grond. Ruimtelijke ordening kan een persoon armer of rijker maken, doordat het de waarde van de rechten op land beïnvloedt. De waarde van een stuk grond kan direct worden beïnvloed door het beperken van hetgeen dat gedaan mag worden met de grond, of indirect door te bepalen wat anderen met hun land mogen doen, wat invloed heeft op de waarde van de grond van de eerste persoon. Deze financiële consequenties voor individuen kunnen tot zeer grote economische gevolgen leiden voor de gemeenschap (Needham,

2006).

De manier waarop de partijen omgaan met de formele regels, zoals eigendomsrechten en de beperkingen hierop, hangt voor een belangrijk deel af van informele regels en praktijken. Een voorbeeld van informele regels is de gewoonte van gemeenten om voor woongebieden gedetailleerde in plaats van globale bestemmingsplannen te maken. De informele regels kunnen per locatie verschillen. Zo kan de ene gemeente de gewoonte hebben om een actief grondbeleid te voeren, en de buurgemeente niet. Ook wordt er binnen Nederland verschillend gedacht over eigendom van grond (Segeren et al 2005). Eigendomsverhoudingen kunnen belemmeringen opleveren voor ruimtelijke ontwikkelingen, omdat gemeenten en overheden ambitieuze doelen hebben en indien de grondeigenaar niet wil meewerken dan worden die doelen belemmerd. Hierbij is er een wederkerigheid tussen publieke doelen en private doelen. In Nederland wordt doorgaans instrumenteler omgegaan met grondeigendom dan in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (zie ook Buitelaar & Needham 2007; Jacobs 1998). Van den Bergh (1979) benoemt dit 'vermaatschappelijking van het eigendom', om aan te duiden dat grond vaak als een maatschappelijk goed wordt gezien, in plaats van particulier eigendom.

In de praktijk is zichtbaar dat de instrumentele rationaliteit van gemeenten en ontwikkelaars vaak botsen met de symbolische waarden die eigendom vertegenwoordigt voor een grondeigenaar. De staat dient, voor het functioneren van het kapitalistisch systeem, publieke voorzieningen te regelen zoals infrastructuur, openbare ruimte en energie, maar wordt hierbij vaak door gehinderd door hetzelfde systeem: privaat eigendom. Foglesong (1986) noemt dit verband de 'property contradiction' (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2008). Het goed omgaan met eigendomsrechten wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de rechtvaardigheid ten opzichte van de grondeigenaar, dan wel degene met het realisatierecht.

3.6 Lokale participatie

Het is gebleken dat het decentraal ontwikkelen van windenergie veel voordelen kan hebben voor de gemeenschap. Het concept van de 'dorpsmolen' staat aan de basis van het begrip lokale participatie. Een dorpsmolen is een windturbine die geheel of gedeeltelijk, al dan niet in samenwerking met één of meerdere bestaande exploitanten, in een lokaal samenwerkingsverband worden geëxploiteerd (Provincie Noord-Brabant, 2015, p. 1). De essentie is dat er een windturbine voor de gemeenschap wordt gecreëerd, zodat er decentraal energie wordt opgewekt. De windturbine komt ten goede aan het dorp, doordat (revenue) worden ingezet in nieuwe duurzame energieprojecten in de lokale gemeenschap, zoals zonnepanelen op het dorps huis of ledverlichting voor sportclubs. Op deze manier zorgt het ook voor lagere energielasten voor publieke voorzieningen en verenigingen. Een dorpsmolen streeft ook naar het sluiten van de kringloop door zoveel mogelijk elektriciteit lokaal af te zetten. Voor het ontwikkelen en exploiteren van een dorpsmolen dient de lokale gemeenschap zichzelf te verenigen in een organisatie model.

Lokale participatie is het meeprofiten van de lokale omgeving van de ontwikkeling van (in beginsel) windenergieprojecten doordat de opbrengst ten goede komt aan de gemeenschap. Door de opbrengsten revolverend in te zetten in duurzame energieprojecten in de omgeving, komt de waarde van de windturbines ten goede van de hele gemeenschap en wordt de energietransitie op gang gebracht. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen lokale participatie en financiële participatie. Financiële participatie is het investeren van burgers in de ontwikkeling van windenergie en lokale participatie is het meeprofiten van de ontwikkeling van windenergie. Hoewel financiële participatie als middel kan worden gebruikt om lokale participatie te realiseren - er is immers geld nodig voor het lokaal ontwikkelen en exploiteren - hoeft dit niet altijd. Er kan bijvoorbeeld ook gebruikt gemaakt worden van een fonds dat het risicovol kapitaal inlegt. Daarnaast is de mate waarin de omgeving meeprofiteert afhankelijk van de vorm van financiële participatie, dit bepaalt namelijk hoeveel opbrengst een windpark heeft. Hierdoor zijn in bijlage 2 de verschillende financiële participatievormen uitgewerkt.

Lokale participatie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als:

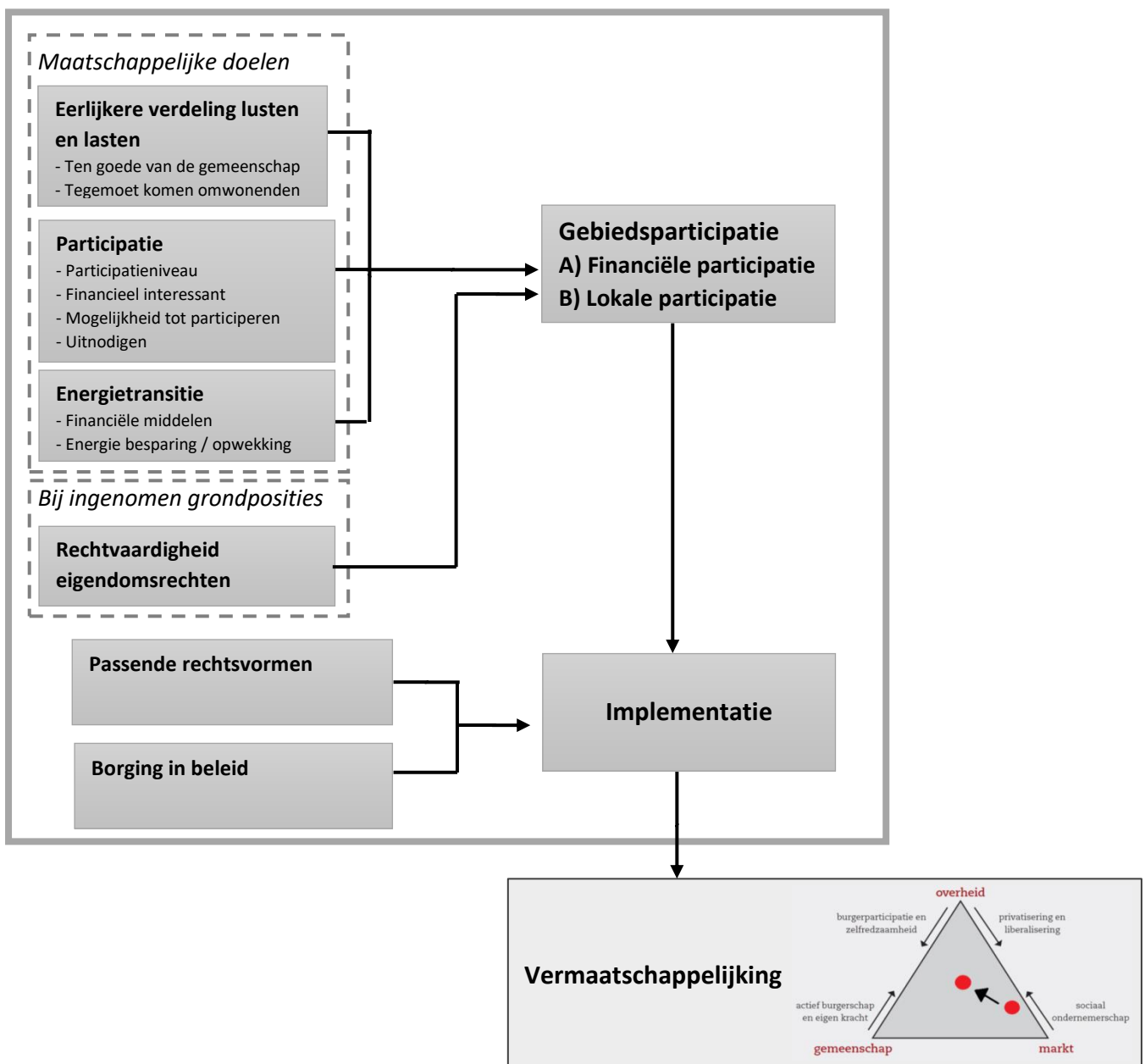
"Het meeprofiten van de lokale gemeenschap van duurzame energieprojecten, waarbij de opbrengst van het duurzaam energieproject revolverend wordt ingezet in duurzame energieprojecten in de lokale omgeving om op deze manier de lokale omgeving te betrekken bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, lusten en lasten eerlijker te verdelen en de energietransitie op gang te brengen"

Lokale participatie kan op vele verschillende manieren worden vormgegeven, dit onderzoek richt zich specifiek op het verbeteren van lokale participatie in het windenergieproject A16. In het windenergieproject A16 zijn grondposities ingenomen door marktpartijen.

3.7 Conceptueel model

Er komt steeds meer vraag naar een nieuwe manier van organiseren van windenergieprojecten op land. Lokale participatie is een nieuwe manier van organiseren uit de praktijk, maar dit hoofdstuk behandelt de theoretische grondslagen achter deze praktijk. Dit onderzoek gaat dan ook specifiek in op de situatie van de A16 waarin ontwikkelaars grondposities hebben ingenomen. Hoe lokale participatie wordt vormgegeven wordt nader uitgewerkt in dit onderzoek en wordt bepaald door de maatschappelijke doelen die aan de ontwikkeling van duurzame energieprojecten worden gesteld, namelijk een eerlijkere verdeling van lusten en lasten, zo veel mogelijk participatie en het versnellen van de energietransitie. Onder een eerlijkere verdeling van lusten en lasten behoort ook rechtvaardigheid richting de ontwikkelaar die grondposities heeft ingenomen.

Na bepaald te hebben hoe lokale participatie wenselijk wordt vormgegeven, dient het zorgvuldig geïmplementeerd te worden. Hiervoor dient de lokale omgeving zich te verenigen in een passende rechtsvorm en dient de overheid lokale participatie te borgen in het beleid. In figuur 8 is het conceptueel model weergegeven.



Figuur 8 – Conceptueel model voor het organiseren en implementeren van lokale participatie in windenergieprojecten (Eigen model, 2018)

3.8 Operationalisatie

Doel	Concept	Definitie	Uitingsvorm
Eerlijke verdeling lusten en lasten (Rechtvaardigheid)	Ten goede van de gemeenschap	De mate waarin de gemeenschap profiteert van de windturbines	De gemeenschap dient significant te profiteren van de windturbines
	Ten goede van omwonenden	De mate waarin bewoners tegemoet worden gekomen	Bewoners dienen significant tegemoet gekomen te worden
	Rechtvaardigheid eigendomsrechten	De mate waarin ontwikkelaars rechtvaardig worden behandeld	Ontwikkelaars met grondposities worden rechtvaardig behandeld in vergelijking met participatieregelingen in andere windenergieprojecten.
Participatie	Participatieniveau	De mate waarin burgers participeren, hierbij wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk participatieniveau	Er dient een hoog participatieniveau te zijn
	Willen	De mate waarin burgers willen participeren	Het is financieel interessant om te participeren
	Kunnen	De mate waarin burgers de mogelijkheid hebben te participeren	Burgers kunnen aan voldoende kennis komen Burgers kunnen participeren middels financiële constructie
	Gevraagd worden	De mate waarin burgers worden uitgenodigd te participeren	Burgers worden gevraagd/ uitgenodigd om te participeren
Energietransitie versnellen	Financiële middelen	De mate waarin de energietransitie wordt versneld	Er dienen veel financiële middelen vrij te komen om te investeren in de energietransitie
	Besteding financiële middelen	De mate waarin financiële middelen goed worden besteedt	De mate waarin projecten energie besparen / opwekken

Figuur 9 – Operationalisatie concepten

4. METHODE

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek beschreven, oftewel de manier waarop het onderzoek is aangepakt. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de onderzoeksstrategie beschreven. In paragraaf 4.2 wordt beschreven hoe de gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld, onder andere welke informatie en bronnen er gebruikt zijn. Hoe de verkregen data uiteindelijk is verwerkt is beschreven in paragraaf 4.3. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 de casus selectie toegelicht.

4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek maakt gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Middels kwalitatief onderzoek is in kaart gebracht op welke manieren lokale participatie kan worden vormgegeven en kan worden geborgd in beleidsinstrumenten. Hiervoor worden interviews afgenomen bij beleidsmakers en energiecoöperaties. Er wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Het boek van Verschuren en Doorewaard (2007) benoemt drie onderzoekskenmerken, zo kan er gekozen worden voor een breed- of diepgaand onderzoek, een kwantificerende of kwalificerende benadering of een empirisch of niet-empirisch onderzoek. Deze drie onderzoekskenmerken zijn van belang voor de keuze voor het type onderzoek en worden hieronder toegelicht.

Breedte versus diepgaand onderzoek

Dit onderzoek naar lokale participatie binnen het windenergieproject langs de A16 is voornamelijk een onderzoek in de diepte, aangezien er getracht wordt specifieke uitspraken te kunnen doen over de mogelijkheden voor het vormgeven en borgen van lokale participatie in het ruimtelijk beleid. Door middel van literatuuronderzoek en kwalitatief onderzoek is gekeken hoe lokale participatie kan worden vormgegeven in windenergieprojecten. Voor het borgen van lokale participatie is eerst middels literatuuronderzoek gekeken wat de juridische mogelijkheden zijn en daarna is aan de hand van kwalitatief onderzoek bepaald welke mogelijkheden er zijn met het huidige beleidsinstrumentarium.

Kwalitatief of kwantitatief onderzoek

Er is gekozen voor een *kwalificerende benadering*, waarbij de benodigde informatie is gegenereerd door middel van het afnemen van interviews en het uitvoeren van literatuuronderzoek. Aan de hand van interviews is informatie verzameld bij beleidsmakers van de provincie en gemeenten, juristen en gemeenschappen. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen, zodat de geïnterviewde tot op een bepaalde hoogte vrijheid had in hetgeen hij vertelde. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de interviews die zijn afgenomen. In beginsel was ook het voornemen om ontwikkelaars te spreken over hun mening ten aanzien van lokale participatie, echter is gebleken dat ontwikkelaars hier niet geheel eerlijk zijn ten aanzien van het betrekken van de omgeving. Hierdoor is een interview gehouden met degene die met de ontwikkelaars aan tafel heeft gezeten voor het onderhandelen over participatie.

Naast de kwalitatieve onderzoeksmethode is ook gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek om een beter inzicht te krijgen in de mogelijkheden van lokale participatie en mogelijkheden voor het verankeren van lokale participatie. Daarnaast is literatuuronderzoek gebruikt voor het uitwerken van theoretische achtergrond en probleemstelling van het onderzoek.

Empirisch of niet-empirisch

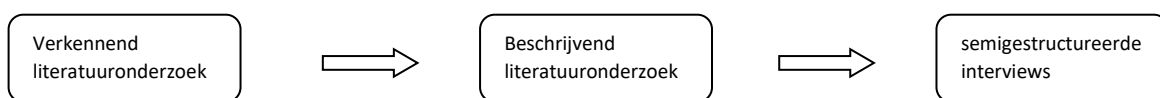
Het onderzoek bestaat met name uit empirie. In paragraaf 1.3 is gebleken dat er al meerdere onderzoeken zijn gericht op acceptatie, weerstand, rechtvaardigheid en institutioneel perspectief rondom windenergieprojecten, de hoeveelheid onderzoek naar een nieuwe manier van organiseren is echter beperkt. Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen in hoeverre lokale participatie voldoet aan de maatschappelijke doelen van de energietransitie en het in kaart brengen van de mogelijkheden voor het borgen van lokale participatie in beleidsinstrumenten. Het onderzoek is

hiermee primair praktijkgericht. Het onderzoek heeft ook een theoretische relevantie, gezien de hoeveelheid onderzoek naar lokale participatie in windenergieprojecten beperkt is (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 34).

Dit onderzoek hanteert de case studie methode. Verschuren en Doorewaard (2007, p. 183) omschrijven een case studie als volgt: *‘Een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert een diepgaand integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijke begrensde objecten of processen’*. Het onderzoek betreft een enkelvoudige case studie naar de implementatie van lokale participatie in het windenergieproject langs de A16.

4.2 Dataverzameling

Voor het uitvoeren van het onderzoek is bepaalde data verzameld, dit is onder andere gedaan door het raadplegen van verschillende vormen van literatuur en het doen van kwalitatief onderzoek. In figuur 10 zijn de verschillende methoden van data-verzameling achtereenvolgend weergegeven.



Figuur 10 – Methoden van data-verzameling

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit een verkennend/ exploratief literatuuronderzoek. Voorafgaand aan het onderzoek was het nog onbekend waar het onderzoek over zou gaan, het verkennend literatuur onderzoek heeft inzicht gegeven in de huidige problemen en daarmee geleid tot de formulering van een onderzoeksvraag. Het verkennend literatuuronderzoek staat daarmee aan de basis van dit onderzoek. De literatuur die in deze beginfase is gebruikt bestaat onder andere uit; wetenschappelijke artikelen, boeken, artikelen uit vaktijdschriften, rapporten en websites.

Na goedkeuring van de onderzoeksopzet begon fase twee; hierin is nogmaals uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar lokale participatie in windenergieprojecten. Deze fase wordt het beschrijvend literatuuronderzoek genoemd, in deze fase is namelijk de stand van zaken en huidige kennis in kaart gebracht. In deze fase is tevens de specifieke situatie van het windenergieproject A16 in kaart gebracht. Hiervoor is gebruik gemaakt van de geschreven stukken van de provincie Noord-Brabant.

In de derde fase is kwalitatief onderzoek gedaan om de mogelijkheden voor het vormgeven van lokale participatie en verankeren van lokale participatie beter in kaart te brengen. De kwalitatieve gegevens zijn verzameld middels twee besprekingen met juristen, 11 semigestructureerde interviews, een bijeenkomst over het Rijnlands gebiedsarrangement en een bijeenkomsten met ontwikkelaars. De semigestructureerde interviews zijn voornamelijk face-to-face afgenomen, maar een tweetal ook telefonisch. De respondenten voor de interviews zijn doelmatig geselecteerd, met oog op de kennis, weerstand of inbreng in dit project. Naast het interviewen van betrokken beleidsmakers en ontwikkelaars in het windenergieproject A16 zijn dus ook ervaringen en kennis van ambtenaren in andere windenergieprojecten geraadpleegd. In bijlage 3 zijn de interviewverslagen terug te vinden.

Allereerst is middels interviews met coöperaties in kaart gebracht wat de voordelen zijn van het betrekken van burgers bij windenergieprojecten, hoe burgerinitiatieven tot stand komen en wat de voor- en nadelen zijn van verschillende participatievormen. Hiervoor is gesproken met Marjan Brandes van Zeeuwind, Monique Sweep en Andries Middelbos van Deltawind, Guido Bakema van Deventer Energie, Ineke de Jong van Windpower Nijmegen, Linda Groothuijse van Coöperatie Bossche Windmolen West en een coöperatie die prefereerde anoniem te blijven.

Hiernaast is middels een interview met beleidsmakers achterhaald waar de behoefte voor het betrekken van de lokale omgeving vandaan komt en wat de voor –en nadelen zijn van verschillende participatievormen. Het eerste interview is afgenomen bij Martijn Messing, hij is zelfstandig planeconoom van windenergieprojecten. Met dit interview is het doel van lokale participatie en de businesscase van windenergieprojecten in kaart gebracht. Het tweede interview is gehouden met Marc van der Ven, programmamanager binnen de provincie Noord-Brabant en betrokken bij het windenergieproject A16. Het derde interview is gehouden bij Michaël Damen, oprichter van de stichting Energiek Moerdijk. Het vierde interview is gehouden bij Eltjo Krugel, hij is beleidsmaker binnen de provincie Noord-Brabant.

Voor het borgen van lokale participatie in het beleid zijn door de provincie Noord-Brabant twee besprekingen met juridisch adviseurs geregeld betreffende de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van het huidige beleidsinstrumentarium. Beide gesprekken hebben goed inzicht gegeven in de manier waarop lokale participatie kan worden vastgelegd. De mogelijkheden van het huidige beleidsinstrumentarium is beperkt, vandaar dat dit onderzoek tevens een scenario analyse is gedaan. Door gebruik te maken van de 'What-if-analyse' worden scenario's uitgewerkt waarin het afdwingen van lokale participatie wel mogelijk is. Voor het uitwerken van de scenario's is het van belang dat de interviewer vooraf goed inzicht heeft in de problematiek en scenario's, zodat gedurende de interviews hier gericht vragen over gesteld kunnen worden.

4.3 Data-analyse

Na het verzamelen van de benodigde data voor het onderzoek, is begonnen met het analyseren van deze data. Er zijn verschillende varianten voor het analyseren van data voor een case studie. Het kwalitatief onderzoek is namelijk exploratief waarbij op zoek is gegaan naar nieuwe informatie. De onderzoeker verplaatst zich hierbij in de geïnterviewde om zowel de context te bestuderen als de interacties en interpretaties. Hieronder wordt per (empirische) deelvraag toegelicht hoe de data is geanalyseerd.

Empirie

3. Hoe kan lokale participatie in het windenergieproject A16 worden verbeterd, zodat het optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen?

Lokale participatie in het windenergieproject A16 is geanalyseerd aan de hand van participatie in andere projecten. Er zijn namelijk geen harde randvoorwaarden waar participatie aan moet voldoen. Hierdoor is lokale participatie vergeleken op basis van opbrengsten en mogelijkheden van participeren in andere projecten.

4. Wat zijn passende rechtsvormen voor het toepassen van participatie in een windenergieproject?

Passende rechtsvormen voor het toepassen van participatie zijn bepaald door verschillende rechtsvormen op bepaalde criteria met elkaar te vergelijken. Voor het bepalen van de meest geschikte rechtsvorm voor financiële participatie heeft Agentschap NL (2011) reeds een analyse gemaakt. De meest geschikte rechtsvorm voor lokale participatie wordt bepaald aan de hand van de mate waarin de omgeving invloed kan uitoefenen op het uitgeven van de middelen en de rechtsvorm die financieel (ofwel belastingtechnisch) het meest voordelig is.

5. Hoe kan lokale participatie worden geborgd in overheidsbeleid?

Deze deelvraag is beantwoord door verschillende mogelijkheden uiteen te zetten voor het borgen van lokale participatie in het beleid. Afhankelijk van de institutionele randvoorwaarden kunnen overheden zelf bepalen waar ze de voorkeur aan geven.

4.4 Casus selectie

De reden dat voor deze casus is gekozen komt omdat dit het eerste windenergieproject is waarbij het belang van de lokale omgeving voorafgaand aan de ruimtelijke planprocedure is vastgelegd, namelijk in de Green Deal A16. Daarnaast is het windenergieproject A16 toonaangevend, omdat het een project is van ruim 100MW waarbij alle ontwikkelaars hebben ingestemd met het ter beschikking stellen van 25% van hun grondpositie. In april 2017 hebben de potentiële bouwers van de windturbines zich hieraan verbonden middels het sluiten van een Green Deal A16 met de Provincie Noord-Brabant en de gemeenten Breda, Drimmelen, Moerdijk en Zundert. Met name de schaal waarop het participeren van de omgeving wordt geïmplementeerd in dit project is vrij bijzonder.

5. CASUSBESCHRIJVING

5.1 Inleiding

Voor het bereiken van haar doelstellingen met betrekking tot het energieneutraal worden heeft het Rijk afspraken gemaakt met provincies over de hoeveelheid windenergie die zij in 2020 gerealiseerd moeten hebben. De provincie Noord-Brabant heeft de opgave gekregen om in 2020 minimaal 470,5 MW aan windenergie gerealiseerd te hebben (Sociaal-Economische Raad, 2013). De 19 gemeenten in West-Brabant hebben ingestemd met het willen meewerken met het realiseren van 200 MW. Hiervan wordt minimaal de helft langs de snelweg de A16 gerealiseerd. Het project langs de A16 betreft 100 MW die men voornemens is langs de A16 te realiseren en waarvoor de provincie met de gemeenten Breda, Drimmelen, Moerdijk en Zundert in april 2015 een convenant heeft gesloten (Provincie Noord-Brabant, 2017b). Normaliter ligt de bevoegdheid van windenergieprojecten boven de 100 MW bij het Rijk. Het Rijk kan middels de Rijkscoördinatieregeling (Afdeling 3.6.3 Wet ruimtelijke ordening (Wro)) bij projecten van nationaal belang de vergunningen en andere bijbehorende besluiten delegeren aan de provincie. Middels deze coördinatie heeft de provincie Noord-Brabant de bevoegdheid over het project langs de A16, inclusief het vaststellen van het PIP, ontheffingen en het verlenen van een omgevingsvergunning.

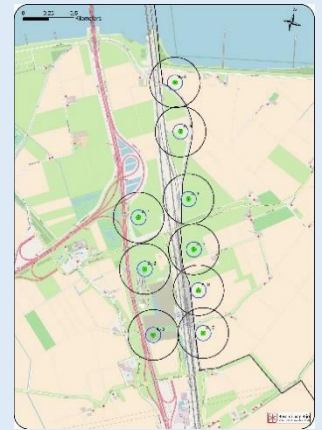
5.2 Windenergieproject A16

De reden dat de windturbines langs de A16 worden gerealiseerd is omdat het hier harder waait, omdat er al meer windturbines staan en gezien de geluidsnormen langs de snelweg hoger zijn. Het windenergieproject langs de A16 zal minimaal 100 MW aan energie moeten opwekken waarmee circa 70.000 huishoudens van energie worden voorzien. Het betreft 28 windturbines die in vier clusters langs de A16 worden gerealiseerd, bestaande uit Klaverpolder, Zonzeel/Nieuwveer, Galder en Hazeldonk. Op 24 oktober 2017 heeft Gedeputeerde Staten (GS) het voorkeursalternatief (VKA) vastgesteld, op basis van een grotendeels overeenstemmend advies van de stuurgroep, bestaande uit de gemeenten Breda, Drimmelen, Moerdijk en Zundert en de provincie Noord-Brabant. Op basis van het VKA konden ontwikkelaars overeenkomsten gaan sluiten met getroffen bewoners en heeft de provincie de borging van lokale participatie verder uitgewerkt. Hierna heeft Gedeputeerde Staten op 19 juni 2018 het ontwerp Provinciaal Inpassingsplan (PIP) ter inzage gelegd. De locaties van de windturbines zijn weergegeven in figuur 11.

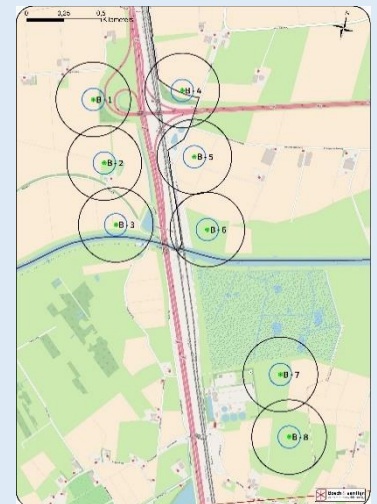
5.3 Participatie

Bij het toelichten van participatie in het windenergieproject A16 kan onderscheidt worden gemaakt tussen financiële participatie en lokale participatie. Hoewel dit onderzoek specifiek gericht is op lokale participatie heeft de financiële participatievorm wel invloed op de opbrengst van het windenergieproject en daarmee de middelen die ten goede komen van het duurzaam energiefonds. De omgeving participeert in de ontwikkeling van (in beginsel) windenergieprojecten door middel van mede-eigenaarschap, waarbij de opbrengsten ten goede komen van de hele omgeving. Hiervoor stellen ontwikkelaars 25% van het juridisch en economisch eigendom van

Klaverpolder



Zonzeel/Nieuwveer



Galder

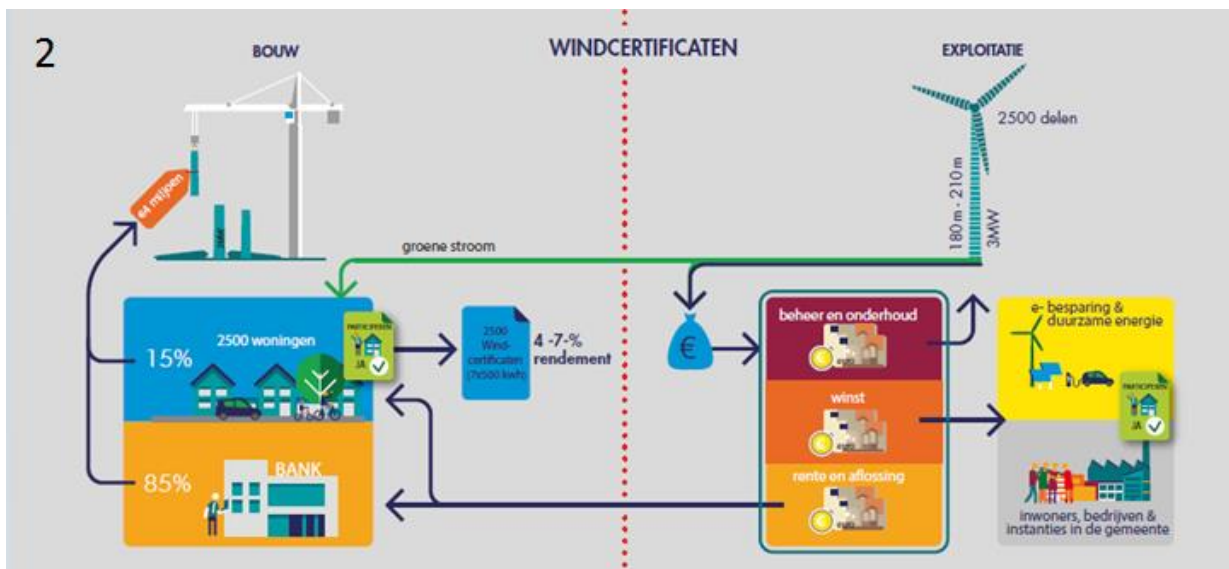


Hazeldonk



Figuur 11 - Locaties windturbines

de bouwrechten ter beschikking aan de lokale omgeving. Hiervoor zal de ontwikkelaar samen met de lokale omgeving (in beginsel Energiefonds Brabant (EFB)) een gezamenlijke ontwikkelentiteit oprichten. Op deze manier kan de lokale omgeving in elke windturbine voor 25% lokaal participeren. Het ter beschikking stellen van een kwart van de bouwrechten betekent dat de lokale omgeving ook voor 25% de kosten draagt, dit begint met de plankosten die na financial close worden verhaald op de ontwikkelentiteit. In figuur 12 is participatie in het windenergieproject schematisch weergegeven; in het linker gedeelte financiële participatie en het rechter gedeelte lokale participatie.



Figuur 12 – Participatie langs de A16

5.3.1 Financiële participatie

In het windenergieproject A16 kan de omgeving collectief investeren in de ontwikkeling en exploitatie van windturbines door het aanschaffen van windcertificaten. Elke windturbine kan circa 2500 huishoudens van stroom voorzien. Bij het windcertificatenmodel wordt door iedere deelnemer eenmalig geïnvesteerd voor het bouwen van de windturbine middels het kopen van windcertificaten. Op deze manier wordt de volledige windturbine door de omgeving gefinancierd en is geen financiering benodigd. Elk windcertificaat is goed voor circa 500kWh per jaar. Daarnaast wordt over elk windcertificaat jaarlijks een bedrag betaald voor het beheer van de windturbine. De exacte prijzen voor het eenmalig aanschaffen en jaarlijks onderhouden van de windcertificaten dienen nader bepaald te worden, hierbij wordt gestreefd naar een rendement van 4-7% op de huidige stroomrekening. De verkoop van windcertificaten begint na het starten van de bouw van de windturbines. De eerste kosten van het project treden echter al lang voorafgaand aan de bouw van de windturbines op, dit is de reden dat in het windenergieproject A16 het risicovol kapitaal (eigen vermogen) in beginsel wordt ingebracht door het EFB. Het EFB is tevens de partij die in de ontwikkelingsfase een ontwikkelentiteit opricht met de ontwikkelaar. Bij het uitgeven wordt gestreefd naar zoveel mogelijk lokale afname. Inwoners uit de desbetreffende gemeente hebben gedurende twee jaar de gelegenheid om in te stappen, indien na deze periode niet alle windcertificaten zijn verkocht worden ze buiten de gemeente aangeboden. Indien windcertificaten hierna nog niet worden verkocht blijft het EFB betrokken in het project, dit is logischerwijs niet het gewenste scenario. Op het moment dat alle certificaten verkocht zijn, is het de bedoeling dat de formele betrokkenheid van het EFB en de lokale stichtingen eindigt. Op dit moment worden de aandelen verkocht aan een door derden op te richten coöperatie, zodat de winst in één keer in de lokale fondsen gestort kan worden. Hierdoor wordt de coöperatie verantwoordelijk voor de exploitatie, grondvergoeding en lokale korting op de elektriciteitsrekening (via differentiëren van het tarief), waardoor de financieel participanten ook zeggenschap krijgen in het project. Tot dat moment houdt het EFB volledige zeggenschap over de ontwikkeling en exploitatie van het project.

Door de implementatie van het windcertificatenmodel komen veel middelen ten goede van de lokale omgeving (bijlage 2). Berekeningen uit 2016 van Bosch en van Rijn laten zien dat elke dorpsmolen (=100% lokaal eigendom) van 3MW ruim €300.000,- euro oplevert voor de gemeenschap (Bosch en van Rijn, 2016). Met circa twee dorpsmolens per gemeente en een exploitatieperiode van 20 jaar betekent dit dat het totaal ruim 12 miljoen euro voor de gemeenschap van elke gemeente oplevert. Een gedeelte hiervan komt ten goede aan de financieel participanten, een gedeelte hiervan komt ten goede aan de direct omwonenden (€0,50 per MWh) en de overige opbrengst ten goede aan het duurzaam energiefonds (€100.000 tot €150.000 per jaar).

5.3.2 Lokale participatie

In het windenergieproject A16 wordt collectief geprofiteerd, omdat de opbrengsten van de windturbines (in lokaal eigendom) ten goede komen van de gemeenschap. In het rechter gedeelte van figuur 12 is weergegeven dat de winst ten goede komt van burgers, bedrijven en andere instanties in de gemeente. De opbrengsten komen ten goede aan een lokaal duurzaam energiefonds, waarmee nieuwe duurzame energieprojecten kunnen worden gefinancierd. Op deze manier kan iedereen profiteren van de ontwikkeling van windenergie, en niet alleen de bovenklasse van de maatschappij. Dit was namelijk één van de tekortkomingen van de implementatie van financiële participatie. De filosofie is dat iedereen kan profiteren maar niemand rijk wordt. In april 2017 heeft de provincie met de ontwikkelaars de Green Deal A16 gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot lokale participatie. De afspraken met betrekking tot lokale participatie bestaan uit de volgende drie componenten:

- De belangrijkste afspraak is dat de lokale omgeving 25% aandeel krijgt in de windturbines. De financiële middelen die ten goede komen van het duurzaam energiefonds zijn afhankelijk van de businesscase van de windturbines. Een globale schatting is dat per dorpsmolen (100% lokaal eigendom), of per 4 windturbines in gedeeltelijk eigendom (=4x25%) er tussen de 100.000 en 150.000,- per jaar oplevert. Berekend op basis van een windturbine van 3MW in het jaar 2016 (Bosch & van Rijn, 2016). Met circa twee dorpsmolens per gemeente en een exploitatieperiode van 20 jaar komt uiteindelijk 4 tot 6 miljoen in het lokaal duurzaam energiefonds van elke gemeente. Dit kan in de energietransitie worden geïnvesteerd.
- Naast de jaarlijkse opbrengst van het windenergieproject, is door de provincie ook afgesproken dat ontwikkelaars het verschil in leges bijdragen in het duurzaamheidsfonds. Voor het verstrekken van de omgevingsvergunning wordt door het bevoegd gezag leges gevraagd. Hierbij bestaat een significant verschil in provinciale leges en gemeentelijke leges. Daar waar gemeentelijke leges voor een windturbine bijna €300.000 euro bedragen, bedragen provinciale leges voor windturbines slechts €80.000. In het project langs de A16 betaalt de ontwikkelaar de vastgestelde leges in de desbetreffende gemeente, terwijl de provincie het bevoegd gezag blijft voor het verstrekken van de omgevingsvergunning, zodat het overschot van circa €220.000 per molen in het duurzaam energiefonds gestort kan worden. Uit dit verschil in leges wordt tevens wel de verplichte landschapsbijdrage van €10.000 per MW betaald, zoals die in de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant is vastgelegd.
- Het tegemoet komen van direct omwonenden op basis van het richtbedrag in de Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land (2016) van €0,50 per MWh. Dit wordt gestort in een gebiedsfonds voor omwonenden. Uit dit gebiedsfonds worden omwonenden tegemoet gekomen in de vorm van duurzame energieprojecten. De financiële middelen die worden uitgegeven behoeven geen terugbetalingsplicht, maar kunnen gezien worden als schenking. In het windenergieproject langs de A16 is een dergelijk gebiedsfonds opgericht voor omwonenden tussen de 42 en 47 Lden geluidscontour. Dit zijn dan ook de omwonenden die de meeste overlast zullen ervaren van het windpark. De woningen binnen de 47 Lden geluidscontour dienen wettelijk tot de 'sfeer van de inrichting' of als bedrijfswoning te worden bestemd, hiervoor zijn de

ontwikkelaars met de desbetreffende burgers overeengekomen. Zij worden gecompenseerd in de vorm van duurzame energieprojecten, voor een duur van maximaal 20 jaar. De bijdrage vindt jaarlijks plaats, na de door de netbeheerder vastgestelde aantal geleverde MWh. Op basis van een globale berekening bedraagt de totale bijdrage van ontwikkelaars circa €175.000, verdeeld over 107 huishoudens is dit circa €1600 euro per huishouden per jaar. Uitgaande van een exploitatieperiode van 20 jaar, komt dit neer op een cumulatief bedrag van €3.500.000 in totaal, dit bedraagt €32.000 euro per huishouden over de hele looptijd van het project. Door de opbrengst van de turbines langs de gehele A16 te verdelen over de huishoudens binnen de geluidscontour worden alle direct omwonenden gelijk behandeld ongeacht gemeentegrenzen en huishoudens binnen de geluidscontour. Lokale stichtingen, ontwikkelaars en het EFB verkennen de mogelijkheden voor voorfinanciering, zodat direct omwonenden eerder aan de slag kunnen met duurzame energieprojecten.

De eerste afspraak is de eerste het meest van belang; het ter beschikking stellen van 25% van de grondposities aan de lokale omgeving. Deze afspraak zorgt dan ook voor de meeste financiële middelen in het duurzaam energiefonds, waarmee revolverend lokale projecten t.a.v. de energietransitie kunnen worden ondersteund. Voor het financieren van duurzame energieprojecten wordt een Lokale Energieagenda (LEA) opgesteld. Iedereen uit de omgeving kan projecten indienen die zij graag gefinancierd zouden hebben door het duurzaam energiefonds, op deze manier heeft iedereen de mogelijkheid mee te doen aan de energietransitie. Door middel van een terugbetalingsplicht stromen naar verloop van tijd weer voldoende middelen terug in het duurzaam energiefonds; het fonds is revolverend. De middelen dienen ingezet te worden in de desbetreffende gemeente.

De analyse van de participatievorm langs de A16, passende rechtsvormen voor het vormgeven van lokale participatie en mogelijkheden voor het borgen van lokale participatie zijn uitgewerkt in de hoofdstukken 6, 7 en 8.

6. LOKALE PARTICIPATIE LANGS DE A16

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe lokale participatie in het windenergieproject A16 kan worden verbeterd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

Hoe kan lokale participatie in het windenergieproject A16 worden verbeterd, zodat het optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen?

In het theoretisch kader is uitgewerkt waar lokale participatie aan moet voldoen om optimaal bij te dragen aan de maatschappelijke doelstellingen. De manier waarop lokale participatie is georganiseerd in het windenergieproject A16 wordt beoordeeld op de volgende punten:

- Of de windturbines ten goede komen aan de hele gemeenschap
- Of direct omwonenden extra tegemoet worden gekomen
- Of ontwikkelaars, overheden, de gemeenschap en omwonenden rechtvaardig behandeld zijn.
- Het participatieniveau, waarin burgers meedoen aan de energietransitie
- De mate waarin burgers willen participeren
- Of participeren mogelijk is voor iedereen
- Of de omgeving is uitgenodigd te participeren
- De mate waarin de windturbines bijdragen aan de energietransitie, d.m.v. financiële middelen en de besteding hiervan

6.1 Rechtvaardigheid

De ontwikkeling van windenergie eerder wordt geaccepteerd indien lusten en lasten gelijk verdeeld zijn. Uit een onderzoek naar distributieve gerechtigheid blijkt dat burgers vinden dat windturbines ten goede moeten komen van de gehele gemeenschap en daarnaast omwonenden extra moeten profiteren (Lienhoop, 2018). Omdat ontwikkelaars grondposities hebben ingenomen dienen zij een deel van hun bouwrechten ter beschikking te stellen aan de lokale omgeving, ook dit dient rechtvaardig te gebeuren.

6.1.1 Ten goede gemeenschap

De lusten van het windenergieproject dienen ten goede te komen van de gehele gemeenschap. Dit is in het windenergieproject A16 goed geregeld doordat opbrengsten worden afgedragen in een duurzaam energiefonds dat is opgericht voor burgers, bedrijven en instanties uit de desbetreffende gemeente. Elke gemeente langs de A16 heeft een eigen duurzaam energiefonds. De middelen in het duurzaam energiefonds worden besteedt aan nieuwe duurzame energieprojecten in de omgeving, waardoor deze ten goede komen van de lokale bevolking en tevens de energietransitie wordt versneld. In het kader van een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke opbrengst voor de lokale gemeenschap, de lasten van windturbines zijn immers lastig te bepalen. In het windenergieproject A16 komt volgens berekeningen jaarlijks circa €100.000 tot €150.000 ten goede van elk duurzaam energiefonds. Over de gehele exploitatieperiode (20 jaar) betekent dit een bedrag van 4 tot 6 miljoen euro dat uitgegeven kan worden aan duurzame energieprojecten in de omgeving. Doordat middelen revolverend worden ingezet kan dit bedrag meerdere keren worden geïnvesteerd. Dit bedrag dient dan ook enkel voor duurzame energieprojecten in de omgeving, de direct getroffen bewoners worden hiernaast ook nog tegemoet gekomen. Doordat dit de eerste keer is waarin een dergelijk significant bedrag ter beschikking wordt gesteld van de omgeving, kan niet vergeleken worden met andere projecten. Gesteld kan worden dat in vergelijking met andere projecten in Nederland en voor het plaatsen van 7 windturbines, relatief veel middelen ten goede komen van burgers, bedrijven en instanties in die gemeente.

De middelen die vrijkomen zijn mede afhankelijk van de financiële participatievorm, in bijlage 2 is weergegeven dat door implementatie van het windcertificatenmodel significant meer middelen vrij

komen vergeleken met andere financiële participatievormen, enkel de postcoderoosregeling levert meer middelen op, waarbij nog meer voordeel wordt behaald door vrijstelling van energiebelasting.

6.1.2 Omwonenden tegemoet komen

Bij de ontwikkeling van windenergie dienen omwonenden van het windpark tegemoet gekomen te worden voor de overlast van de windturbines. Hier wordt in het windenergieproject A16 aan voldaan door middel van een gebiedsfonds voor omwonenden. Een gebruikelijke vorm voor het tegemoet komen van omwonenden is de NWEA bijdrage van €0,50 per opgewekte MWh. Deze norm wordt gebruikt door een groot deel van de windparken in Nederland. Welke huishoudens tot omwonenden worden gerekend, is niet gedefinieerd, maar is wel bepalen voor de hoogte van de vergoeding per huishouden. Hoe meer omwonenden, hoe meer huishoudens meedelen in het gebiedsfonds. In het windenergieproject A16 zijn direct omwonenden beperkt tot de woningen tussen de 42 en 47 Lden geluidscontour. Dit lijkt een redelijke grens om tot omwonenden te rekenen, volgens de gezondheidsraad (1994) kunnen lage geluidsniveaus vanaf 42 Lden namelijk al leiden tot hinder en slaapverstoring. Hoewel de wettelijke norm 47Lden is ervaart 8-9% van de inwoners dan ook ernstige geluidshinder van windturbines (Kennisbericht 'Geluid van windturbines', 2015). In hoeverre huishoudens in de omgeving tot omwonenden worden gerekend is dan ook vooral een bestuurlijke overweging. Doordat andere mensen uit de omgeving kunnen meeprofiten via het duurzaam energiefonds, heeft de provincie overwogen het aantal huishoudens dat als 'direct omwonenden' wordt gerekend te beperken. Hierdoor worden de huishoudens die daadwerkelijk overlast ervaren dan ook redelijkerwijs tegemoet gekomen. Met een jaarlijks bedrag van circa €1600,- kunnen omwonenden hun woning in enkele jaren geheel verduurzamen.

Uit de literatuur blijkt dat distributieve rechtvaardigheid ook afhankelijk is van de verschillen tussen burgers onderling, dit is in het windenergieproject A16 goed vorm gegeven door alle huishoudens langs de A16 eenzelfde bedrag uit te keren. Normaliter wordt per windpark €0,50 per MWh afgestaan en verdeeld over het aantal huishoudens in de omgeving, voor het windenergieproject A16 zou dit betekenen dat huishoudens in Moerdijk een hogere vergoeding krijgen dan huishoudens in Zundert, simpelweg omdat bij het windpark in Zundert meer huishoudens binnen de 42 Lden geluidscontour vallen dan bij het windpark Klaverpolder. Dit is logischerwijs niet gewenst, vandaar dat elk huishouden in de 42-47 Lden geluidscontour in het windenergieproject A16 eenzelfde tegemoetkoming krijgt. Het realiseren van financieel voordeel voor de omgeving verminderd weliswaar geen weerstand, maar het vergroot wel de acceptatie en draagvlak onder omwonenden (Ven, 2018) (Rijn, 2018).

De 42 Lden geluidscontour, komt overeen met een afstand van 700 tot 1000 meter vanaf de dichtstbijzijnde windturbine, dit is afwisselend omdat het geluid van meerdere windturbines bij elkaar cumuleert. In windpark Krammer zijn alle omwonenden binnen 2,5 kilometer van het windpark betrokken. In windpark Nijmegen Betuwe komt de bijdrage ten goede van omliggende woongebieden, waaronder het buurtschap Reeth, het dorp Oosterhout, de wijk Nijmegen-Oosterhout en het grondgebied Ressen. In Windpark Zeewolde komt het gebiedsfonds ten goede van de inwoners uit Zeewolde en Almere. In Windpark Ferrum ten goede van de inwoners in een straal van 1200 meter. In vergelijking met andere projecten is in windenergieproject A16 een significant kleiner gebied als omwonenden benoemt, hierdoor houden degene die daadwerkelijk overlast ervaren meer aan de windturbines over.

6.1.3 Rechtvaardigheid eigendomsrechten

Een voorwaarde voor het eerlijker verdelen van lusten en lasten is dat de continuïteit van windenergieontwikkeling niet in het gedrang komt, hiervoor dient een goed verdienmodel behouden te blijven voor ontwikkelaars. Dit is namelijk van belang voor het behalen van de klimaatdoelstellingen. Hiervoor dient een goed verdienmodel behouden te blijven. In het windenergieproject wordt gevraagd 25% juridisch en economisch eigendom ter beschikking te stellen aan de lokale omgeving. Om te

kunnen beoordelen in hoeverre het ter beschikking stellen van grondposities van ontwikkelaars acceptabel is, wordt gekeken naar vergelijkbare projecten.

In Denemarken is een wettelijk kader dat voorziet in 21% participatie van de lokale omgeving in windenergieprojecten (Danish Renewable Energy Act, 2016). Ook in de deelstaat Mecklenburg-Westelijk Pomerania in Duitsland is in 2016 ook een nieuwe wet aangenomen die ontwikkelaars verplicht om bij de ontwikkeling van windturbines de omgeving in een straal van 5 kilometer financieel te laten participeren middels het uitgeven van 20% van de aandelen van de ontwikkelentiteit (Verenigde Energie Coöperaties Noord Brabant U.A, 2014). Ook in Nederland zijn in het verleden al windenergieprojecten gerealiseerd waarbij de lokale omgeving voor 25% kan participeren, een voorbeeld hiervan is Deventer Energie Coöperatie. Hoewel participatie van de lokale omgeving mogelijk is bovengenoemde projecten, kan niet beoordeeld worden in welke mate lokale participatie mogelijk is in andere projecten. Dé businesscase van een windpark bestaat niet, dit komt door de vele variabelen die bij de realisatie van een windpark spelen.

Naast participatie in andere projecten kan gekeken worden naar het kapitaal wat een ontwikkelaar afstaat en het risico dat hij hiervoor heeft gelopen. De marktwaarde van een grondpositie met bouwrecht ligt rond de miljoen euro per MW. Uitgaande van een windturbine van 3MW, betekent dit 750.000 (25%) wat de ontwikkelaar ter beschikking dient te stellen van de lokale omgeving, dit is een flink bedrag. Andersom kan geredeneerd worden, dat de ontwikkelaar door de vaststelling van het ruimtelijk plan, van een waardevermeerdering van 2.250.000 profiteert. Om te bepalen in hoeverre het terecht is dat de ontwikkelaar een gedeelte van de waardevermeerdering moet delen met de gemeenschap, dient gekeken te worden naar het risico dat de ontwikkelaar hiervoor heeft gelopen. Bij de ontwikkeling van het windenergieproject A16 heeft de provincie Noord-Brabant, door het financieren van de plankosten, het risico grotendeels op zich genomen. Het risico van ontwikkelaars is dan ook beperkt gebleven tot het sluiten van overeenkomsten voor het opstalrecht van een windturbine met de betreffende grondeigenaren. Dit risico is dermate beperkt dat sommige respondenten benoemen dat ontwikkelaars de bouwrechten op een 'presenteerblaadje' hebben gekregen. Het dragen van het risico van de plankosten als bevoegd gezag is niet gebruikelijk, dit is dan ook een belangrijke reden dat de provincie ruime eisen kon stellen. Hoewel de plankosten uiteindelijk worden verhaald op de ontwikkelaars, wordt dit pas gedaan nadat het ruimtelijk plan onherroepelijk is en zij daarmee verzekerd zijn van de bouwrechten en daarmee de waardevermeerdering. Door dit beperkte risico dat ontwikkelaars in het windenergieproject A16 hebben gelopen kan gesteld worden dat het ter beschikking stellen van 25% van de bouwrechten aan de lokale omgeving dan ook een realistisch percentage is.

Door het dragen van de plankosten heeft de provincie Noord-Brabant kunnen verzekeren dat 25% van de bouwrechten ter beschikking wordt gesteld van de lokale gemeenschap. Hoewel dit een mooie ontwikkeling is dient gekeken te worden of in de toekomst niet een hoger percentage ten goede van de lokale gemeenschap kan worden gesteld. Het decentraal energie opwekken heeft immers grote voordelen voor de gemeenschap en is essentieel voor het slagen van de energietransitie. De locaties van de windturbines in het windenergieproject A16 zijn mede bepaald aan de hand van de grondposities die ontwikkelaars hebben ingenomen. Indien na het uitvoeren van de milieueffectrapportage (MER) was gebleken dat op bepaalde locaties geen grondposities waren ingenomen, had de provincie ook zelf grondposities kunnen innemen of de lokale omgeving kunnen mobiliseren om grondposities in te nemen. Daarnaast kunnen overheden grondeigenaren een gedoogplicht opleggen voor de realisatie van een windturbine op hun land. Hierna kan de overheid bepalen wie zij het recht tot ontwikkelen geven. Geconcludeerd kan worden dat door het actiever optreden van overheden, nog meer participatie te realiseren is. Hoewel in de lokale omgeving van een windenergieproject niet altijd voldoende participanten zijn, zijn op landelijk niveau veel mensen geïnteresseerd in het investeren in duurzame energie.

In hoeverre participatie in andere projecten mogelijk is, dient per project te worden beoordeeld. Dit is afhankelijk van verschillende factoren zoals de businesscase en het risico van het project. Een logische benadering die gehanteerd kan worden is dat participatie mogelijk is, zolang er marktpartijen zijn die willen ontwikkelen. In de praktijk komt participatie vaak tot stand door middel van onderhandelingen. In dit onderzoek is gebleken dat het merendeel van de ontwikkelaars vaak niet zit te wachten op participerende burgers, dit gaat namelijk ten koste van de winst en meepratende burgers kunnen immers lastig zijn. Indien het bevoegd gezag de volledige plankosten en daarmee het risico op zich neemt kunnen logischerwijs ruimere eisen worden gesteld dan wanneer het volledige risico bij de ontwikkelaar ligt. Tegelijkertijd dient het bevoegd gezag zich af te vragen of het in deze situatie niet mogelijk is zelf grondposities in te nemen, de lokale omgeving te mobiliseren om grondposities in te nemen of gebruik te maken van de gedoogplicht en de complete bouwrechten op de markt aan te bieden.

6.2 Participatie

6.2.1 Participatieniveau

Tijdens de ontwikkelingsfase is sprake van een relatief laag participatieniveau, in deze fase zijn burgers over het algemeen niet of nauwelijks betrokken bij het vormgeven van lokale participatie. Er is gecommuniceerd dat 25% van de opbrengsten van het windpark ten goede komt aan de lokale energietransitie. De voordelen die het voor de gemeenschap kan opleveren zijn tijdens de ruimtelijke planprocedure echter onbekend. Pas aan het eind van de ruimtelijke planprocedure wordt gecommuniceerd wat lokale participatie voor de omgeving kan betekenen en hoe aanspraak gemaakt kan worden op de financiële middelen. In dit project is het ruimtelijk spoor dan ook duidelijk losgekoppeld van het participatie spoor. Dit komt omdat de provincie Noord-Brabant de invulling van lokale participatie heeft overgelaten aan de stichtingen. Hierna ondervonden de lokale stichtingen dat tijdens de uitwerking van het ruimtelijk spoor teveel reuring was om de realisatie en de locaties van de windturbines, waardoor lokale stichtingen dit bewust hebben losgelaten. Momenteel is het project bijna aan het eind van de ruimtelijke planprocedure en nu merken lokale stichtingen dat er vanuit de gemeenschap meer interesse komt in hetgeen de windturbines opleveren voor de gemeenschap. Tegelijkertijd was dit de eerste keer dat lokale participatie werd geïmplementeerd, waardoor er nog veel uitgewerkt moest worden. Aan het begin van de ruimtelijke planprocedure was dan ook nog volledig onbekend hoe participatie vorm gegeven zou worden. De afspraken in de Green Deal A16 zijn dan ook pas gemaakt toen de ruimtelijke planprocedure al bezig was. Vervolgens moest nog uitgewerkt worden wat de afspraken zouden betekenen voor de lokale omgeving en wat het zou opleveren. Daarnaast was in slechts één van de vier gemeenten langs de A16 een lokale energie organisatie, waardoor in de drie gemeenten eerst een lokale stichting opgericht moest worden. De lokale stichtingen hebben participatie in het windenergieproject dan ook verder vormgegeven, hierbij zijn de burgers niet betrokken.

Aan het eind van de ruimtelijke planprocedure verminderd de discussie rondom de locatie van de windturbines en komt meer belangstelling voor hetgeen de windturbines kunnen opleveren voor de gemeenschap. Om aanspraak te maken op deze financiële middelen dienen burgers actief projectvoorstellen te doen op het gebied van duurzame energie, hiervoor is dus een hoog participatieniveau vereist. Voor het participeren van burgers met de middelen uit het gebiedsfonds is dus zelforganisatie bij burgers nodig. Zo lang de omgeving niet met projectvoorstellen komt, gebeurt er ook niks met de middelen in het duurzaam energiefonds. De stichting gaat dan ook niet zelf op zoek naar projecten die wellicht interessant kunnen zijn voor de omgeving. Indien burgers met een voorstel komen, zal de stichting er daarentegen alles aan doen om dit te faciliteren met kennis en kunde. Met lokale participatie wordt getracht het ondernemerschap in burgers naar boven te halen en zich te bemoeien met hun eigen energievoorziening. De praktijk leert dat zodra een lokale organisatie zich bezig houdt met de ontwikkeling van duurzame energie, een project ook sneller wordt gedragen en de lokale omgeving makkelijker te mobiliseren is.

6.2.2 Willen

In het theoretisch kader is gebleken dat voor het tot stand komen van participatie het van belang is dat burgers willen participeren. Voor het willen participeren dient allereerst het bewustzijn van burgers toe te nemen bij de ontwikkeling van windenergie. In het onderzoek is gebleken dat veel burgers nog niet met de energietransitie bezig zijn. Dit wordt mede veroorzaakt door de manier waarop windenergie wordt ontwikkeld; ontwikkelingen worden veelal van bovenaf besloten waarbij de omgeving niet of nauwelijks wordt betrokken. Beleidsmakers pleiten er dan ook voor om de burgers mee te nemen in de lokale energieopgave en de gemeenschap vervolgens zelf te laten bepalen in hoeverre zij deze willen invullen. Hierdoor worden duurzame energieprojecten van de omgeving, en niet van bovenaf opgelegde blauwdrukken. Weerstand tegen windenergieprojecten is met de huidige impact van windturbines nauwelijks te voorkomen, het lokaal draagvlak en acceptatie en aanzien van windenergieprojecten kan daarentegen wel worden vergroot. Een veel gemaakte fout is dat beleidsmakers of initiatiefnemers bij de ontwikkeling van een project teveel verwachtingen hebben van participerende burgers, terwijl momenteel slechts een klein gedeelte van de gemeenschap hierin geïnteresseerd is, ongeacht of participeren financieel interessant is. Respondenten benadrukken dat een groot deel van de bevolking helemaal nog niet bezig is met de energietransitie (Winddays, 2018). Dit benadrukt dan ook het belang om het fonds revolverend in te richten, zodat middelen rondgepompt blijven worden en burgers aan de slag kunnen zodra het bewustzijn toeneemt. Naarmate de energierekening van de burgers blijft stijgen, neemt vanzelf de urgentie toe om aan de slag te gaan met duurzame energie benadrukt Martijn Messing.

Naast het bewustzijn dient participeren ook financieel interessant te zijn voor de lokale instantie. Het duurzaam energiefonds wordt revolverend ingezet, waardoor een terugbetaalverplichting wordt gevraagd. Net als een regulier investeringsfonds zal ook rente over de financiering worden gevraagd. Hoewel de lokale stichting projecten beoordeelt op het rendement bij het uitgeven van de middelen, dient het verduurzamen van de lokale instantie, na het terugbetalen van de financiering ook interessant te zijn voor de instantie. Hierdoor is het van belang dat een interessante financieringsvoorwaarden worden geïmplementeerd.

6.2.3 Kunnen

Burgers dienen ook de mogelijkheid te hebben om te participeren. Bij financiële participatie is bijvoorbeeld inleg vereist, waardoor dit niet mogelijk is voor de huishoudens met een kleinere beurs. Naast een financiële constructie die het voor iedereen mogelijk maakt om te participeren, dienen burgers ook van informatie te worden voorzien. In deze paragraaf wordt beoordeeld in hoeverre windenergieproject A16 hieraan voldoet.

Financiële constructie

Door gebruik te maken van een duurzaam energiefonds wordt in het windenergieproject A16 elk huishouden in staat gesteld te participeren in de energietransitie. Zij kunnen weliswaar geen mede-eigenaar worden van de windturbines, maar ze kunnen wel deelnemen aan de energietransitie door het verduurzamen van de gemeenschap met middelen uit het duurzaam energiefonds. Burgers kunnen projecten indienen die ze gefinancierd zouden willen hebben door het duurzaam energiefonds, zoals zonnepanelen op de bibliotheek of ledverlichting voor de sportvereniging. Om ervoor te zorgen dat de opbrengsten van de windturbines goed worden besteedt, zal in iedere gemeente een stichting worden opgericht, die in samenwerking met bewoners, belangengroepen en ondernemers een programma opstellen waaraan het geld zal worden besteedt. Dit programma noemen we de Lokale Energieagenda (LEA). Na het opstellen van een LEA, kunnen burgers met projectvoorstellen komen. De projecten dienen ten goede te komen van de gemeenschap en dienen het individueel belang te overstijgen. De toewijzing van projecten wordt gedaan door het bestuur van de lokale stichting. Het bestuur wordt zo onafhankelijk mogelijk samengesteld, op basis van kennis en expertise. Dit is belangrijk voor een eerlijke behandeling van projectvoorstellen. Daarnaast wordt toegekeken door een adviesraad waarin

sleutelfiguren van de gemeenschap zitten, zoals de woningbouwvereniging, ZLTO, MKB, onderwijs, etc. De adviesraad denkt mee aan het uitgeven van de middelen. De voorgestelde projecten worden tevens getoetst door het Energiefonds Brabant, waarna zij het bestuur van de stichting adviseren betreffende de opbrengst van het project. Hierbij wordt het project zowel beoordeeld op de maatschappelijke opbrengst als het financieel rendement. Bij maatschappelijke opbrengst gaat het hierbij om de hoeveelheid energie die bespaard of opgewekt wordt. Dit is bewust gedaan om een de middelen goed uit te geven; onrendabele investeringen worden op deze manier getracht te voorkomen. De duurzame energiefondsen kunnen gezien worden als lokaal investeringsfondsen. De fondsen zijn vergelijkbaar met de grootschaligere investeringsfondsen, zoals het Energiefonds Brabant (EFB). Hoewel er een zeer goede systematiek is voor het financieren van de juiste projecten, is het voor het gevoel van de burger wellicht nog belangrijk dat zij op een manier controle kunnen uitoefenen.

Bij het financieren van duurzame energieproject met middelen uit het duurzaam energiefonds hebben projecten in deze drie kernen voorrang. De gemeente Moerdijk telt bijvoorbeeld 11 kernen, echter komen slechts in drie van deze kernen windturbines. Om te voorkomen dat projecten buiten de drie kernen helemaal geen aanspraak kunnen maken op de financiële middelen wordt 60% van de middelen binnen de drie kernen besteedt en 40% buiten de drie kernen. Op deze manier worden andere kernen aangemoedigd om hun eigen dorpsmolen te realiseren, om aanspraak te maken op een dergelijk revolverend fonds. De toewijzing van projecten is mede afhankelijk van het zelf organiserend vermogen in de verschillende kernen.

Geconcludeerd kan worden dat door de huidige manier van vormgeven van lokale participatie iedereen in staat is te participeren in de energietransitie, dit is dan ook de kracht van lokale participatie. Om aanspraak te maken op de middelen in het duurzaam energiefonds zullen ze ook moeten participeren, omdat de financiële middelen anders ter beschikking worden gesteld aan duurzame energieprojecten in andere kernen. Hoewel veel coöperaties en beleidsmakers aangeven dat ze het belangrijk vinden dat iedereen moet kunnen deelnemen aan de energietransitie, komt het voordeel van windenergieprojecten in de praktijk met name ten goede van degene die financieel participeren. In veel windenergieprojecten wordt alleen de NWEA-bijdrage van 0,50 cent per MWh afgedragen als tegemoetkoming aan de omgeving. Laatste jaren komt er steeds meer aandacht voor participatiemodellen waarbij de opbrengst ten goede komt aan de hele gemeenschap, mede omdat de minder bedeelde gezinnen geen financiële middelen hebben om mee te doen met de energietransitie. De implementatie van lokale participatie brengt hier deels verandering in. Desalniettemin dienen projecten het individueel belang dienen te overstijgen waardoor individuele huishoudens niet kunnen verduurzamen met de financiële middelen in het duurzaam energiefonds. De stichtingen bieden weliswaar hulp en informatie aan voor het verduurzamen van hun woning, de financiële investeringen dienen de huishoudens echter zelf te blijven doen, de probleem energiearmoede wordt door lokale participatie in dit project nog niet opgelost.

Informeren

Uit de literatuur blijkt dat burgers met een lager economische achtergrond minder snel participeren, omdat zij minder kennis en informatie ter beschikking hebben. Bij het participeren met middelen uit het duurzaam energiefonds zal hiervan geen sprake zijn; allereerst omdat de burgers uitgebreid worden geïnformeerd over hetgeen het duurzaam energiefonds voor ze kan betekenen en daarnaast omdat het duurzaam energiefonds burgers bijstaat met kennis en expertise voor de ontwikkeling van een project. Door een goede procesparticipatie in het windenergieproject A16 waren veel burgers op de hoogte van het introduceren van lokale participatie. De doelstelling en motivatie voor de implementatie van lokale participatie is hierdoor geruime tijd bekend. Hierna wordt in bewonersavonden samen met de lokale omgeving een Lokale Energieagenda (LEA) opgesteld en zijn burgers geïnformeerd over het indienen en de beoordeling van projectvoorstellen. In de bewonersavonden zijn burgers tevens bewust gemaakt van het doel en het belang van het investeringsfonds, om maatschappelijke druk tot het uitgeven van de gelden te voorkomen. Zodra

burgers daadwerkelijk met projectvoorstellen komen, worden ze door de lokale stichting bijgestaan met kennis en expertise voor de ontwikkeling van het project. De stichting Energiek Moerdijk doet dit bijvoorbeeld al geruime tijd voor individuele huishoudens die hun woning willen verduurzamen.

6.2.4 Uitnodigen

Om participatie tot stand te laten komen is het van belang dat burgers worden uitgenodigd om te participeren middels lokale participatie. In dit project is momenteel beperkt aandacht besteedt aan het uitnodigen van de omgeving om te participeren middels het duurzaam energiefonds. Dit wordt gedaan door middel van bewonersavonden, die worden georganiseerd door de dorpsraad.

Hoewel de vier stichtingen langs de A16 een gezamenlijke aanpak hanteren voor het bereiken van de lokale omgeving, zijn er wel verschillen tussen de verschillende stichtingen zichtbaar. De stichting Energiek Moerdijk (STEM) was bijvoorbeeld al geruime tijd bezig met het betrekken van de gemeenschap bij de energietransitie. Bij het organiseren van enkele bewonersavonden door Michaël Daamen en Martijn Messing in de kernen Moerdijk, Langeweg, Zevenbergschen Hoek en Lage Zwaluwe, leek dit in beginsel weinig interesse te wekken bij de lokale omgeving. Door de realisatie van de windturbines ontstond echter veel reuring in Moerdijk, hierdoor is de lokale stichting tijdelijk gestopt met het bereiken van de lokale bevolking. Momenteel loopt de ruimtelijke planprocedure op zijn eind en proberen de stichtingen de lokale omgeving weer te bereiken, het is opmerkelijk dat er in Moerdijk meer belangstelling is van de bevolking dan in de andere gemeenten. De aanwezigheid van een lokale energieorganisatie en het organiseren van meerdere bijeenkomsten heeft dan toch geleidt tot het bereiken van de gemeenschap. Coöperaties benadrukten in interviews dat het een tijdrovend en soms lastig proces is om burgers enthousiast te maken om te participeren. Lokaal draagvlak voor het project is van cruciaal belang, dit kan worden versterkt door samen te werken met lokale partners, waardoor het project lokaal geworteld is. Daarnaast bekijken veel beleidsmakers en initiatiefnemers zich op het aantal mensen dat geïnteresseerd is te participeren in de ontwikkeling van windenergie; veel burgers zijn helemaal nog niet bezig met de energietransitie en hebben geen behoefte aan het participeren in een windpark. Bij het organiseren van bewonersavonden is het van belang dat voldoende aandacht wordt besteedt aan het uitnodigen van burgers. Burgers met een lager economische achtergrond hebben namelijk minder sociale netwerken, waardoor zij vaak nauwelijks betrokken zijn bij een dorpsraad. Voor het bereiken van de hele gemeenschap is het daarom van belang dat bewonersavonden duidelijk kenbaar worden gemaakt.

6.3 Energietransitie

De vormgeving van lokale participatie dient optimaal bij te dragen aan de energietransitie, dit wordt beoordeeld aan de hand van de hoeveelheid financiële middelen die vrij komt ten behoeve van duurzame energieprojecten en de mate waarin deze duurzame energieprojecten energie besparen of opwekken.

De hoeveelheid financiële middelen die lokale participatie oplevert is in grote mate afhankelijk van de financiële participatievorm, in bijlage 2 worden indicatieve berekeningen weergegeven per participatievorm. Hieruit is gebleken dat door implementatie van het windcertificatenmodel relatief veel financiële middelen ten goede van het duurzaam energiefonds komen vergeleken met andere participatievormen. Hoewel met de postcodeoosregeling nog meer middelen ten goede van het duurzaam energiefonds komen, is dit vanwege bestuurlijke overwegingen niet gewenst, omdat dit ten koste van de belastinginkomsten gaat.

Het duurzaam gebiedsfonds dient zo ingericht te worden dat de middelen ook daadwerkelijk zoveel mogelijk aan de energietransitie worden besteedt; dit is goed vormgegeven door de manier waarop projecten worden toegewezen. Zoals eerder vermeld wordt hierbij gekeken naar de maatschappelijke opbrengst in de vorm van energiebesparing of energieopwekking.

In dit project dragen zelfs de middelen van het gebiedsfonds voor omwonenden optimaal bij aan de energietransitie. Hierdoor wordt naar schatting jaarlijks 175.000 in de energietransitie geïnvesteerd. De 107 huishoudens zouden met de financiële middelen die zij ontvangen over de gehele looptijd van het project, in één keer hun hele woning kunnen verduurzamen. Hoewel beleidsmakers en coöperaties aangeven dat het een positief effect zou hebben op de energietransitie indien vergoedingen aan de omgeving worden uitgekeerd in de vorm van duurzame energie, worden omwonenden in de praktijk regelmatig vergoed in de vorm van geld.

Het is duidelijk dat we pas aan het begin van de energietransitie staan, logischerwijs zijn er dan ook veel middelen nodig om deze transitie te realiseren. Hoewel er een interessant bedrag ter beschikking komt van de energietransitie zijn de middelen in het duurzaam energiefonds niet oneindig. Gezien de grootte van de energieopgave die er ligt, dient het duurzaam energiefonds dan ook revolverend (ofwel circulair) vorm gegeven te worden, waarbij de financiering wordt terug betaald. Door het duurzaam energiefonds vorm te geven als een circulair investeringsfonds, wordt vermogen opgebouwd voor toekomstige generaties en projecten.

Tussentijdse conclusie

In hoeverre draagt lokale participatie in het windenergieproject A16 bij aan de maatschappelijke doelstellingen van de energietransitie en hoe kan dit worden verbeterd?

De implementatie van lokale participatie heeft geleid tot meer rechtvaardigheid in het windenergieproject A16. Door het ter beschikking stellen van 25% van de bouwrechten komt een significant bedrag ten goede van de gemeenschap. De mate waarin de lusten en lasten eerlijk zijn verdeeld is moeilijk te beoordelen, omdat lokale participatie op deze manier niet eerder is geïmplementeerd. Vergeleken met participatie in andere projecten komt een significant gedeelte van de opbrengst ten goede van de gemeenschap. Gezien de provincie Noord-Brabant het plankosten risico op zich heeft genomen dient echter wel afgevraagd te worden, of er geen groter aandeel van de bouwrechten ter beschikking van de lokale omgeving had moeten komen of dat de provincie Noord-Brabant niet had kunnen meeprofiteren van de waardevermeerdering van het bouwrechten. Dit had de provincie kunnen doen door een groter aandeel participatie te eisen of door zich actief te bemoeien met de ontwikkeling door het innemen van grondposities of opleggen van een gedoogplicht. Naast dat de middelen ten goede komen van de gemeenschap, worden ook omwonenden redelijkerwijs tegemoet gekomen. Door een relatief kleine groep tot direct omwonenden te rekenen, worden de huishoudens die de meeste nadeel van het windpark ondervinden significant tegemoet gekomen.

Door de opbrengsten van de windturbines (in lokaal eigendom) ten goede te laten komen van het lokaal duurzaam energiefonds, komen de middelen ten goede van de hele gemeenschap. Iedereen kan participeren in de energietransitie door het indienen van projecten. Om aanspraak te maken op de middelen moeten burgers ook daadwerkelijk aan de slag te gaan, het brengt het ondernemerschap in burgers weer naar boven. Voor het tot stand komen van participeren is het van belang dat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden te participeren. Voor het willen participeren van burgers is het van belang dat het bewustzijn bij burgers toeneemt en dat participeren financieel interessant is voor de gemeenschap, hier dient de lokale stichting in hun financieringsvoorwaarden rekening mee te houden. Voor het kunnen participeren is een financiële constructie nodig en dienen burgers van voldoende informatie te worden voorzien. Door het vormgeven van lokale participatie middel een duurzaam energiefonds is het voor iedereen mogelijk om te participeren. Ondanks dat er een significant bedrag ten goede komt van het duurzaam energiefonds zijn de middelen niet oneindig, om participatie mogelijk te blijven maken is het van belang dat de financiële middelen revolverend worden

ingezet, zodat de middelen gebruikt kunnen worden voor nieuwe projecten. Informatievoorziening en het uitnodigen van burgers om te participeren gaat via bewonersavonden die georganiseerd worden door de lokale dorpsraad. Hierbij dient er rekening gehouden te worden dat burgers met een lager sociaal economische achtergrond vaak geen onderdeel uitmaken van deze netwerken waardoor het de voorkeur heeft individuele huishoudens ook direct uit te nodigen. Omdat projecten het individueel belang moeten overstijgen, biedt het duurzaam energiefonds geen mogelijkheid voor huishoudens met een kleinere beurs om hun woning te verduurzamen, hierdoor draagt lokale participatie niet bij aan het bestrijden van energiearmoede.

Door het implementeren van het windcertificatenmodel komen relatief veel middelen ten goede van de energietransitie. Doordat projectvoorstellen naast het financieel rendement worden beoordeeld op de hoeveelheid energie die ermee wordt bespaard of opgewekt, komen de financiële middelen optimaal ten goede van de energietransitie. Daarnaast worden de financiële middelen in het duurzaam energiefonds revolverend ingezet, waardoor de middelen meerdere keren kunnen worden uitgegeven.

Geconcludeerd kan worden dat de implementatie van lokale participatie in het windenergieproject langs de A16 bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de energietransitie. Allereerst worden lusten en lasten gelijk verdeeld, doordat de middelen ten goede komen van de hele gemeenschap, direct omwonenden redelijkerwijs tegemoet worden gekomen en de ontwikkelaar een realistisch aandeel van de bouwrechten ter beschikking stelt. Daarnaast is er een hoog participatieniveau omdat burgers actief projecten moeten aandragen. Ook kan participatie tot stand komen omdat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren. Tot slot wordt door windturbines langs de A16 de energietransitie versneld doordat de opbrengst van de windturbines (in lokaal eigendom) ten goede komt aan het duurzaam energiefonds. Door implementatie van het windcertificatenmodel komen relatief veel middelen ten goede van de energietransitie en de middelen worden tevens zorgvuldig uitgegeven omdat projecten worden beoordeeld op energiebesparing of energieopwekking.

Lokale participatie zou kunnen worden verbeterd door een groter aandeel van het windpark ten goede van de lokale omgeving te laten komen, zeker indien het bevoegd gezag het plankosten risico draagt lijken hier mogelijkheden voor. Hierdoor zou de energietransitie. Voor het tegengaan van energiearmoede is het wenselijk dat de middelen in het duurzaam energiefonds ter beschikking gesteld zouden kunnen worden van de huishoudens met een kleinere beurs, echter blijken de middelen in de fondsen langs de A16 hiervoor ontoereikend waardoor dit ten koste zou gaan van de middelen voor de gemeenschap. Verder dient rekening gehouden te worden met dat de financieringsvoorwaarden interessant zijn, zodat burgers willen participeren en dienen burgers uitgenodigd te worden.

7. PASSENDE RECHTSVORMEN

Voor het lokaal ontwikkelen en exploiteren van windenergie dient de lokale omgeving zichzelf te verenigen in een organisatievorm, hiervoor dient een rechtsvorm te worden gekozen. Ook voor het uitgeven van middelen in het duurzaam energiefonds dient een rechtsvorm te worden gekozen. In dit hoofdstuk worden passende rechtsvormen geanalyseerd voor het vormgeven van lokale participatie. De vraag die dit hoofdstuk centraal staat luidt:

Wat zijn passende rechtsvormen voor het toepassen van lokale participatie in een windenergieproject?

7.1 Rechtsvormen voor de ontwikkeling van windenergie

Indien burgers windenergie willen ontwikkelen en exploiteren dienen ze zichzelf te verenigen in een rechtsvorm. Er kan onderscheid gemaakt worden in commerciële en niet-commerciële rechtsvormen. De keuze voor een rechtsvorm heeft gevolgen voor de financiering, zeggenschap, leiding, besluitvorming, aansprakelijkheid en het voortbestaan van een organisatie. Hieronder wordt toegelicht welke rechtsvormen op welke manier voorkomen bij de ontwikkeling van windenergie.

- ❖ **Bv (besloten vennootschap):** Bij een besloten vennootschap (bv) is het eigen vermogen verdeeld in aandelen, waarbij de aandeelhouders tevens eigenaar van het bedrijf zijn. Zij zijn dan ook verantwoordelijk voor de schulden van het bedrijf. De aandelen staan op naam, dit betekent dat ze niet zomaar verhandeld kunnen worden. Bij een bv is het aandelenbezit het participatieve element, de verhouding in aandelen zorgt er tevens voor dat iemand met veel aandelen meer te zeggen heeft dan degene met minder aandelen. De aansprakelijkheid van aandeelhouders is beperkt tot het ingelegde bedrag voor de aandelen. Indien bestuurders hun taken onvoldoende hebben vervuld kunnen zij ook privé aansprakelijk zijn. Over aandelen kan dividend worden uitgekeerd aan aandeelhouders, indien het eigen vermogen groter is dan het gevraagde deel van het kapitaal. De bv wordt bestuurd door het bestuur van de besloten vennootschap. Een bv is een veel gekozen rechtsvorm voor de ontwikkeling en exploitatie van een windpark, ook in het windenergieproject A16 zijn de ontwikkelentiteiten besloten vennootschappen waarin de omgeving voor 25% participeert en de ontwikkelaar voor 75%. Individuele burgers zijn hierbij echter geen aandeelhouder, het aandeel van de lokale omgeving wordt in beginsel vertegenwoordigd door het EFB en gaat later over in een coöperatie. Het is namelijk onpraktisch dermate veel aandeelhouders te hebben in een ontwikkelentiteit. In windpark Zeewolde is wel gekozen voor het verenigen van burgers in een besloten vennootschap, de ontwikkelentiteit telt circa 200 aandeelhouders, bestaande uit lokale omwonenden en grondeigenaren. In dit project is gekozen voor een besloten vennootschap omdat het een duidelijke afbakening had, met een beperkt aantal burgers en bedrijven daarbinnen. Daarnaast omslaat het project ook het saneren van 220 oude windturbines waardoor samenwerking met deze eigenaren van belang is.
- ❖ **Nv (naamloze vennootschap):** Bij een naamloze vennootschap (nv) is het eigen vermogen verdeeld in aandelen, waarbij de aandelen niet op naam staan. Op deze manier kunnen aandelen verkocht worden aan een breed publiek, zodat er een groot vermogen kan worden aangetrokken. Ook bij een nv is het aandelenbezit het participatieve element, de verhouding in aandelen zorgt er tevens voor dat iemand met veel aandelen meer te zeggen heeft dan degene met minder aandelen. Het nadeel is dat de aandelen niet op naam staan en daarom vrij zijn te verhandelen, wat niet wenselijk voor het betrekken van specifiek de lokale omgeving (Zakelijk.infonu, 2011). Een nv is geschikt voor de ontwikkeling van zeer grootschalige windparken, waarbij een groot vermogen dient te worden aangetrokken en minder belangen zijn voor de omgeving. Een voorbeeld van een naamloze vennootschap is Belwind N.V., voor de realisatie van een offshore windpark voor de kust van Zeebrugge in België.
- ❖ **Vof (vennootschap onder firma):** Een vennootschap onder firma is een organisatie met twee of meer eigenaren, deze eigenaren worden firmanten of vennoten genoemd. De vof heeft geen rechtspersoonlijkheid en de eigenaren zijn ieder hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden. Deze

privé aansprakelijkheid schrikt burgers vaak af, gezien het om veel geld gaat. Zeggenschap tussen de vennoten is in beginsel gelijk verdeeld, mits anders is afgesproken. Hierin kunnen in de vennootschapsovereenkomst nadere afspraken worden gemaakt. Hierin kunnen ook eisen worden gesteld aan de vennootschap, bijvoorbeeld het zijn van een omwonenden. Indien een vennoot later vertrekt uit de omgeving, kan worden verplicht zijn aandeel te verkopen (SenterNovem, 2009) (Zakelijk.infonu, 2011). Een Vof kan ook gebruikt worden als rechtsvorm voor de ontwikkeling en exploitatie van een windpark. Voor de ontwikkeling en exploitatie van windpark Kloosterlanden is bijvoorbeeld voor een vof gekozen, deze vof bestaat uit de vennoten; DE-Wind BV en Raedthuys WP Kloosterlanden BV. Deze bv's zijn dochterbedrijven van de Deventer Energie Coöperatie en Raedthuys Windpower bv en zijn dan ook een goed voorbeeld van hoe een samenwerking tussen een marktpartij en de lokale omgeving vormgegeven kan worden.

- ❖ **Stichting:** Een stichting is een organisatie die met een bepaald vermogen bepaalde doelen willen verwezenlijken. Een stichting heeft geen leden, maar wel een bestuur dat zich bezig houdt met het realiseren van de doelen en vertegenwoordiging naar buiten toe. Tevens kan een raad van toezicht worden opgericht. Zeggenschap kan worden verkregen door in het bestuur of de raad van toezicht deel te nemen. Praktische zaken zoals het doel van een stichting en hoe het bestuur gekozen wordt, wordt vermeld in de statuten van een stichting. Een stichting kan geen uitkeringen doen aan eigenaren, bestuurders of derden indien dit geen achterliggend sociaal of ideaal doel bevat, echter is een stichting wel bruikbaar voor het realiseren van sociale en maatschappelijke doelen. Indien een stichting eigenaar wordt van een windturbine, wordt de stichting belast met vennootschapsbelasting, dit komt omdat de exploitatie van een windturbine wordt gezien als onderneming. Een uitkering aan een derde partij wordt niet belast bij de stichting, maar dan wordt de derde partij eventueel belast met schenkingsrechten. De beperkte zeggenschap, onmogelijkheid tot winstuitkering en fiscale regelingen maken een stichting minder geschikt voor de exploitatie van een windturbine. Een stichting is wel een bruikbare rechtsvorm voor het besteden van het geld in de lokale gemeenschap. Het geld zou dan op een alternatieve manier opgehaald kunnen worden, waarna de stichting het geld uitgeeft. Een nadeel van een stichting is de transparantie, omdat leden minder controle kunnen uitoefenen (SenterNovem, 2009) (Zakelijk.infonu, 2011). In drie van de betrokken gemeenten in het windenergieproject A16 is elk een stichting opgericht voor het stimuleren en financieren van duurzame energieprojecten.
- ❖ **Vereniging:** Een vereniging is een samenwerking tussen twee of meer personen die een bepaald doel voor ogen hebben, een vereniging heeft tevens leden. Ieder lid heeft het recht zijn mening naar voor te brengen, de algemene ledenvergadering heeft dan ook de hoogste macht. Hierin wordt tevens het bestuur gekozen. Een vereniging kan winst maken, zij mogen het echter niet uitkeren aan hun leden. Een vereniging wordt belast met vennootschapsbelasting (Zakelijk.infonu, 2011). Het niet uit kunnen keren van winst wordt gezien als één van de nadelen van een vereniging voor het exploiteren van windturbines. Desalniettemin is het goed mogelijk dat een vereniging wordt opgericht voor het beheren van een besloten vennootschap die een windpark ontwikkeld en exploiteert. Voor de realisatie van windpark Zeewolde is een ontwikkelvereniging opgericht die later is overgegaan in een besloten vennootschap genaamd Windpark Zeewolde bv.
- ❖ **Coöperatie:** Een coöperatie is een bijzonder type vereniging, het is een samenwerking tussen twee of meer personen die een bepaald doel voor ogen hebben. Een belangrijk verschil is dat een coöperatie de mogelijkheid heeft om winst uit te keren aan zijn leden. Door middel van het sluiten van overeenkomsten met leden, ten aanzien van de bedrijfsvoering, worden doelen nagestreefd. Risico van leden is afhankelijk van de gekozen aansprakelijkheidsvorm: Wettelijke aansprakelijkheid (WA), beperkte aansprakelijkheid (BA) of uitgesloten aansprakelijkheid (UA). Indien bestuurders hun taken onvoldoende hebben vervuld, kunnen zij aansprakelijk gesteld worden. Zeggenschap in een coöperatie wordt vormgegeven door het kiezen van een bestuur in de algemene ledenvergadering. Elk lid heeft in beginsel één stem ongeacht het ingelegde bedrag, mits dit anders is vermeld in het statuut. Toetreding tot de coöperatie kan worden beperkt middels bepaalde eisen of goedkeuring van het bestuur (SenterNovem, 2009) (Zakelijk.infonu, 2011). Door de mogelijkheid winst uit te keren, het kunnen vertegenwoordigen van een groot aantal burgers

met evenveel zeggenschap en de mogelijkheid om de mate van aansprakelijkheid te kiezen, is een coöperatie veruit de meest geschikte rechtsvorm voor het gezamenlijk ontwikkelen en exploiteren van windenergie in Nederland. Dit is dan ook de reden dat ons land zoveel energiecoöperaties kent (Provincie Noord-Brabant, 2015).

7.2 Analyse

Financiële participatie

In figuur 13 zijn de meest bruikbare rechtsvormen beoordeeld op hun geschiktheid voor het gezamenlijk ontwikkelen en exploiteren van een windturbine. Deze tabel is afkomstig uit een rapport naar financiële participatie in windenergieprojecten en geeft duidelijk weer welke rechtsvorm het meest geschikt is voor het lokaal ontwikkelen en exploiteren van windturbines (Agentschap NL, 2011).

Criterium	Coöperatie	Bv/nv	Vereniging	Stichting
Invulling geven aan een gezamenlijke ondernemingsgedachte	++	+/-	++	-
Invloed van participanten op activiteiten	++	+	++	-
Mogelijkheid voor verschillende participatievormen	++	+	++	-
Mogelijkheid wijziging participatievorm (toe- en uitstreding)	++	-	++	n.v.t.
Flexibele structuur	++	+	-	-
Oprichtingsmogelijkheid voor verschillende groeifasen	++	-	-	-
Flexibele mogelijkheden financiering	++	+	-	+
Samenwerkingsmogelijkheden	++	++	+	-
Kosten van de constructie	+	-	++	++

Figuur 13 - Geschiktheid rechtsvormen (Agentschap NL, 2011)

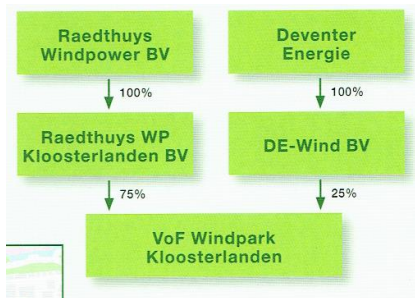
Hoewel de keuze voor een rechtsvorm afhankelijk is van de behoefte en doelen van een organisatie, kan geconcludeerd worden dat de coöperatie veruit de meest geschikte vorm is voor de ontwikkeling en exploitatie van windturbines door de lokale bevolking, dit is dan ook te zien aan het groot aantal energiecoöperaties dat Nederland rijk is. Dit komt omdat een coöperatie een groot aantal leden kan vertegenwoordigen die tussendoor in en uit kunnen stappen, er winst uitgekeerd kan worden aan leden en leden niet privé-aansprakelijk hoeven te zijn. In de praktijk zien we echter ook vaak een combinatie van de verschillende rechtsvormen. Door middel van een normale concernstructuur met een nv of bv als holding kunnen hieronder één of meerdere werkmaatschappijen worden gehangen of een vof met een ontwikkelaar. Op deze manier kan ook een lokale stichting middels een werkmaatschappij (meestal een bv) een windpark exploiteren. Een goed voorbeeld waarbij een combinatie van rechtsvormen is gebruikt, is het windpark Kloosterlanden in Deventer dat wordt geëxploiteerd door een vof, de vennoten bestaan uit twee bv's, waarbij de ene bv wordt beheerd door de lokale energiecoöperatie en de andere bv door een marktpartij (figuur 14).

Lokale participatie

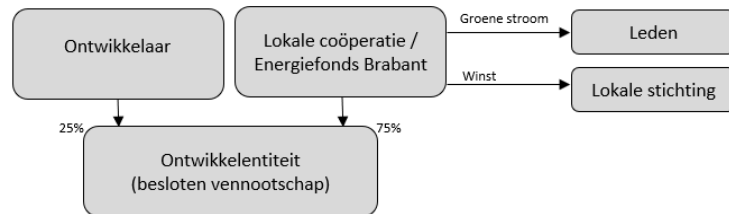
Hoewel de rechtsvorm voor het gezamenlijk ontwikkelen en exploiteren (financiële participatie) van een windturbine aan veel criteria moet voldoen, worden aan de rechtsvorm voor het beheren van een duurzaam energiefonds minder eisen gesteld. In het duurzaam energiefonds komen de opbrengsten van het windpark terecht, waarna deze uitgegeven dienen te worden aan nieuwe duurzame energieprojecten in de omgeving. Hierbij is het van belang dat financieel de meest voordelige rechtsvorm wordt gekozen. Normaliter dient over dergelijke transacties schenkbelasting betaald te worden, maar omdat een stichting de mogelijkheid heeft om als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI) aangemerkt te worden kan hier vrijstelling van verkregen worden. Allereerst hoeft in dit geval geen schenkbelasting betaald te worden, en onder bepaalde voorwaarden kan de schenker, ofwel de exploitant van het windpark in aanmerking komen voor giftenaftrek in de inkomsten of vennootschapsbelasting. Stichtingen en verenigingen kunnen zich kwalificeren als een ANBI, indien; het fonds zich minimaal voor minimaal 90% inzet in het algemeen belang; het fonds geen winstoogmerk heeft; de beloning voor bestuurders beperkt is tot een onkostenvergoeding of minimale vacatiegelden

Indien een stichting zich niet kan kwalificeren als ANBI instelling dient schenkbelasting betaald te worden over het bedrag dat de ontwikkelentiteit overmaakt aan het windfonds. In dit geval is het beter het fonds beheerd te laten worden door de coöperatie die het windpark exploiteert, zodat zij direct

de middelen verspreiden, een voorbeeld van een coöperatie die voor de hele gemeenschap werkt is de Bommelerwaard (RVO, 2014). Het nadeel hiervan is dat met name de financieel participanten zeggenschap kunnen uitoefenen op de manier waarop de middelen worden verdeeld in de gemeenschap.



Figuur 14 – Combinatie rechtsvormen windpark Kloosterlanden (Deventer Energie, 2014)



Figuur 15 – Vormgeving rechtsvormen windenergieprojecten A16 (Eigen model, 2018)

In het windenergieproject A16 richt het Energiefonds Brabant (EFB) samen met de ontwikkelaar een ontwikkelentiteit op (figuur 15). De ontwikkelentiteit is een besloten vennootschap waarin het EFB voor 25% participeert en de ontwikkelaar voor 75%. De lokale omgeving wordt in beginsel vertegenwoordigd door het Energiefonds Brabant, waarna het aandeel in de ontwikkelentiteit wordt overgedragen aan een lokale coöperatie zodra er voldoende participanten zijn. De groene stroom die wordt opgewekt gaat naar degene die financieel participeren middels windcertificaten, de overige winst gaat naar het duurzaam energiefonds beheert door de lokale stichting.

Tussentijdse conclusie

Wat zijn passende rechtsvormen voor het toepassen van lokale participatie in een windenergieproject?

De meest gekozen rechtsvorm voor het lokaal exploiteren van windturbines betreft een coöperatie. Deze rechtsvorm is geschikt voor een groot aantal leden te vertegenwoordigen, daarbij hebben deze leden eenzelfde zeggenschap en kan er ook winst worden uitgekeerd aan leden. Door de voordelen die zijn te behalen met het decentraal energie opwekken is het afgelopen decennium een duidelijke opkomst van energievoöperaties zichtbaar. De meest geschikte rechtsvorm voor het beheer van het duurzaamheidsfonds is een stichting, dit komt doordat een stichting kan worden aangemerkt als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI), waardoor vrijstelling kan worden verkregen van schenkbelasting. Hierdoor is een stichting financieel de meest voordelige rechtsvorm.

8. BORGING LOKALE PARTICIPATIE

Na het in kaart brengen van de voordelen en mogelijkheden van lokale participatie, is de provincie Noord-Brabant momenteel zoekende hoe lokale participatie kan worden geborgd in het beleid. In dit hoofdstuk maken we onderscheid in het borgen van lokale participatie middels publiekrechtelijke instrumenten en middels uitvoeringsinstrumenten. De centrale vraag van dit hoofdstuk luidt:

Hoe kan lokale participatie worden geborgd in provinciaal beleid?

8.1 Publiekrechtelijke instrumenten

De voornaamste problemen voor het publiekrechtelijk borgen van lokale participatie zijn dat in het PIP enkel ruimtelijk relevante aspecten kunnen worden opgenomen en het verplichten van een bijdrage via de anterieure overeenkomst ('AOK') het risico oplevert dat de ontwikkelaar zich kan beroepen op de claim betaalplanologie (onverschuldigde betaling).

Provinciaal inpassingsplan (PIP)

Het inpassingsplan voor het provinciaal grondgebied moet ingevolge artikel 3.1 Wro ten behoeve van een goede ruimtelijk ordening zijn. Het eisen van een financiële bijdrage of het afstaan van een grondpositie aan de lokale omgeving, is juridisch dus niet heel houdbaar. Een mogelijkheid om lokale participatie in het PIP op te nemen, is door enkel de ruimtelijke component op te nemen. Door een voorwaardelijke verplichting in het PIP op te nemen dat de windturbines meerwaarde op moeten leveren door middel van 25% van de opbrengst ten goede te laten komen aan nieuwe duurzame energieprojecten in de omgeving. Indien hier niet aan wordt voldaan kunnen de windturbines stil worden gezet. Hierbij is het van belang dat de 25% meerwaarde een ruimtelijke relevantie moeten hebben, in dit geval het versnellen van een ruimtelijke opgave: de energietransitie. Het vastleggen van lokale participatie in een voorwaardelijke verplichting heeft als voordeel dat indien hier niet aan wordt voldaan, de windturbine door het bevoegd gezag stil gezet kan worden indien hier niet aan wordt voldaan. De voorwaarde dient verder uitgewerkt te worden in een beleidsregel, waarin wordt uitgelegd wat onder lokale participatie wordt verstaan en hoe aan de 25% norm wordt voldaan. Indien door het bevoegd gezag wordt gekozen om lokale participatie in het PIP vast te leggen, dient de ruimtelijke relevantie van de Green Deal A16 zo goed mogelijk te worden onderbouwd in het PIP. Dit kan bijvoorbeeld door aan te sluiten bij eventuele "haakjes" in de provinciale structuurvisie rond participatie en draagvlak bij windenergie.

Hierbij kan de vergelijking worden gelegd met de uitspraak van de Hoge Raad over de Brabantse Ruimte-voor-Ruimte-regeling dat de initiatiefnemer kosten moet maken voor het kunnen uitvoeren van ruimtelijk beleid (Provinciale Streekplan), die in direct verband staan met dat beleid, wel via een AOK kunnen worden verhaald. Het gaat om een bijdrage voor kosten die gemaakt moeten worden om het ruimtelijk beleid te kunnen uitvoeren (HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:483, (Ruimte-voor-Ruimte Bladel)). In dat laatste geval betreft het namelijk geen financiële bijdrage *sec*, maar gaat het om een bijdrage voor kosten die gemaakt moet worden om het ruimtelijk beleid uit te kunnen voeren.

Kanttekeningen

- **Bezwaar:** Praktisch gezien zou men zich ook de vraag kunnen stellen hoe reëel het is dat iemand opkomt tegen planregels waarin de Green Deal A16 is vervat. De Green Deal A16 is immers in het belang van omwonenden en voor de projectontwikkelaars geldt dat de planregels niets meer vormen dan een bestuursrechtelijke verankering van hetgeen waartoe zij zich bij ondertekening van de Green Deal A16 reeds hebben verplicht. Daarnaast zouden ontwikkelaars door bezwaar tegen het PIP aan te tekenen, zichzelf benadelen omdat de volgende tranche SDE subsidie dan niet wordt gehaald. Dit is een extra motivatie om geen bezwaar aan te tekenen. Op het moment dat niemand opkomt tegen incorporatie van de Green Deal A16 in de planregels, worden deze regels onherroepelijk. Daarmee is de rechtmatigheid van de regels gegeven. De bestuursrechtelijke

borging in het PIP staat aldus, behoudens eventuele exceptieve toetsing en spontane vernietiging, vast.

- Experiment Chw: Van een beroep op strijdigheid zal blijken bij de indiening van zienswijzen. Indien dit het geval is kan worden teruggevallen op een experiment op basis van de Chw. Hierbij kan met de nieuwe regels in de Omgevingswet ruimere eisen worden gesteld waarbij uit wordt gegaan van het gebiedsbelang.
- Aanvulling AOK en beleidsregel: Omdat het PIP enkel de materiële/ruimtelijke invulling kan geven aan de voorwaarde van lokale participatie, dient aanvullend in een beleidsregel en de AOK uitgewerkt te worden hoe lokale participatie wordt vormgegeven.

Geconcludeerd kan worden dat de juridische houdbaarheid van een voorwaardelijke verplichting in het PIP nog moet blijken. Praktisch gezien is de kans klein dat bezwaar wordt gemaakt, gezien zij baat hebben bij een vaststelling van het plan, indien geen bezwaar wordt gemaakt wordt het plan onherroepelijk en heeft het gewoon rechtsgelding. Indien bezwaar wordt gemaakt kan worden teruggevallen op de Chw, waardoor lokale participatie ook is geborgd. Indien het wordt vastgelegd in het PIP dient lokale participatie verder uitgewerkt te worden in de AOK, zodat de opbrengst ook daadwerkelijk ten goede komt van de lokale omgeving.

Anterieure Overeenkomst (AOK)

De voorwaarde van lokale participatie kan worden vastgelegd in de met de ontwikkelaars te sluiten AOK. In de AOK kan dan worden vastgelegd hoe aan deze voorwaarde invulling moet worden gegeven. Indien lokale participatie wordt vastgelegd in de AOK, bestaat het risico dat de ontwikkelaar een claim indient voor onverschuldigde betaling, ofwel betaalplanologie. Hiervan is sprake indien de overheid een betaling vraagt om planologische medewerking te verkrijgen. Enkel borging in de AOK levert een te groot risico op voor de claim van onverschuldigde betaling, de AOK dient met name als uitwerking van de regel in het PIP.

In de AOK dient opgenomen te worden dat dit dient te gebeuren door de lokale gemeenschap te betrekken bij het windenergieproject door middel van mede-eigenaarschap. Hiervan kan worden afgeweken, door middel van het storten van een financiële bijdrage in een fonds, zodat de lokale stichting materieel invulling kan geven aan lokale participatie. Indien dit niet het geval bestaat de mogelijkheid dat de ontwikkelaar 25% van de opbrengst investeert in eigen nieuwe duurzame energieprojecten, terwijl het de bedoeling is dat de opbrengst ten goede komt van de lokale omgeving.

Crisis- en herstelwet (Chw)

Artikel 2.4 Crisis- en herstelwet (Chw) biedt de mogelijkheid om op het beleidsterrein van het ministerie van BZK experimenteel af te wijken van een aantal wetten op dat beleidsterrein. Aangezien in artikel 2.4, lid 1, sub k, Chw de Wro is opgenomen, is het mogelijk om af te wijken van het bepaalde in artikel 3.1, lid 1, Wro en de maatschappelijke meerwaarde, ondanks het ontbreken van ruimtelijke relevantie, vast te leggen in het PIP. Het betreft een experiment met de nieuwe Omgevingswet, waarbij een voorschot wordt genomen met de mogelijkheden die deze wet aanreikt voor het stellen van maatschappelijke randvoorwaarden. Om op basis van artikel 2.4 Chw te mogen afwijken van de Wro, moet een dergelijk voornemen worden opgenomen in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Twee keer per jaar start de procedure om het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet te wijzigen (de zogenoemde tranches), om zo nieuwe projecten aan de Chw toe te voegen. De sluitingsdata voor deze procedures zijn 1 maart en 1 oktober. Projecten kunnen echter het hele jaar door worden aangemeld.

Door middel van een experiment op basis van de Chw kan maatschappelijke meerwaarde worden opgenomen in het ruimtelijk plan, zoals het inpassingsplan of bestemmingsplan. Hierbij wordt een voorschot genomen op de mogelijkheden van de nieuwe Omgevingswet. Indien bij de vaststelling van het PIP de voorwaardelijke verplichting betreffende lokale participatie juridisch niet houdbaar is, kan

worden teruggevallen op een experiment op basis van de Chw. Dit leidt echter wel tot een latere vaststelling van het plan, waardoor de eerst volgende SDE tranch wordt gemist.

Vaststellingsovereenkomst

Naast de AOK kan een overheid met een ontwikkelaar ook een vaststellingsovereenkomst sluiten. In deze overeenkomst kan de expliciete erkenning van de ontwikkelaar met een mogelijke strijdigheid van de voorwaarde van lokale participatie en met het principe van ruimtelijke relevantie worden opgenomen. Vervolgens wordt de expliciete instemming met de mogelijke strijdigheid met het beleid vastgelegd, waardoor ontwikkelaars zich committeren aan de voorwaarden van lokale participatie.

8.2 Uitvoeringsinstrumenten

Naast publiekrechtelijke instrumenten kan ook gebruik worden gemaakt van uitvoeringsinstrumenten om lokale participatie in duurzame energieprojecten te borgen. Hoewel veel overheden de voorkeur geven aan het faciliteren van marktpartijen in de ontwikkeling van windenergie, dienen zij te overwegen zichzelf meer te bemoeien met de ontwikkeling van windenergie. De grondposities voor windturbines zijn namelijk schaars, en de waardevermeerdering die optreedt indien bouwrechten worden verkregen voor een windturbine komen tegenwoordig veelal toe aan de markt. Vandaar dat gesteld kan worden dat het actiever optreden en bemoeien met de ontwikkeling van windenergie serieus overwogen dient te worden. Dat overheden niet actief willen worden betrokken bij de bouw en exploitatie van windturbines is een logisch standpunt, dit wordt dan ook gezien als een taak van de markt. Het zelf ontwikkelen van de bouwrechten voor een windturbine dient wel in overweging te worden genomen. Het innemen van grondposities, sluiten van opstalrechtsovereenkomsten en opleggen van een gedoogplicht zijn namelijk uitvoeringsinstrumenten die overheden ook bij andere gebiedsontwikkelingen gebruiken.

Ontwikkellende overheid

In de meest extreme vorm starten overheden zelf de ruimtelijke planprocedure voor de ontwikkeling van windturbines en benaderen ze grondeigenaren voor het sluiten van een opstalrechtsovereenkomst van een windturbine. Hierbij dient rekening gehouden te worden met integriteit van de overheid; het is namelijk van belang dat de windturbines op de meest geschikte locaties worden gerealiseerd en niet op de locaties waar de overheid toevallig opstalrechtsovereenkomsten heeft. De publieke taak en rol van de overheid dient hierbij duidelijk gescheiden te worden van de private rol. Een alternatief is om de ruimtelijke planprocedure te doorlopen en grondeigenaren een gedoogplicht op te leggen. Dit instrument maakt het mogelijk een windturbine te plaatsen op een stuk grond zonder dat de ontwikkelaar daar een overeenstemming met de grondeigenaar voor nodig heeft. Hoewel dit instrument momenteel pas voor het eerst wordt toegepast in de praktijk, lijkt dit een goed instrument voor het verkrijgen van de bouwrechten indien een grondeigenaar niet wilt meewerken. Logischerwijs geven overheden in de praktijk eerst de voorkeur aan het bereiken van een vrijwillige overeenstemming met grondeigenaren.

De gemeente Breda heeft bij de ontwikkeling van windpark Hazeldonk ook actief ontwikkeld als overheid. De gemeente heeft in dit project de ruimtelijk planprocedure (incl. ontheffingen, bestemmingsplan, vergunningen) doorlopen, grondposities ingenomen en subsidie aangevraagd en daarna het totaalpakket op de markt gezet waarbij bedrijven via een aanbesteding konden inschrijven. Hierbij zijn tevens voorwaarden gesteld dat de omgeving financieel moest kunnen participeren. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met regelgeving omtrent openbare aanbesteding, de EU-richtlijn Nutssectoren kan hierbij een rol spelen (RVO, 2016).

Publiek-private samenwerking (PPS)

Een provincie of gemeente kan er ook voor kiezen een publiek private samenwerking aan te gaan met de marktpartijen. Indien marktpartijen grondposities hebben ingenomen is de vraag of marktpartijen hiermee instemmen, hiervoor dient ook voordeel te behalen zijn voor marktpartijen. In de situatie waarin marktpartijen grondposities hebben ingenomen kan gebruik worden gemaakt van het concessiemodel; hierbij geeft de ontwikkelaar de grond uit aan de overheid, die verzorgt de ruimtelijke planprocedure, waarna de grond weer wordt overgedragen aan de ontwikkelaar. Hierbij draagt de overheid het risico van de ruimtelijke planprocedure en in ruil daarvoor profiteren ze mee van de waardevermeerdering door het verkrijgen van bouwrechten en kunnen ze verder reikende eisen stellen ten aanzien van participatie. Het concessiemodel wordt bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties regelmatig gebruikt. Hoewel in het windenergieproject A16 geen gebruik is gemaakt van het concessiemodel, kon de provincie meer eisen stellen ten aanzien van participatie, omdat zij het plankosten risico op zich hebben genomen. Doordat ontwikkelaars de bouwrechten nagenoeg op een 'presenteerblaadje' kregen konden ruime eisen t.a.v. participatie worden gesteld.

Burgerlijk-private samenwerking

Indien overheden niet zelf willen participeren in een ontwikkelentiteit voor de ontwikkeling en exploitatie van windturbines, kunnen zij wel waarborgen dat de lokale omgeving kan participeren in de ontwikkelentiteit. Indien marktpartijen grondposities hebben ingenomen dient de overheid wel te faciliteren dat een gedeelte van de bouwrechten ter beschikking wordt gesteld van de lokale omgeving. Een overheid kan dit doen door de marktpartij op te leggen dat voorafgaand aan de vaststelling van het ruimtelijk plan een gezamenlijke ontwikkelentiteit met de lokale omgeving moet zijn opgericht, waarin de grondposities zich bevinden. De lokale omgeving dient zich hiervoor tevens te verenigen in een entiteit, bijvoorbeeld een coöperatie. Door onderdeel uit te maken van de ontwikkelentiteit kan zeggenschap in de entiteit worden verkregen. Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om mee te besluiten over het indienen van een claim voor 'onverschuldigde betaling'. Door bijvoorbeeld in de bestuurdersovereenkomst op te nemen dat minimaal 80% van de aandeelhouders het ermee eens moet zijn om een claim voor 'onverschuldigde betaling' in te dienen. Ook voor het ontwikkelen van een gezamenlijke ontwikkelentiteit zou een ontwikkelaar namelijk de stelling in kunnen nemen dat dit een voorwaarde is voor het verkrijgen van medewerking en daarmee betaalplanologie. Door middel van een kwalificerend minderheidsbelang kan dus worden voorkomen dat de claim van 'onverschuldigde betaling' wordt ingediend. Daarnaast profiteert de provincie niet zelf van lokale participatie, maar profiteert de lokale bevolking, daarom is het überhaupt de vraag of een beroep op betaalplanologie bij de rechter stand houdt. Op de manier kan de overheid gebruik maken van haar macht door participatie van de omgeving voorafgaand aan het vaststellen van het plan te regelen.

Vertrouwen

Ondanks dat dit rapport de nodige aandacht besteedt aan het borgen van lokale participatie in beleids- en uitvoeringsinstrumenten, dient benadrukt te worden dat vertrouwen belangrijk is bij het vormgeven van lokale participatie. Terwijl in het verleden veel ontwikkelaars tegen participatie van burgers in de ontwikkeling van windenergie waren, zien tegenwoordig steeds meer ontwikkelaars het belang en de voordelen ervan in. Hoewel alles in contracten en overeenkomsten kan worden vastgelegd, is voor een goede samenwerking vertrouwen van groot belang. In het windenergieproject A16 participeert de omgeving in elke ontwikkelentiteit voor 25% en de ontwikkelaar voor 75%, de ontwikkelaar zal dan ook de exploitatie en het beheer van de windturbine blijven doen, indien hier onevenredige kosten worden gerekend kan de omgeving gedupeerd worden. Hiervoor is het van belang dat voldoende vertrouwen is in een goede samenwerking met marktpartijen. De kans dat grotere ontwikkelaars dit doen is kleiner dan dat kleinere onprofessionele ontwikkelaars dit doen. Grotere ontwikkelaars zouden zich dan ook als onbetrouwbare partner profileren, terwijl kleine ontwikkelaars die gericht zijn op geld verdienen op de korte termijn minder moeite zullen hebben om gezichtsverlies te lijden.

Tussentijdse conclusie

Hoe kan lokale participatie worden geborgd in overheidsbeleid?

Lokale participatie kan worden geborgd in overheidsbeleid door het vast te leggen in publiekrechtelijke instrumenten en door gebruik te maken van uitvoeringsinstrumenten. Middels publiekrechtelijke instrumenten blijkt het weliswaar uiterst lastig voor overheden om ontwikkelaars te verplichten economische en juridisch eigendom van grondposities af te staan aan de lokale omgeving. Hiervoor is het van belang dat voorafgaand aan de ruimtelijke planprocedure duidelijke afspraken worden gemaakt met de ontwikkelaar en daarna is het een kwestie van zorgvuldig arrangeren in publiekrechtelijk instrumenten.

Overheden dienen tevens te overwegen om zichzelf actiever te bemoeien met de ontwikkeling van windenergie. Zodra marktpartijen grondposities hebben ingenomen is het afdwingen van participatie een lastige opgave, daarnaast komt bij het verkrijgen van de bouwrechten de waardevermeerdering ten goede van ontwikkelaars. Door zelf actief grondposities in te nemen, opstalrechtovereenkomsten te sluiten of een gedoogplicht op te leggen komt de waardevermeerdering bij het verkrijgen van bouwrechten ten goede van de gemeenschap. De bouwrechten kunnen op de markt worden gezet waarbij ruime eisen kunnen worden gesteld aan participatie. Verder kan een overheid ruimere eisen stellen door het plankosten risico op zich te nemen in een concessiemodel of kan een overheid voorafgaand marktpartijen opleggen voorafgaand aan de ruimtelijke planprocedure een ontwikkelentiteit met de lokale omgeving op te richten.

Windenergieproject A16

Om te bepalen op welke manier de provincie Noord-Brabant lokale participatie in het windenergieproject A16 heeft verankerd is het van belang eerst te kijken naar de institutionele randvoorwaarden van de provincie. De belangrijkste institutionele randvoorwaarde van de provincie Noord-Brabant is zich niet actief te bemoeien met de ontwikkeling van windenergie maar de ontwikkeling te faciliteren. Een participatie in een entiteit zoals een vennootschap moet op grond van de Provinciewet voor wensen en bedenkingen worden voorgelegd aan Provinciale Staten (PS). Mede vanwege het vertrekpunt om de ontwikkeling van windturbines te faciliteren heeft de provincie Noord-Brabant lokale participatie als volgt geborgd in het beleid:

- Provinciaal Inpassingsplan
- Beleidsregel
- Anterieure overeenkomst
- Vaststellingsovereenkomst

Beleidsinterventiemogelijkheden

Hoewel de mogelijkheden in het huidige beleidsinstrumentarium en op de huidige manier van ontwikkelen beperkt zijn, zijn er twee beleidsinterventiemogelijkheden denkbaar voor het vastleggen van lokale participatie in het beleid. In dit hoofdstuk worden twee mogelijkheden besproken: de gedoogplicht en het vastleggen van participatie in de nationale wet- en regelgeving.

Gedoogplicht

Hoewel de Eerste Kamer op 22 maart 2016 heeft ingestemd met een wet die de ambitieuze doelstellingen uit het Energieakkoord mogelijk maakt door middel van het invoeren van de gedoogplicht, wordt dit instrument in de praktijk nauwelijks gebruikt door overheden. In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre het opleggen van een gedoogplicht waardevol kan zijn voor het borgen van lokale participatie.

De nieuwe wet betreft een wijziging in de Elektriciteitswet 1998 genaamd 'tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord'. Door de wijziging ziet de Belemmeringwet Privaatrecht in een mogelijkheid om grondeigenaren, die niet meewerken, een gedoogplicht op te leggen. Hier zitten echter wel bepaalde randvoorwaarden aan vast. Allereerst dient het een openbaar werk van het algemeen nut te zijn. Hieronder valt de aanleg en uitbreiding van een windpark met een capaciteit van ten minste 100 MW alsook de aanleg en de uitbreiding van een windturbinepark met ten minste 5 MW. De partij die het openbaar werk gaat uitvoeren kan een verzoek doen om een gedoogplicht op te leggen, hierop dient binnen zes maanden na ontvangst te worden besloten. Voor het opleggen van een gedoogplicht dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan: Op de grond dient niet meer belemmering te worden gebracht dan redelijkerwijs nodig. De belangen van de grondeigenaar onteigening redelijkerwijs niet vorderen. De grondeigenaar dient een schadevergoeding te worden betaald voor de ingebruikname van de grond. Het voordeel van de gedoogplicht is dat het efficiënter is dan onteigening. Onteigening kan ontaarden in een langslappende procedures en grondeigenaren hebben geen zelfrealisatierecht (BERBEE VASTGOED ADVIES, 2016).

Grondposities hebben een groot effect op de realisatie van een windenergieproject. Alle geïnterviewde beleidsmakers benadrukken dat grondeigenaren een te grote machtspositie hebben bij de ontwikkeling van windenergie. Een gedoogplicht maakt het mogelijk een windturbine te bouwen op het land van een boer, ondanks of hij akkoord gaat met de geboden vergoeding. De boer wordt hierbij wel schadeloos gesteld. De gedoogplicht wordt bijvoorbeeld ook gebruikt voor de aanleg van gasleidingen en hoogspanningsmasten. Indien overheden meer gebruik zouden gaan maken van de gedoogplicht zou dit het belang van grondposities sterk verminderen. Hoewel overheden de bevoegdheid hebben om een gedoogplicht op te leggen, is slechts de helft van de beleidsmakers in dit onderzoek zich hiervan bewust. Dit is niet geheel onlogisch, omdat het instrument nog niet lang bestaat en het in de praktijk nog niet is toegepast. Windpark Zeewolde is het eerste project waar een overheid momenteel bezig is grondeigenaren een gedoogplicht op te leggen voor de realisatie van windturbines.

Voorbeeld: Windpark Zeewolde

Voor de ontwikkeling van windpark Zeewolde is het Rijk voornemens de gedoogplicht op te leggen. Dit zou de eerste keer zijn dat het instrument de gedoogplicht zou worden toegepast voor het afdwingen van grondposities. In dit project heeft het rijk bewust niet gekozen voor onteigening, omdat dit een te zware maatregel is voor het afdwingen van slechts een windturbine en enkele asfaltpaden. Daarnaast hebben andere grondeigenaren in het gebied wel ingestemd met de geboden grondvergoeding van €20.000 euro per jaar voor 25 jaar lang.

Doordat overheden grondeigenaren een gedoogplicht kunnen opleggen voor het realiseren van een windturbine op hun land, kunnen tevens grondvergoedingen worden gereguleerd. De gebruikelijke grondvergoedingen voor de ontwikkeling van een windturbine zijn tegenwoordig ook absurd hoog. Alle beleidsmakers vinden dan ook dat overheden grondvergoedingen moeten reguleren. Hoewel de vergoedingen in Windpark Zeewolde nog redelijk lucratief zijn, is dit project een goed voorbeeld waarbij een overheid grondvergoedingen limiteert. In de praktijk zijn de grondvergoedingen de afgelopen jaren opgelopen tot €80.000,- per jaar, dankzij de gedoogplicht hebben overheden nu een stok achter de deur om een maximum grondvergoeding van bijvoorbeeld €20.000,- per jaar te bieden. Dit komt ten goede van het verdienmodel van windmolens en hierdoor kunnen overheden wellicht ruimere eisen ten aanzien van participatie stellen. Hanna Zeilmaker van Dirkzwager benoemt dat de huidige vergoedingen niks meer te maken hebben met vergoeding van de schade, maar meer met het verkrijgen van medewerking. De huidige vergoedingen zijn dan ook veel hoger dan de inkomensschade die de grondeigenaar lijdt. Inkomensschade dient volgens haar berekend te worden aan de hand van het verlies van de vierkante meter voor de ondergrond van de mast en de onderhoudsweg en eventueel de wiekoverslag. Grondvergoedingen worden momenteel dan ook veelal betaald op basis van een inschatting van het te behalen rendement. Indien gebruikt wordt gemaakt van de gedoogplicht ligt dit niet voor de hand. Bij onteigening van een bedrijventerrein wordt de eigenaar bijvoorbeeld ook volledig schadeloos gesteld en niet gekeken naar het rendement dat het bedrijf zal halen, het is dan ook niet waarschijnlijk dat grondeigenaren die een gedoogplicht worden opgelegd worden schadeloos gesteld op basis van het te behalen rendement maar op basis van de geleden schade, in dit geval de misgelopen opbrengst.

Energiespecialist Harry Kager van LTO Nederland benoemt het opleggen van een gedoogplicht onnodig, omdat boeren volgens hem welwillend tegenover de realisatie van windturbines staan. Het is niet goed indien kapitaalkrachtige investeerders op deze manier in de hand worden geholpen om monopolies creëren. De geïnterviewde beleidsmakers in dit onderzoek beamen dit, maar pleiten met name voor het gebruik maken van de gedoogplicht als stok achter de deur voor het reguleren van grondvergoedingen. Eltjo Krugel noemt het krom dat dergelijk absurd hoge grondvergoedingen worden betaald terwijl de ontwikkeling van windenergie anderzijds nog wordt gesubsidieerd. De hoge vergoedingen voor het opstalrecht van windturbines worden dan ook mede mogelijk gemaakt door de lucratieve SDE+ subsidie die de overheid uitkeert voor duurzame energieprojecten. Martijn Messing legt de vergelijking met hoogspanningsmasten en gasleidingen, twee vergelijkbare voorzieningen van algemeen belang, waarvoor overheden wel een gedoogplicht opleggen aan grondeigenaren. Door de complexe inpassing in het landschap en de absurde grondvergoedingen zou het vaker toepassen van een gedoogplicht wenselijk zijn. Marc van der Ven pleit niet direct voor het opleggen van een gedoogplicht maar wel voor het bereiken van een vrijwillig overeenstemming. Hij pleit er wel voor dat overheden actief grondbeleid gaan voeren ten aanzien van windenergie voor het veiligstellen van grondposities voor de lokale omgeving.

Hoewel het merendeel van de beleidsmakers voor het vaker toepassen van een gedoogplicht is, geven veel beleidsmakers de voorkeur aan het bereiken van een vrijwillige overeenkomst. Beleidsmakers benadrukken dat het toepassen van een gedoogplicht zorgvuldig gedaan dient te worden en voornamelijk als 'stok achter de deur' moet dienen, vergelijkbaar met het onteigeningsinstrument. Voor het ontwikkelen van een windpark is het weliswaar een zeer bruikbaar instrument, maar het is van belang dat zorgvuldig omgegaan wordt met de eigendomsrechten van grondeigenaren. Dit is dan ook de reden dat veel overheden de voorkeur geven aan een vrijwillige overeenkomst. Door het opleggen van een gedoogplicht kan de overheid de grondpositie innemen en kunnen ze zelf de bouwrechten voor een windturbine ontwikkelen. Hierna kan de overheid, zoals benoemd in paragraaf 8.2, het totaalpakket op de markt aanbieden zodat windenergie tegen de laagste kostprijs wordt ontwikkeld en ruime eisen kunnen worden gesteld t.a.v. participatie.

Voordelen

Grondvergoedingen: Door de gedoogplicht als stok achter de deur te hanteren kunnen overheden grondvergoedingen limiteren en anders grondeigenaren een gedoogplicht opleggen. Dit komt ten goede aan het verdienmodel van een windturbines waardoor ruimere eisen ten aanzien van participatie kunnen worden gesteld en meer opbrengst ten goede van de gemeenschap komt.

Grondposities: Door het opleggen van een gedoogplicht kunnen overheden grondposities innemen, waardoor ze zelf participatie kunnen invullen en windenergie tegen de laagste kostprijs kan worden ontwikkeld.

Nadelen

Eigendomsrechten: Met het opleggen van een gedoogplicht schaadt je de grondeigenaar zijn eigendomsrechten waardoor deugdelijk gemotiveerd moet kunnen worden dat het ten aanzien van het algemeen belang is.

Conclusie

Het opleggen van een gedoogplicht is een goed instrument om te hanteren als stok achter de deur voor het ontwikkelen van windturbines op gronden waarvan de grondeigenaar niet wilt meewerken en voor het reguleren van grondvergoedingen. Doordat de eigendomsrechten van de grondeigenaar worden aangetast, dient het instrument daadwerkelijk als 'stok achter de deur' te worden gehanteerd. Hierdoor wordt de voorkeur gegeven aan het bereiken van een vrijwillige overeenkomst met de grondeigenaar. Het gebruiken van een gedoogplicht voor het innemen van grondposities benoemen beleidsmakers overbodig, dit kunnen overheden ook doen door actiever grondbeleid te voeren ten aanzien van windenergie.

Participatie in nationale wet- en regelgeving

Een ander denkbaar scenario is dat, net als in Denemarken, in de nationale wet- en regelgeving wordt vastgelegd dat de lokale omgeving voor een bepaald aandeel moet kunnen participeren in windenergieprojecten op land. Een dergelijke regeling zou onderdeel kunnen zijn van de Elektriciteitswet of de nieuwe Klimaatwet die het kabinet momenteel uitwerkt. Op deze manier zullen maatschappelijke doelstellingen bij de ontwikkeling van windenergie voldoende zijn geborgd en wordt voor elke ontwikkelaar in Nederland een gelijk speelveld gecreëerd. Momenteel is elke individuele overheid zijn eigen voorwaarden omtrent participatie aan het vaststellen, hierbij echter is het de vraag of het de ontwikkeling van windenergie versneld of juist vertraagd. Enerzijds kan gedacht worden dat het de ontwikkeling van windenergie versneld, aangezien burgers participeren in de ontwikkeling van windenergie en er meer geld is voor nieuwe projecten. Anderzijds is het denkbaar dat windenergieontwikkeling hierdoor voor de markt minder interessant wordt, waardoor zij minder investeren in windenergie.

Voordelen

Borging

Door het verankeren van participatie in de nationale wet- en regelgeving is participatie in elk windenergieproject verzekerd. Hierdoor hoeft men niet in elk windenergieproject aparte afspraken te maken en overeenkomsten te sluiten ten aanzien van participatie.

Gelijkheid/duidelijkheid

Een veelgehoord commentaar in Nederland is dat momenteel nagenoeg elke provincie en vele gemeenten hun eigen standaard voor participatie aan het ontwikkelen zijn. Door invoering van participatie in de nationale wet- en regelgeving windenergieproject zal participatie nationaal niveau geregeld zijn. Hierdoor wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor ontwikkelaars van windenergieprojecten.

Nadelen

Flexibiliteit

Uit het onderzoek is gebleken dat lokale participatie maatwerk is per project en daarmee ingevuld wordt aan de hand van lokale omstandigheden. Overheden pleiten hierdoor voor wet- en regelgeving die deze flexibiliteit mogelijk maakt. Indien op nationaal niveau wordt bepaald hoe participatie van de lokale omgeving vorm gegeven dient te worden, hebben gemeenten en provincies hier geen invloed meer op, waardoor het zijn flexibiliteit verliest. Tegelijkertijd volgt de wet- en regelgeving vaak de praktijk. Dit betekent dat indien het verdienmodel van windturbines minder wordt, bijvoorbeeld door het wegvallen van SDE+ subsidie, de wet- en regelgeving de continuïteit van windenergieontwikkeling in de weg staat, omdat het investeren in windenergie simpelweg niet meer interessant is.

Conclusie

Het vastleggen van participatie in de nationale wet- en regelgeving heeft niet de voorkeur, omdat wet- en regelgeving niet voldoende kan meebewegen met de veranderingen in de markt. Provincies en gemeenten het mandaat geven om eigen participatienormen te stellen heeft wel de voorkeur, hierdoor zal participatie beter aansluiten bij de behoeften en wensen van de gemeenschap. Hoewel de omgevingswet hierin lijkt te voorzien, is het de vraag wanneer deze uiteindelijk in werking zal treden.

CONCLUSIE

Dit hoofdstuk bevat de conclusie van het onderzoek, hierin wordt antwoord gegeven op de verschillende onderzoeksvragen.

Wat is het doel van lokale participatie en welke voordelen heeft het betrekken van de lokale omgeving bij de ontwikkeling en exploitatie van windenergieprojecten?

Het doel van lokale participatie is betrekken van burgers bij de energietransitie middels mede eigenaarschap, zodat de lokale omgeving niet alleen de lasten draagt maar ook van de lusten profiteert. Doordat revenuen revolverend worden geïnvesteerd in nieuwe duurzame energieprojecten wordt tevens de energietransitie versneld. De voordelen die het decentraal opwekken van duurzame energie heeft zijn:

- *Schaarse grondposities voor windenergie*; de wind waait voor iedereen, de grondposities om die wind te oogsten zijn echter schaars. Indien grondposities eenmaal door marktpartijen zijn ingenomen zijn de mogelijkheden voor het participeren in het windpark van de lokale omgeving beperkt.
- *Schaarse SDE+ subsidie*: De SDE+ subsidie maakt de ontwikkeling van windenergie lucratief, hier betaalt ieder huishouden in Nederland aan mee. Indien windenergie wordt ontwikkeld door de gemeenschap en de opbrengst wordt ingezet in duurzame energieprojecten, komt de SDE+ subsidie daadwerkelijk ten goede van de energietransitie in plaats van dat marktpartijen er winst uit halen.
- *Schaarse toegang tot het netwerk*: Indien het netwerk uitgebreid dient te worden, draait de belastingbetaler hier waarschijnlijk voor op. Door nu te investeren in windenergie ondervinden burgers tevens de lusten.
- *Negatieve externaliteiten*: Doordat de lokale omgeving overlast ervaart van het windenergieproject is het wenselijk dat zij ook mee profiteren van de lusten.
- *Economisch interessant*: Decentraal energie opwekken is interessant voor de investerende burgers en afhankelijk van de participatievorm kan ook de hele gemeenschap profiteren.
- *Leefbaarheid*: Indien participatie dermate vorm is gegeven dat de middelen ten goede komen van lokale voorzieningen, kunnen deze wellicht hun bestaansrecht behouden waardoor het bijdraagt aan de leefbaarheid in een kern, dit geldt voornamelijk voor kleinere kernen.
- *Energiekringloop sluiten*: Door het decentraal opwekken van duurzame energie wordt de energiekringloop gesloten, dit leidt tot een betere afstemming van vraag en aanbod.
- *Tegengaan energiearmoede*: Indien participatie dermate wordt vormgegeven dat het burgers met een kleinere beurs in staat stelt om zichzelf te verduurzamen kan het decentraal opwekken van duurzame energie ook leiden tot het tegengaan van energiearmoede.
- *Lokaal draagvlak*: Door de lusten en lasten van een windenergieproject eerlijk te verdelen zal het lokaal draagvlak toenemen.
- *Energietransitie versnellen*: Indien de opbrengst van het windenergieproject worden gebruikt voor nieuwe duurzame energieprojecten in de omgeving kan tevens de energietransitie worden versneld.

Welke maatschappelijke doelstellingen stelt de provincie Noord-Brabant aan de energietransitie en hoe kan een windenergieproject hierop worden beoordeeld?

De maatschappelijke doelstellingen die de provincie Noord-Brabant aan de energietransitie stelt zijn; een eerlijkere verdeling van lusten en lasten in projecten, participatie van burgers en het versnellen van de energietransitie.

Eerlijke verdeling van lusten en lasten (rechtvaardigheid)

Door de opbrengst van de windturbines geheel of gedeeltelijk ten goede te laten komen aan de lokale gemeenschap, worden lusten en lasten eerlijker verdeeld. Uit onderzoek van Lienhoop is gebleken dat

burgers de voorkeur hebben dat de middelen ten goede van de hele gemeenschap komen in plaats van individueel te profiteren. Daarnaast vinden burgers dat omwonenden die veel overlast ervaren extra moeten profiteren. Indien ontwikkelaars grondposities hebben ingenomen dient bij het verdelen van lusten en lasten ook rekening gehouden te worden met rechtvaardigheid richting deze ontwikkelaar.

Participeren

Een ander maatschappelijk doel is zoveel mogelijk burgers te betrekken bij het duurzaam energieproject. Hoewel participatie normaliter als middel wordt gebruikt om een bepaald doel te bereiken, is participatie in duurzame energieprojecten een doel op zich, voor het slagen van de energietransitie is het namelijk van belang dat iedereen meedoet. Hierdoor wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk participatieniveau, waarbij burgers zelf actief projecten ontwikkelen. Voor het tot stand komen van participatie is het van belang dat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren.

Energietransitie versnellen

Duurzame energieprojecten kunnen ook bijdragen aan de energietransitie door de opbrengsten in te zetten in nieuwe duurzame energieprojecten in de omgeving. De mate waarin een duurzaam energieproject bijdraagt aan de energietransitie wordt beoordeeld op de hoeveelheid financiële middelen die het oplevert voor nieuwe projecten en de mate waarin deze nieuwe projecten energie besparen of opwekken.

In hoeverre draagt lokale participatie in het windenergieproject A16 bij aan de maatschappelijke doelstellingen van de energietransitie en hoe kan dit worden verbeterd?

De implementatie van lokale participatie in het windenergieproject A16 draagt bij aan de maatschappelijke doelstellingen, doordat het lusten en lasten eerlijker verdeeld, burgers actief kunnen participeren in de energietransitie en tevens de energietransitie wordt versneld.

Allereerst heeft de implementatie van lokale participatie geleid tot meer rechtvaardigheid in het windenergieproject A16. Door het ter beschikking stellen van 25% van de bouwrechten komt een significant bedrag ten goede van de gemeenschap. In hoeverre lusten en lasten eerlijk zijn verdeeld is moeilijk te beoordelen, omdat lokale participatie op deze manier niet eerder is geïmplementeerd. Vergeleken met participatie in andere projecten komt een significant gedeelte van de opbrengst ten goede van de gemeenschap. Omdat de provincie Noord-Brabant het risico van de plankosten heeft gedragen had wellicht een groter aandeel van de bouwrechten ter beschikking van de lokale omgeving gesteld moeten worden. Dit had de provincie kunnen doen door een groter aandeel participatie te eisen of door zich actief te bemoeien met de ontwikkeling door het innemen van grondposities of opleggen van een gedoogplicht. Ook de omwonenden van de windparken in het windenergieproject A16 worden lucratief tegemoet gekomen. Door een relatief kleine groep tot direct omwonenden te rekenen, worden de huishoudens die de meeste nadeel van het windpark ondervinden significant tegemoet gekomen vergeleken met de vergoeding van omwonenden in andere windparken.

Door de opbrengsten van de windturbines (in lokaal eigendom) ten goede te laten komen van het lokaal duurzaam energiefonds, komen de middelen ten goede van de hele gemeenschap. Iedereen kan participeren in de energietransitie door het indienen van projecten. Om aanspraak te maken op de middelen moeten burgers ook daadwerkelijk aan de slag te gaan, het brengt het ondernemerschap in burgers weer naar boven. Voor het tot stand komen van participeren is het van belang dat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden te participeren. Voor het willen participeren van burgers is het

van belang dat het bewustzijn bij burgers toeneemt en dat participeren financieel interessant is voor de gemeenschap, hier dient de lokale stichting in hun financieringsvoorwaarden rekening mee te houden. Voor het kunnen participeren is een financiële constructie nodig en dienen burgers van voldoende informatie te worden voorzien. Door het vormgeven van lokale participatie middel een duurzaam energiefonds is het voor iedereen mogelijk om te participeren. Ondanks dat er een significant bedrag ten goede komt van het duurzaam energiefonds zijn de middelen niet oneindig, om participatie mogelijk te blijven maken is het van belang dat de financiële middelen revolverend worden ingezet, zodat de middelen gebruikt kunnen worden voor nieuwe projecten. Informatievoorziening en het uitnodigen van burgers om te participeren gaat via bewonersavonden die georganiseerd worden door de lokale dorpsraad. Hierbij dient er rekening gehouden te worden dat burgers met een lager sociaal economische achtergrond vaak geen onderdeel uitmaken van deze netwerken waardoor het de voorkeur heeft individuele huishoudens ook direct uit te nodigen. Omdat projecten het individueel belang moeten overstijgen, biedt het duurzaam energiefonds geen mogelijkheid voor huishoudens met een kleinere beurs om hun woning te verduurzamen, hierdoor draagt lokale participatie niet bij aan het bestrijden van energiearmoede.

Door het implementeren van het windcertificatenmodel komen relatief veel middelen ten goede van de energietransitie. Doordat projectvoorstellen naast het financieel rendement worden beoordeeld op de hoeveelheid energie die ermee wordt bespaard of opgewekt, komen de financiële middelen optimaal ten goede van de energietransitie. Daarnaast worden de financiële middelen in het duurzaam energiefonds revolverend ingezet, waardoor de middelen meerdere keren kunnen worden uitgegeven.

Geconcludeerd kan worden dat de implementatie van lokale participatie in het windenergieproject langs de A16 bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de energietransitie. Allereerst worden lusten en lasten gelijk verdeeld, doordat de middelen ten goede komen van de hele gemeenschap, direct omwonenden redelijkerwijs tegemoet worden gekomen en de ontwikkelaar een realistisch aandeel van de bouwrechten ter beschikking stelt. Daarnaast is er een hoog participatieniveau omdat burgers actief projecten moeten aandragen. Ook kan participatie tot stand komen omdat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren. Tot slot wordt door windturbines langs de A16 de energietransitie versneld doordat de opbrengst van de windturbines (in lokaal eigendom) ten goede komt van het duurzaam energiefonds. Door implementatie van het windcertificatenmodel komen relatief veel middelen ten goede van de energietransitie en de middelen worden tevens zorgvuldig uitgegeven omdat projecten worden beoordeeld op energiebesparing of energieopwekking.

Lokale participatie zou kunnen worden verbeterd door een groter aandeel van het windpark ten goede van de lokale omgeving te laten komen, zeker indien het bevoegd gezag het plankosten risico draagt lijken hier mogelijkheden voor. Hierdoor zou de energietransitie. Voor het tegengaan van energiearmoede is het wenselijk dat de middelen in het duurzaam energiefonds ter beschikking gesteld zouden kunnen worden van de huishoudens met een kleinere beurs, echter blijken de middelen in de fondsen langs de A16 hier nog onvoldoende voor waardoor dit ten koste zou gaan van de middelen voor de gemeenschap. Verder dient rekening gehouden te worden met dat de financieringsvoorwaarden interessant zijn, zodat burgers willen participeren en dienen burgers uitgenodigd te worden.

Wat zijn passende rechtsvormen voor het toepassen van lokale participatie in een windenergieproject?

Voor de ontwikkeling en exploitatie van een windpark kunnen verschillende rechtsvormen bruikbaar zijn. Voor het ontwikkeling en exploitatie van een windpark door burgers, dient de rechtsvorm een groot aantal burgers te vertegenwoordigen, die niet privé aansprakelijk zijn, die winst uitgekeerd

kunnen krijgen, die in en uit kunnen stappen en die invloed kunnen uitoefenen op het bestuur. Voor het lokaal ontwikkelen en exploiteren van windturbines krijgt een coöperatie de voorkeur. Voor het vormgeven van een duurzaam energiefonds, dat middelen uitgeeft voor duurzame energieprojecten van burgers, bedrijven en instanties uit de gemeenschap dient de rechtsvorm financieel (belastingtechnisch) voordelig te zijn. In het onderzoek is gebleken dat voor het verdelen van de financiële middelen in het duurzaam energiefonds, een stichting financieel de meest voordelige rechtsvorm blijkt te zijn, omdat een stichting aangemerkt kan worden als Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI), waardoor vrijstelling kan worden verkregen van schenkbelasting. Indien hiervoor een andere rechtsvorm wordt gebruikt zal schenkbelasting betaald moeten worden zodra de ontwikkelentiteit een afdracht doet aan het duurzaam energiefonds.

Hoe kan lokale participatie worden geborgd in overheidsbeleid?

Hoewel juridische verankering van lokale participatie niet altijd nodig dient te zijn, omdat steeds meer marktpartijen zelf de voordelen zien van het participeren van de lokale omgeving, kan lokale participatie worden geborgd middels publiekrechtelijke instrumenten en door gebruik te maken van uitvoeringsinstrumenten

Hoewel de juridische houdbaarheid van het borgen van lokale participatie in publiekrechtelijke instrumenten nog bewezen moet worden, lijkt lokale participatie redelijkerwijs te worden geborgd door;

- de ruimtelijke component vast te leggen middels een voorwaardelijke verplichting in het Provinciaal Inpassingsplan (PIP);
- lokale participatie in een beleidsregel verder uit te werken
- in de anterieure overeenkomst (AOK) aanvullende afspraken te maken met de ontwikkelaar
- in een vaststellingsovereenkomst overeen te komen dat het onzeker is of de huidige spelregels juridisch mogen maar vast te leggen dat alle partijen hier toch mee instemmen.

Het is een kwestie van zorgvuldig arrangeren van lokale participatie in publiekrechtelijke instrumenten en de juridische houdbaarheid hiervan dient nog bewezen te worden. Indien voor zekerheid wordt gekozen kan, op basis van de Crisis –en herstelwet (Chw), een experimentele status aangevraagd worden voor het project, waardoor geëxperimenteerd zou kunnen worden met de nieuwe Omgevingswet. De Omgevingswet maakt het namelijk mogelijk om naast ruimtelijk relevante aspecten ook andere aspecten mee te nemen in het ruimtelijk plan.

Daarnaast kunnen overheden lokale participatie borgen door gebruik te maken van uitvoeringsinstrumenten. Indien een overheid zich actief bemoeit met de ontwikkeling van windenergie door het starten van de ruimtelijke procedure en innemen van grondposities, sluiten van een opstalrechtsovereenkomst of opleggen van een gedoogplicht kan de overheid de volledige bouwrechten voor een windturbine realiseren, waarna zij participatie zelf kunnen invullen. Naast het zelf kunnen invullen van participatie heeft het actief ontwikkelen van overheden meer voordelen, zo profiteert de overheid van de waardevermeerdering van de bouwrechten en zal windenergie tegen de laagste kostprijs worden ontwikkeld. Indien marktpartijen grondposities hebben ingenomen kan een overheid lokale participatie ook borgen middels het aangaan van een publiek-private samenwerking. Een veelgebruikt model is het concessiemodel; hierbij geeft de ontwikkelaar de grond uit aan de overheid, de overheid doorloopt de ruimtelijke planprocedure en draagt het de grond weer over aan de ontwikkelaar. Hierbij draagt de overheid het risico van de plankosten en in ruil daarvoor kunnen ze eisen ten aanzien van participatie stellen. Een andere mogelijkheid is door voorafgaand aan de vaststelling van het ruimtelijk plan marktpartijen op te leggen dat ze ontwikkelentiteit met de omgeving opgericht moeten hebben, waarin ze de grondposities hebben ondergebracht en waarbij de

lokale coöperatie middels een gekwalificeerd minderheidsbelang een claim van 'onverschuldigde betaling' kan voorkomen.

Na beantwoording van de verschillende deelvragen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek:

Hoe kan lokale participatie worden vormgegeven en geïmplementeerd, op een zodanige wijze dat het optimaal bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de provincie Noord-Brabant?

Om lokale participatie optimaal bij te laten dragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de energietransitie dienen (a) lusten en lasten eerlijk te worden verdeeld, (b) zoveel mogelijk burgers te participeren en (c) de energietransitie te worden versneld.

a. Lusten en lasten worden eerlijk verdeeld

Voor het eerlijk verdelen van lusten en lasten dient de opbrengst van windturbines ten goede te komen van de hele gemeenschap, dienen direct omwonenden te worden gecompenseerd. Indien marktpartijen grondposities hebben ingenomen dienen ook zij rechtvaardig behandeld te worden. Het ter beschikking stellen van 25% van de bouwrechten van een windturbine aan de lokale omgeving lijkt een reëel percentage in vergelijking met andere projecten. Doordat lokale participatie dermate is vormgegeven dat de lokale omgeving naast de opbrengsten ook deelt in de kosten, worden ontwikkelaars niet onevenredig benadeeld. De mate waarin lokale participatie mogelijk is in toekomstige projecten dient praktisch bekeken te worden: indien er een ontwikkelaar is die onder deze voorwaarden (25% participatie in de onderzochte casus) wil ontwikkelen, is participatie mogelijk. De businesscase van een windpark heeft namelijk dermate veel variabelen dat vooraf nauwelijks te bepalen is in hoeverre lokale participatie mogelijk is. Indien de provincie het risico van de plankosten heeft gedragen is het ter beschikking stellen van een kwart van de bouwrechten 'een schijntje'. De ontwikkelaars lopen in dit geval nauwelijks risico en krijgen de bouwrechten op een 'presenteerblaadje' volgens beleidsmakers. Indien overheden het risico van de plankosten op zich nemen, dienen ze te overwegen om zich *zelf actief te bemoeien met de ontwikkeling van de bouwrechten* voor windturbines. Indien bouwrechten worden gerealiseerd kunnen eigen voorwaarden ten aanzien van participatie worden gesteld, kan geprofiteerd worden van de waardevermeerdering en kan windenergie tegen de laagste kostprijs worden ontwikkeld. Dit zou dan ook bijdragen aan een eerlijkere verdeling van lusten en lasten.

b. Zoveel mogelijk burgers participeren

Voor het participeren van burgers dient gestreefd te worden naar een zo hoog mogelijk participatieniveau. De implementatie van lokale participatie voorziet hierin doordat burgers enkel aanspraak kunnen maken op de middelen uit het duurzaam energiefonds, door actief projectvoorstellen in te dienen. Indien de omgeving geen projecten aandraagt, gebeurt er niets met het fonds. Voor het tot stand komen van participatie is het van belang dat burgers willen, kunnen en uitgenodigd worden om te participeren. Voor het willen participeren van burgers dient eerst het *bewustzijn* toe te nemen, daarnaast dient participeren *financieel interessant te zijn* voor de lokale instantie die men voornemens is te verduurzamen. Indien alle middelen enkel terugvloeien naar het duurzaam energiefonds zullen burgers minder snel geneigd zijn zich in te spannen. Voor het kunnen participeren van burgers dient het voor iedereen mogelijk te zijn te participeren. Door de huidige vormgeving van lokale participatie in de onderzochte casus, is het *voor iedereen mogelijk te participeren* in de energietransitie; hiervoor hoeven ze slechts *projecten aan te dragen* die ze gefinancierd willen hebben door het duurzaam energiefonds. Omdat de middelen in het duurzaam energiefonds niet oneindig zijn, is het wenselijk dat deze revolverend worden ingezet. Om het voor iedereen mogelijk te maken is het van belang dat er tevens een *goede informatievoorziening* is. Daarnaast is het wenselijk dat *burgers worden uitgenodigd* om te participeren. Een persoonlijke

uitnodiging heeft de voorkeur, omdat burgers met een lager sociaal economische achtergrond namelijk niet of nauwelijks deel uitmaken van sociale netwerken.

c. de energietransitie wordt versneld

Voor het versnellen van de energietransitie dient gestreefd te worden naar een zo groot mogelijk aandeel van de windturbines in lokaal eigendom te houden. Hoewel het ter beschikking stellen van 25% van de bouwrechten aan de lokale omgeving als reëel is beoordeeld, is tevens gebleken dat door een actievere rol van de overheid een groter aandeel van de windturbines in lokaal eigendom kan worden gerealiseerd. Naast de hoeveelheid windturbines in lokaal eigendom of het aandeel van windturbines in lokaal eigendom is tevens de financiële participatievorm van belang voor de hoeveelheid middelen die ten goede komen van het duurzaam energiefonds. De postcoderoosregeling levert hierbij significant de meeste middelen op voor het duurzaam energiefonds. Bestuurders en beleidsmakers geven in de praktijk echter niet de voorkeur aan de postcoderoosregeling. Allereerst omdat de implementatie complex en tijdrovend is en daardoor risico's met zich meebrengt, daarnaast gaat implementatie van de postcoderoosregeling op deze schaal ten koste van de belastinginkomsten. Indien niet voor de postcoderoosregeling wordt gekozen is het windcertificatenmodel het meest interessant. Tot slot is het van belang hoe de middelen in het duurzaam energiefonds worden besteedt. Om de middelen optimaal bij te laten dragen aan de energietransitie dienen projecten te worden beoordeeld op de hoeveelheid energie die ermee bespaard of opgewekt wordt.

DISCUSSIE

Met het uitvoeren van dit onderzoek heb ik een model ontwikkeld waar participatie bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten aan kan worden beoordeeld. Hoewel dit model is gebaseerd op de maatschappelijke doelstellingen van de provincie Noord-Brabant, zijn deze maatschappelijke doelstellingen ook toepasbaar voor andere overheden. Door het stellen van deze maatschappelijke doelstellingen aan duurzame energieprojecten, komen projecten optimaal ten goede aan de energietransitie. De maatschappelijke doelstellingen zijn dan ook allen direct of indirect gerelateerd aan het versnellen van de energietransitie; direct door meer draagvlak te creëren voor het project en indirect door bewustzijn te creëren en middelen aan te boren voor nieuwe projecten. Elk maatschappelijk doel is gebaseerd op achterliggende wetenschappelijke theorieën. Door deze theorieën te combineren is uiteindelijk een model ontwikkeld. Het samenvoegen van meerdere theorieën voor een eerlijkere en betere ontwikkeling van duurzame energieprojecten is de belangrijkste bijdrage aan de wetenschap dit onderzoek. Daarnaast wil ik een bijdrage leveren aan de wetenschap door te bespreken in hoeverre de resultaten van dit onderzoek aansluiten bij andere onderzoeken of in hoeverre het andere onderzoeken juist tegensprekt.

De ‘property contradiction’ van Foglesong (1986) staat aan de basis van dit onderzoek, waarbij privaat eigendom de realisatie van publieke voorzieningen in de weg staat. Bij de ontwikkeling van windenergie staat privaat eigendom de ontwikkeling weliswaar niet in de weg, maar door privaat eigendom kan windenergie niet worden ontwikkeld, zoals overheden en de gemeenschap dat graag zien. Doordat marktpartijen grondposities innemen voor de ontwikkeling van windenergie, zijn overheden afhankelijk van deze marktpartijen voor het realiseren van lokaal eigenaarschap. Van den Bergh (1979) ziet grond als een maatschappelijk goed in plaats van particulier eigendom, dit noemt hij ‘vermaatschappelijking van het eigendom’. Dit onderzoek sluit deels aan bij de stelling van Van den Bergh (1979), omdat lokaal eigenaarschap in windenergieprojecten belangrijker wordt geacht dan de eigendomsrechten van de ontwikkelaar. Desalniettemin wordt in tegenstelling tot Van den Bergh wel rekening gehouden met de belangen van de ontwikkelaar en dient slechts 25% van het juridisch en economisch eigendom ter beschikking gesteld te worden aan de omgeving. De totstandkoming van windenergie ontstaat momenteel dan ook nog steeds door middel van een vrijwillige overeenstemming. Ondanks dat windenergie ontstaat door een vrijwillige overeenstemming blijkt uit dit onderzoek dat overheden moeten overwegen vaker gebruik te maken van dwingende instrumenten voor de realisatie van duurzame energieprojecten door de lokale omgeving, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een gedoogplicht.

Hoewel verschillende bronnen in de literatuur (Wolsink, 2006; Scheele, 2012; Beckmann et al., 2013; Lienhoop, 2018) beweren dat financieel voordeel voor de omgeving de weerstand tegen een windenergieproject verminderd is in dit onderzoek gebleken dit niet zo te zijn. Hiervoor is het van belang heel duidelijk onderscheidt te maken in draagvlak en weerstand. Lokale participatie vergroot de acceptatie en lokaal draagvlak voor een windenergieproject, maar de burgers die weerstand hebben tegen windenergie, zullen in de weerstand blijven (Provincie Noord-Brabant, 2015). Dit komt omdat mensen banger zijn om iets kwijt te raken, dan dat ze blij zijn om er iets aan te kunnen verdienen.

Naast een wetenschappelijke discussie dient ook een maatschappelijke discussie te worden gevoerd. Lokale participatie lijkt te slagen in het windenergieproject A16 omdat alle actoren zich een andere rol hebben weten aan te nemen, dit is dan ook essentieel voor vermaatschappelijking. Hoewel de actieve participatie van de burgers uit de omgeving nog moet blijken, heeft de overheid participatie zorgvuldig gefaciliteerd en hebben ook marktpartijen zich positief opgesteld. Vermaatschappelijking van windenergieontwikkeling en andere duurzame energieprojecten vraagt om een andere rol van zowel overheid, als burgers en de markt, in figuur 16 is weergegeven welke rol de verschillende actoren moeten vervullen.

Overheid	Gemeenschap	Markt
Voorwaarden scheppen	Activeren en meedoen	Delen (grondposities)
Gelijk speelveld creëren	(h)erkennen eigen opgave	Kennis inbrengen – ontzorgen
Ordenen	Buurkracht	Optimaliseren voor de toekomst
Borgen	Landschapsontwikkeling	Innovatie
	Lusten en lasten verdelen	Aansluiting vinden bij de lokale opgave

Figuur 16 – Benodigde rol van de overheid, gemeenschap en de markt voor het bereiken van vermaatschappelijking

AANBEVELINGEN

Actief grondbeleid

De belangrijkste aanbeveling na aanleiding van dit onderzoek is dat overheden actiever grondbeleid moeten voeren voor de ontwikkeling van windenergie. Naast dat hierdoor ruimere eisen ten aanzien van participatie kunnen worden gesteld, kunnen ze meeprofiten van de waardevermeerdering van de grond en kan windenergie tegen de laagste kostprijs worden ontwikkeld. Overheden zijn gewend de ontwikkeling van windparken planologisch te faciliteren en de ontwikkeling aan de markt over te laten. Door de complexiteit en benodigde expertise is het weliswaar ook niet gewenst om als overheid een windturbine te ontwikkelen en te exploiteren, het voeren van actief grondbeleid daarentegen zijn overheden wel gewend vanuit andere sectoren zoals de woningbouw. Ook voor functies als waterberging gaan overheden ook op zoek naar geschikte locaties en nemen ze hiervoor vervolgens grondposities in. Dit zouden overheden voor de ontwikkeling van windparken ook kunnen doen. Naast dat overheden hierdoor meer invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van de windturbines, kan tevens geprofiteerd worden van de waardevermeerdering.

Participatie is maatwerk

Door de teruggetrokken overheid en doorgeslagen marktwerking bij de ontwikkeling van windenergie zijn de afgelopen decennia veel verschillende participatievormen ontwikkeld. Het doel hiervan was de lacunes op te vullen die door de jaren heen zijn ontstaan. Voor de vormgeving van participatie is dan ook niet één standaard aan te wijzen; participatie is maatwerk per project. Bij de ontwikkeling van windenergie spelen namelijk allerlei bestuurlijke afwegingen en lokale condities een rol spelen.

Energiearmoede bestrijden

Hoewel de hele gemeenschap kan participeren in nieuwe duurzame energieprojecten door de implementatie van lokale participatie, kunnen individuele huishoudens zichzelf niet verduurzamen met de middelen uit het duurzaam energiefonds. De burgers met een kleinere beurs kunnen hierdoor niet aanhaken bij de energietransitie, maar krijgen wel te maken met hogere energieprijzen; hierdoor ontstaat energiearmoede. Voor deze burgers is een nieuw participatiemodel wenselijk dat burgers met een kleinere beurs de mogelijkheid biedt hun woning te verduurzamen.

Lokaal draagvlak voor het slagen van lokale participatie

Lokale participatie zal lokaal draagvlak in de omgeving vergroten, andersom is lokaal draagvlak ook essentieel voor het slagen van lokale participatie. Allereerst is het van belang dat de omgeving de noodzaak ziet van de ontwikkeling van windenergie, dit vergroot namelijk de algemene acceptatie (Devlin, 2012). Daarnaast is ook de manier waarop burgers de komst van windturbines waarnemen van belang, zijn de turbines een verstoring van de omgeving of juist een middel dat geld opbrengt voor lokale duurzame initiatieven. Hierdoor is het van belang dat het voordeel dat de lokale gemeenschap ondervindt van de windturbines wordt benadrukt en concreet wordt gemaakt. Dit kan met behulp van voorbeelden van initiatieven die gefinancierd zouden kunnen worden en door in te hoeveel geld het fonds jaarlijks ter beschikking heeft.

Faciliteren van lokale initiatieven

Voor het bereiken van vermaatschappelijking is het van belang dat de lokale omgeving meer wordt betrokken bij de ontwikkeling van windenergie. In de meest ideale situatie komt de lokale gemeenschap hiervoor zelf met initiatieven voor het ontwikkelen van duurzame energie. Indien de lokale gemeenschap zelf met een initiatief komt, is het van belang dat gemeenten dit proberen te faciliteren. In dit geval is sprake van zelforganisatie en wordt het project ontwikkeld vanuit de intrinsieke motivatie van burgers. Daarnaast hoeft de overheid economisch en juridisch eigendom af

te dwingen bij ontwikkelaars, omdat de lokale omgeving het project ontwikkeld. In plaats van een kwart van elke windturbine, kunnen de volledige windturbines als dorpsmolen fungeren.

In het windenergieproject A16 heeft de provincie Noord-Brabant vastgehouden aan het ter beschikking stellen van die 25% van de bouwrechten aan de omgeving. Hoewel het decentraal opwekken van duurzame energie veel voordelen heeft en het uniek is dat een overheid dit voorafgaand aan de ruimtelijke planprocedure verzekert, kan gesteld worden dat participatie normaliter niet op deze wijze tot stand komt. Normaliter komt participatie tot stand na een initiatief uit de lokale omgeving waarna een overheid dit faciliteert. In het windenergieproject A16 wordt de nadruk gelegd op participatie, terwijl het nog onbekend is in hoeverre de lokale omgeving geïnteresseerd is in het participeren middels windcertificaten of middels het duurzaam energiefonds.

Lokale energie organisatie (coöperatie)

De populariteit van lokale energie coöperaties is de afgelopen decennia flink toegenomen, zo neemt het aantal coöperaties toe en vertegenwoordigen coöperaties steeds meer leden. De aanwezigheid van lokale energie coöperaties maken het deelnemen aan de energietransitie voor burgers zeer laagdrempelig. Veel gemeenten waar een dergelijke coöperatie is opgericht, hoeft zich vaak enkel nog bezig te houden met het faciliteren van initiatieven. Hoewel het in de betrokken kernen van het windenergieproject voornamelijk stichtingen zijn die zich bezig houden met de ontwikkeling en exploitatie van duurzame energieprojecten, is gebleken dat door de aanwezigheid van een dergelijke organisatie er meer belangstelling is voor duurzame energieprojecten, de stichting Energiek Moerdijk (STEM) is hier een goed voorbeeld van.

REFLECTIE

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de focus van het onderzoek, de beoordeling van lokale participatie en de bijdrage aan de theorievorming.

Focus onderzoek

In dit onderzoek heb ik me specifiek gericht op de vormgeving en implementatie van lokale participatie. Hoewel lokale participatie de sociale innovatie is in het windenergieproject A16, hangt lokale participatie nauw samen met financiële participatie. De maatschappelijke doelstellingen die aan duurzame energieprojecten worden gesteld kunnen weliswaar ook deels gerealiseerd worden door financiële participatie. Indien ik het onderzoek opnieuw zou moeten doen, zou ik de voorkeur geven om te onderzoeken wat lokale participatie bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen ten opzichte van de huidige participatievormen, oftewel financiële participatie.

Beoordeling participatie

Het beoordelen van lokale participatie in het windenergieproject A16 was op sommige punten lastig, omdat dit de eerste keer is dat lokale participatie werd geïmplementeerd in een windenergieproject, waardoor de mate waarin de omgeving kon participeren lastig te vergelijken is met andere projecten. Hoewel in Denemarken een wettelijk kader is voor 21% participatie in windenergieprojecten, wordt hier geparticipeerd met obligaties in plaats van met eigenaarschap.

Bijdrage theorievorming

Ondanks dat dit project specifiek is gericht op de casus lokale participatie in het windenergieproject A16 lijkt dit onderzoek toch een bijdrage te kunnen leveren aan de praktische implementatie van participatie vormen. Hoewel er de afgelopen decennia veel is geschreven over draagvlak, weerstand en participatie in windenergieprojecten, is er minder onderzoek gedaan naar de implementatie van bepaalde participatievormen. Met dit onderzoek is dan ook een model ontwikkeld waar participatievormen voor duurzame energieprojecten aan kunnen worden getoetst. Nieuwe participatievormen ontwikkelen zich in een hoog tempo. Door middel van mijn conceptueel model kunnen nieuwe participatievormen eenvoudig worden beoordeeld op hun meerwaarde ten aanzien van andere participatiemodellen.

BIBLIOGRAFIE

- Aandeslagmetdeomgevingswet. (2018). *Omgevingsvisie van de provincie wat veranderd er?*
Opgehaald van Aan de slag met de omgevingswet:
<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/provincie/omgevingsvisie/verandert/>
- Aerts, R., & Winterink, K. (2018). *Mogelijkheden en beperkingen privaatrechtelijke afspraken over de Green Deal*. s-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Agentschap NL. (2010). *De juridische (on)mogelijkheden bij verankering van energie maatregelen in gebiedsontwikkeling*. Agentschap NL; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Agentschap NL. (2011). *Participatiemodellen voor de realisatie van windenergie op land*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Anoniem. (2018, 04 09). Lokale participatie in windenergieprojecten. (J. Luijckx, Interviewer)
- Ausems, I. (2016). *Vóór windmolens vechten: Grip op burgerparticipatie bij provinciale windenergieprojecten door differentiatie in burgers*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bakema, G. (2018, 04 10). Lokale participatie in windenergieprojecten. (J. Luijckx, Interviewer)
- Banerjee, A., Prehoda, E., Sidortsov, R., & Schelly, C. (2017). *Renewable, ethical? Assessing the energy justice potential of renewable electricity*. AIMS Energy 5 (5), 768–797.
- BERBEE VASTGOED ADVIES. (2016, 4 15). *Wetgeving gedoogplicht aangepast tbv windmolenparken*. Opgehaald van BERBEE VASTGOED ADVIES: <https://berbeevastgoedadvies.nl/15-4-2016-wetgeving-gedoogplicht-aangepast-tbv-windmolenparken/>
- Bergh, G. v. (1979). *Eigendom. Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*. Deventer: Kluwer.
- Bosch & Van Rijn. (2016). *Menukaart sociale en financiële participatie*. Utrecht: Bosch & Van Rijn.
- Brandes, M. (2018, 04 09). Lokale participatie in windenergieprojecten. (J. Luijckx, Interviewer)
- Breukers, S. (2006). *Changing institutional landscapes for implementing wind power: A geographical comparison of institutional capacity building: The Netherlands, England and North Rhine-Westphalia*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Broesee van Groenou, M., & Deeg, D. (2010). *Formal and informal social participation of the 'young-old' in The Netherlands in 1992 and 2002*. Ageing & Society, 30(3), 445–465.
- Buitelaar, E., & Needham, B. (2007). *'Epilogue. Property rights between tools and social values'*. Town Planning Review 78 (1): 119-122.
- Buitelaar, E., Segeren, A., & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: NAI Uitgevers, Rotterdam Ruimtelijk Planbureau.
- Buuren, P. v., Nijmeijer, P., & Robbe, M. (2017). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Wolter Kluwer Deventer.
- Dekker, K. (2007). *Social capital, neighbourhood attachment and participation in distressed urban areas. A case study in The Hague and Utrecht, the Netherlands*. Housing Studies, 22, 355-379.doi:10.1080/02673030701254103.
- Denters, S., Tonkens, E., Verhoeven, I., & Bakker, J. (2012). *Burgers maken hun buurt*. . Enschede: Universiteit Twente.
- Deventer Energie. (2014). *Deventer gaat voor de wind; investeren in het lokale windpark Kloosterlanden*. Deventer: Deventer Energie.
- Devine-Wright, P. (2005). *Beyond NIMBYism: Towards an integrated framework for understanding public perceptions of windenergy*. Wind Energy, 8 (2), 125-139.
- Devlin, E. (2002). *Factors affecting public acceptance of wind turbines in Sweden*. Thesis at the Lunds University.

- Dirven, J., Rotmans, J., & Verkaik, A. (2002). *Samenleving in transitie: een vernieuwend gezichtspunt*. Dooper, J. (2018, 05 24). Lokale participatie Windenergie A16. (J. Luijkx, Interviewer)
- ECN. (2014). *Wat is een "redelijke" opstalvergoeding voor de exploitatie van windturbines op land?* Petten: Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN).
- Ecorys. (2018). *Van CV-ketel naar duurzame warmte; Twee toekomstbeelden voor een warme Nederlandse gebouwde omgeving in 2030*. Rotterdam: Opdrachtgever: Milieudefensie.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., & Monnikhof. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P., & van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.
- Foglesong, R. (1986). *Planning the capitalist city*. Princeton: Princeton University Press.
- Fraunhofer ISE. (2013). *Electricity production from solar and wind in Germany in 2012*. Freiburg: Fraunhofer Institute for Solar Energy Systems ISE.
- Google Street View. (2009, 08 12). Lege wegen en windmolens - Het ideaalbeeld voor een geld verslindende regering als de onze... Flevoland, Nederland.
- Graham, J., Stephenson, J., & Smith, I. (2009). *Public perceptions of wind energy developments: Case studies from New Zealand*. Energy Policy, 37 (9), 3348-3357.
- Groenou, B. v. (2006). *Sociale participatie van 55-64 jarigen: is de huidige generatie sociaal actiever dan de vorige?* Tijdschrift Gerontologie en Geriatrie, Volume 37, Issue 6, pp 275-282.
- Groothuijse, L. (2018, 05 12). Lokale participatie en postcodeoosregeling. (J. Luijkx, Interviewer)
- Heffron, R., Jenkins, K., McCauley, D., Rehner, R., & Stephan, H. (2015). *Energy justice: A conceptual review*. Energy Research and Society, 11, 174-182.
- Higgins, J. (1999). *Citizenship and empowerment: a remedy for citizen participation in health reform*. Community Development Journal, 34, 287-307. doi: 10.1093/cdj/34.4.287.
- Hofland, M. (2014). *Burgerparticipatie in de openbare ruimte*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Huurneman, M. (2012). *Tegenwind of wind mee?! Een onderzoek naar de relaties tussen institutionele inrichting, gemeenschapskenmerken en percepties en (inter)acties van omwonenden in windenergieprojecten*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Jacobs, H. (1998). *Who owns America? Social conflict over property rights*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2010). *Spraakverwarring over participatie*. Igitur publishing Services in cooperation with Utrecht university of Applied Sciences, Faculty of Society and Law.
- Jahnke, B., Liebe, U., & Dobers, G. (2015). *Not-In-My-backyard oder eine Frage der Gerechtigkeit? Eine Gegenüberstellung von Experten- und Bevölkerungsmeinung*. Z. Umweltr. 38, 367-384.
- Jenkins, K., McCauley, D., Hofron, R., Stephan, H., & Rehner, R. (2016). *Energy Justice: a conceptual review*. Energy Res. Soc. Sci. 11, 174-182.
- Jolivet, E., & Heiskanen, E. (2010). *Blowing against the wind: An exploratory application of actor network theory tot the analysis of local controversies and participation processes in wind energy*. Energy Policy, 38 .
- Jordan, A., & Huitema, D. (2014b). *Innovations in climate policy. The politics of invention, diffusion and evaluation*. Environmental politics 2014b/5, p.715-734.
- Jordan, A., & Huitema, D. (2014c). *Innovations in climate policy. Conclusions and new directions*. Environmental Politics, 2014c/5, p.906-925.

- Karlijn Smit. (2014, 10 02). *Je spaargeld in windmolens beleggen: een goed idee?* Opgehaald van One world: <https://www.oneworld.nl/overig/je-spaargeld-windmolens-beleggen-een-goed-idee/>
- Kearns, A., & Forrest, R. (2000). *Social cohesion and multilevel urban governance*. Urban studies, 37, 995-1017. doi: 10.1080/00420980050011208.
- Keesmaat, T. (2018, 05 31). Lokale participatie Windenergie A16. (J. Luijkx, Interviewer)
- Kemp, R., & Van den Bosch, S. (2006). *Transitieexperimenten: praktijkexperimenten met de potentie om bij te dragen aan transitie*. Delft: Drukkerij NIVO.
- Keping, Y. (2017). *Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis*. School of Government, Peking University, Beijing 100871, China.
- Korsten, A. (2015). *Padafhankelijkheid; Hoe te begrijpen dat veel beleid nagenoeg hetzelfde blijft?* 1 nov. 2015/ update 28 jan. 2016.
- Krens, J. (2011). *Weerstand tegen windmolens; De invloed van burgerparticipatie en psychologische afstand op perceived fairness en het ontwikkelen van weerstand*. Enschede: Universiteit Twente.
- Krugel, E. (2018, 05 23). Lokale participatie Windenergie A16. (J. Luijkx, Interviewer)
- Lammerse, A. (2015). *Tussen sturen en loslaten; Een multiple case study naar het faciliteren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Lienhoop, N. (2018). *Acceptance of wind energy and the role of financial and procedural participation: An investigation with focus groups and choice experiments*. Elsevier; Energy Policy 118 (2018) 97–105.
- Loring, J. M. (2006). *Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success*. Brighton: Energy Policy 35 (2007) 2648–2660.
- Messing, M. (2018, 06 06). Lokale participatie Windenergie A16. (J. Luijkx, Interviewer)
- Middelbos, A., & Sweep, M. (2018, 04 13). Lokale participatie in windenergieprojecten. (J. Luijkx, Interviewer)
- Ministerie VROM. (2006). *Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag: De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer .
- Mommers, J. (2015, 09 17). *De rechter verplichtte de staat tot meer klimaatactie. Wat is er met het vonnis gebeurd?* . Opgehaald van De correspondent: <https://decorrespondent.nl/3362/de-rechter-verplichtte-de-staat-tot-meer-klimaatactie-wat-is-er-met-het-vonnis-begeurd/370522658-0ee63678>
- Morris, C., & Jungjohann, A. (2016). *Energy Democracy; Germany's ENERGIEWENDE to Renewables*. Stuttgart: Palgrave macmillan.
- Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA). (2016). *Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land*. Utrecht: Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Stichting De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu, Greenpeace Nederland, Vereniging Milieudefensie, ODE Decentraal.
- Needham, B. (2006). *Planning, law and economics; an investigation of the rules we make for using land*. Nijmegen: Taylor & Francis e-Library, 2006.
- Neyzen, M., & Buhrs, M. (2012). *Participatie: Invloed van burgers en professionals in beleid*. Amsterdam: Handboek Public Relations (pp. 431-453). Adformatie Groep.
- NWEA. (2016). *Gedragscode: Acceptatie & Participatie Windenergie op Land*. Utrecht: Nederlandse WindEnergie Associatie.
- Oozo. (2018, 03). *Wetenswaardigheden, cijfers en statistieken over moerdijk*. Opgehaald van Oozo: <https://www.oozo.nl/cijfers/moerdijk>
- Orobio de Castro, D., & al Khatib, A. (2016). *Grond voor windenergie: eigendomsrecht, aanbesteding en staatssteun*. Presentatie Winddag d.d. 15 juni 2016: Stibbe.

- PBL . (2014). *WINDENERGIE; Argumenten bij vijf stellingen*. Den Haag: Planbureau van de Leefomgeving.
- Pedersen, E., Hallberg, L., & Waye, K. (2007). *Living in the vicinity of windturbines: A grounded theory study*. *Qualitative Research in Psychology*, 4 (1), 49-63.
- Pondera Consult. (2009). *Kosten en baten windpark op land*. Hengelo: Pondera Consult.
- Provincie Noord-Brabant. (2015). *Windmolens voor leefbaarheid; De revival van de dorpsmolen*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2017, 04 14). *Provinciaal inpassingsplan, inzage*. Opgehaald van Provincie Noord-Brabant: https://www.brabant.nl/applicaties/producten/provinciaal_inpassingsplan_inzage_6212.aspx
- Provincie Noord-Brabant. (2017b, 10 26). *Windmolens A16 op plekken met minste geluidshinder*. Opgehaald van Provincie Noord-Brabant: <https://www.brabant.nl/subsites/windenergiea16/nieuws-windenergie-a16/2017/windmolens-a16-op-plekken-met-minste-geluidshinder.aspx>
- Provincie Noord-Brabant. (2017c). *Hier komen windmolens langs de A16: Voorkeursalternatief*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2018). *De kwaliteit van Brabant - Brabantse omgevingsvisie*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie-Noord-Brabant. (2017(a), 04 20). *Kwart toekomstige windmolens A16 in eigendom lokale gemeenschap*. Opgehaald van Provincie Noord-Brabant: Kwart toekomstige windmolens A16 in eigendom lokale gemeenschap
- Ravenhorst , E., & Spronck, E. (2018, 05 01). Lokale participatie in windenergieprojecten in relatie met rijlands gebiedsarrangement. (J. Luijkx, Interviewer)
- Rijksoverheid. (2018). *Stimulering Duurzame Energieproductie*. Opgeroepen op 02 27, 2018, van Rijksoverheid: <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie>
- Rijn, R. v. (2018, 06 14). Participatie in windenergieprojecten. (W. 2018, Interviewer)
- Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2e druk.
- Rotmans, J. (2011). *Staat van de Energietransitie in Nederland*. Rotterdam: DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- RVO. (2014). *Juridische aspecten Windfonds*. Baarn: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO. (2016). *Rijksdienst voor ondernemen*. Opgehaald van Windpark Hazeldonk Breda: <https://www.rvo.nl/initiatieven/co%C3%B6peratieve-energieprojecten/windpark-hazeldonk-breda>
- RVO. (2018). *Winddelen van de windcentrale*. Opgehaald van Rijksdienst voor ondernemen (RVO): <https://www.rvo.nl/initiatieven/co%C3%B6peratieve-energieprojecten/winddelen-van-de-windcentrale-0>
- Scheele, U. (2012). *Stromnetze als NIMBY-Güter? Kompensationslösungen zur Verbesserung der Akzeptanz von Energieinfrastrukturen*. *IR Energ. Verk. Abfall Wasser* 11, 247–250.
- Schnabel, P. (2000). *Vergroting van de maatschappelijke cohesie door versterking van de sociale infrastructuur. Probleemverkenning en aanzet tot beleid*. Den Haag, Elsevier: In Hortulanus, R.P., & Machielse, J.E.M. In de marge. Het sociaal debat.
- Schonis, R. (2018, 05 24). Lokale participatie Windenergie A16. (J. Luijkx, Interviewer)
- Segeren, A., Needham, B., & Groen. (2005). *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- SenterNovem. (2009). *Participatie in windenergieprojecten*. Utrecht: SenterNovem.

- Sociaal en Cultureel Planbureau. (20014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in de burgerparticipatie*. Den Haag: SCP.
- Sociaal-Economische Raad. (2013). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sovalcool, B., & Dworkin, M. (2014). *Global Energy Justice: Principles, Problems, and Practices*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sovalcool, B., Burke, M., Baker, L., Kotikalapudi, C., & Wlokas, H. (2017). *New frontiers and conceptual frameworks for energy justice*. *Energy Policy* 105, 677–691.
- Studio 56. (2013, 06 15). Langa de snelweg.
- Szarka, J. (2007). *Wind power in Europe: Politics, business and society*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Tonkens, E., & Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap.
- Travaille, A. (2013). *Beïnvloeding van regionale weerstand tegen aanleg van windmolens door het delen van profijt*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ullah, M. (2016). *‘Een praktijkgericht juridisch onderzoek voor Rijkswaterstaat naar het verkrijgen van inzicht bij het inzetten van de juridische instrumenten gedoogplicht en onteigening’*. Oostburg: Rijkswaterstaat.
- Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M., & Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie; Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Van der Steen, M., Twist, M. v., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde; Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. NSOB; Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde; Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Van der Steen, M., Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Schram, J. (2014b). *Van voortgang boeken naar bestemming kiezen; Strategisch kiezen om de decentralisaties te realiseren*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Van Dijk, K., & Naeff, G. (2015). *Inspiratiegids; Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu; Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter; Programma Crisis- en herstelwet.
- Ven, M. v. (2018, 04 25). Lokale participatie Windenergie A16. (J. Luijkx, Interviewer)
- Vennix, J. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek. Derde editie*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Verba, S., Schlozman, K., & Brady, H. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Verenigde Energie Coöperaties Noord Brabant U.A. (2014). *Projectplan; De revival van de dorpsmolen*. Verenigde Energie Coöperaties Noord Brabant U.A.
- Walker, C., & Baxter, J. (2017). *“It’s easy to throw rocks at a corporation”: wind energy development and distributive justice in Canada*. *Journal of Environmental Policy & Planning*.
- Warbroek, B., & Hoppe, T. (2016). *Decentrale overheden en beleidsinnovaties ter ondersteuning van actief burgerschap in de productie van lokaal opgewekte duurzame energie*. Bestuurswetenschappen p.62-74.
- Warren, C., & McFayden, M. (2010). *Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland*. *Land Use Policy*, 27 (2), 204-213.

- Weijers, P. (2018, 06 14). Lokale betrokkenheid en cooperaties. (Winddays, Interviewer)
- Winddays. (2018). *Lokale betrokkenheid en cooperaties*. Winddays.
- Wolsink, M. (2000). *Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support*. Amsterdam: Renewable Energy 21 (2000) 49-64.
- Wolsink, M. (2012). *Wind power: basic challenge concerning social acceptance*. Chapter in book: Encyclopedia of sustainability science and technology. - Volume 17.
- Wolsink, M., & Breukers, S. (2010). *Contrasting the core beliefs regarding the effective implementation of wind power: An international study of stakeholder perspectives*. Journal of Environmental Planning and Management, 53 (5), 535-558.
- Zakelijk.infonu. (2011, 08 20). *Rechtsvormen: Eenmanszaak, vof, nv en bv*. Opgehaald van Zakelijk: onderneming: <https://zakelijk.infonu.nl/onderneming/80645-rechtsvormen-eenmanszaak-vof-nv-en-bv.html>
- Zoetbrood, P., & Gotz, N. (2015). *Verleid de consument, inzicht in extra marktkansen voor energie innovaties*. Rapportage 5plus1.

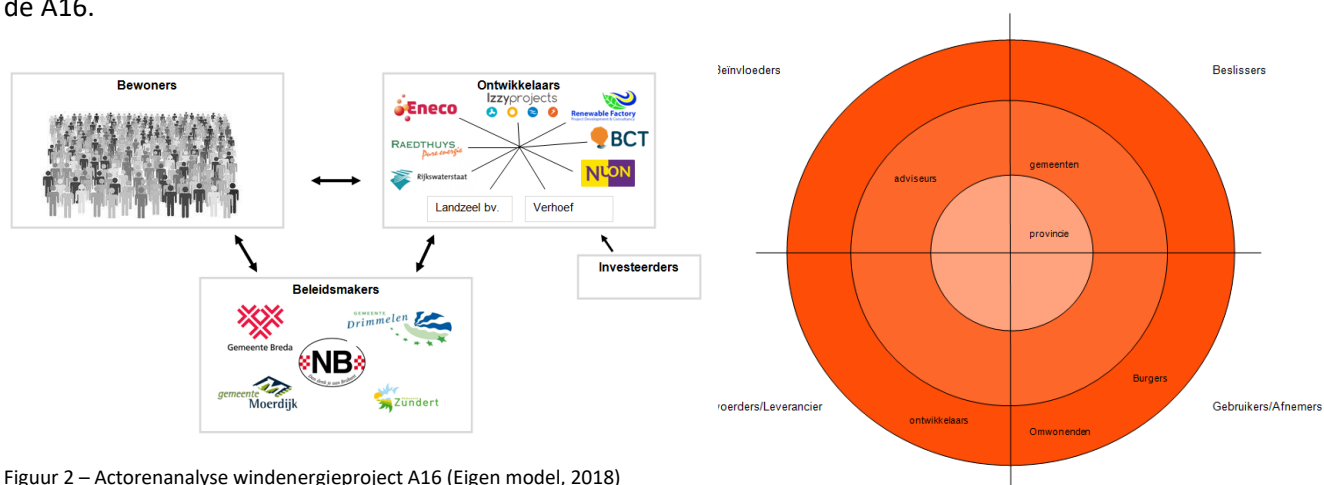
Bijlage 1 - Actorenanalyse

De ontwikkeling van windenergieprojecten wordt vormgegeven door verschillende actoren, met elk hun eigen belang bij de desbetreffende ontwikkeling. In figuur 1 is een globale actorenanalyse weergegeven van windenergieprojecten. In deze analyse is per type actor de mogelijke instanties, de belangen en de mogelijke rol is weergegeven.

Type actor	Instanties	Belang	Mogelijke rol
Lokale beleidsmakers	Gemeenten	Profijt lokale gemeenschap Minimaliseren negatieve effecten	Mogelijk maken ontwikkeling
Regionale/nationale beleidsmakers	Provincie/ Rijk	Behalen doelstellingen t.a.v. productie duurzame energie	Mogelijk maken ontwikkeling
Ontwikkelaars	Energiemaatschappijen, agrariërs, burgers	Behalen van winst	Realiseren van de windturbines
Investerders	Banken, groenfondsen, overheidsinstanties, energimaatschappijen	Mogelijk maken van de ontwikkeling/ Behalen van winst	Financieren van de ontwikkeling
Omwonenden	Burgers	Minimaliseren negatieve effecten	Betrokkenheid in het proces middels zeggenschap en evt. eigenaarschap.

Figuur 1 - Actorenanalyse (Huurneman, 2012)

Het windenergieproject langs de A16 wordt geïnitieerd door de provincie Noord-Brabant in samenwerking met de gemeente Breda, Drimmelen, Moerdijk en Zundert. De windturbines worden ontwikkeld door negen ontwikkelaars. De investeerders in het project zijn voornamelijk banken en ontwikkelaars. Verder zijn in het project 28 grondeigenaren betrokken en een groot aantal bewoners. Hieronder in figuur 2 is een uitgebreide actorenanalyse weergegeven van het windenergieproject langs de A16.



Figuur 2 – Actorenanalyse windenergieproject A16 (Eigen model, 2018)

Bijlage 2 – Financiële participatievorm

Er zijn verschillende manieren waarop burgers financieel kunnen participeren in de ontwikkeling van windenergie. De manier van participeren heeft effect op de financiële middelen die ter beschikking worden gesteld van het duurzaam energiefonds. In deze bijlage wordt uitgewerkt hoe burgers financieel kunnen participeren. Omdat gestreefd wordt naar lokaal eigenaarschap wordt onderscheidt gemaakt tussen investeren met rente over de investering, investeren gekoppeld aan de stroomafname en de regeling verlaagd tarief (RVT) ofwel postcoderoosregeling. De centrale vraag luidt:

Welke (financiële) participatievorm heeft de lokale omgeving het meest baat bij, op basis de maatschappelijke doelstellingen?

De windturbines zijn volledig of gedeeltelijk in eigendom van de omgeving. Hierbij dienen bewoners samen te werken in een organisatievorm voor de ontwikkeling van windenergie, zij richten dan een collectieve windonderneming op. Hiervoor dienen zij zich te verenigen in een rechtsvorm, waarna ze zeggenschap hebben over de ontwikkeling en locatie van het project, de planning en de financiering. Het voordeel van omwonenden als ontwikkelende partij is dat zij naast de baten tevens de lasten en risico's dragen van het windenergieproject. Bij windturbines volledig in lokaal eigendom heeft de lokale omgeving ook zeggenschap, bij windturbines die gedeeltelijk in lokaal eigendom zijn is zeggenschap doorgaans minder, omdat de marktpartij een professionele bedrijfsvoering wil waarborgen. Door te investeren hebben leden ook zeggenschap. Indien samen met een ontwikkelaar wordt ontwikkeld, zal zeggenschap beperkt blijven tot het kiezen van een bestuur. Bij collectief investeren, kunnen burgers die financieel participeren voordeel behalen door middel van rente over hun investering, goedkopere stroomafname, of belastingvoordeel.

Rente

Door als collectief geld bij elkaar te brengen kunnen burgers een windturbine ontwikkelen en exploiteren, in ruil hiervoor krijgen ze rendement op hun investeren. Het bij elkaar brengen van geld kan op verschillende manier, zoals obligaties, leningen of certificering in aandelen. Hierbij blijken obligaties in de praktijk het meest voor te komen, omdat deze voor langere tijd vaststaan. Voor hetgeen het oplevert in het duurzaam energiefonds is met name de rente die financieel participanten op hun investering krijgen van belang. De investering is dus niet gekoppeld aan de stroomafname, dit heeft voor –en nadelen. Het voordeel is dat mensen kunnen investeren, zonder dat ze stroom af hoeven te nemen. Veel huishoudens hebben namelijk al een energieleverancier, wat zou betekenen dat ze moeten overstappen. Door rente uit te keren op de investering zouden meer mensen geïnteresseerd zijn om te participeren, burgers zien namelijk direct wat het hun oplevert indien ze investeren. Het nadeel van obligaties is dat het simpelweg een investering van geld is en dat burgers niet intrinsiek geïnteresseerd zijn in de energietransitie. Verder dient stroom lokaal te worden afgenomen om energieneutraal te worden als gemeente, hiervoor dienen GvO's in het gebied te blijven. Als de stroomafname is losgekoppeld van de investering kan stroom weliswaar alsnog lokaal worden afgenomen, maar in de praktijk gebeurt dit minder, mede omdat veel huishoudens al een energieleverancier hebben.

Hefboomeffect

Bij de realisatie van een windenergieproject bestaat soms de mogelijkheid gebruik te maken van het zogenaamde 'hefboomeffect'. Hierbij worden minder obligaties uitgegeven in de lokale omgeving en wordt meer vreemd vermogen aangeboord, waardoor er meer financiële middelen ten goede van het duurzaam energiefonds komen. Het ECN gaat bij de berekening van de SDE+ subsidie uit van 4% rendement over 80% vreemd vermogen en 12% rendement over het risicovol eigen vermogen. De eerste hefboom ontstaat omdat voor de realisatie van een windturbine niet altijd 20% eigen vermogen benodigd is, maar regelmatig ook kan volstaan met 10% eigen vermogen. De tweede hefboom ontstaat doordat banken in plaats van 4%, in de praktijk slechts 2% rendement over het vreemd vermogen

vragen. Dus in plaats van een businesscase met 4% over 80% vreemd vermogen en 6% (in het geval van obligaties met 6% rente) over 20% eigen vermogen, is slechts 2% over 90% vreemd vermogen en 6% (obligaties of windcertificaten) over 10% eigen vermogen. Hierdoor wordt er meer winst gemaakt en komen er significant meer middelen ten goede van het duurzaam energiefonds en daarmee de energietransitie.

Voorbeeld: Coöperatie Windpower Nijmegen

Een voorbeeld waarbij de gemeenschap financieel participeert en rente over hun investering krijgt is Windpark Nijmegen Betuwe, geïnitieerd door Coöperatie Windpower Nijmegen. Financieel participanten krijgen hierbij een rente van minimaal 2% over hun investering.

Voordelen

- Meer participanten: Doordat mensen enkel een investering hoeven te doen waarover zij rente krijgen, is deze participatievorm interessanter voor burgers waardoor er meer belangstelling is om financieel te participeren.

Nadelen

- Minder lokaal: Stroom zal minder lokaal worden afgenomen, omdat de investering niet aan de stroom is gekoppeld. Om stroom van het windpark te nemen zullen personen moeten overstappen van leverancier waardoor dit in de praktijk minder wordt gedaan.
- Niet energieneutraal: Voor de regio helpt het niet voor de energieneutraliteit.

Kanttekening

Naar mate hoe interessant investeren is, zal er belangstelling zijn. Met oog op de huidige rente en vergelijkbare investeringsprojecten kan worden volstaan met een rente van 4-5%. Indien onvoldoende belangstelling is in obligaties in de omgeving, zal buiten de omgeving voldoende belangstelling zijn.

Windcertificaten/winddelen

Door het uitgeven van windcertificaten of winddelen wordt een 'stukje' van een windturbine direct gekoppeld aan de afnemer. Burgers kopen als het ware een deel van de windturbine en ontvangen in ruil daarvoor stroom. De burger betaalt hierbij (vaak voorafgaand) eenmalig een bedrag voor de bouw van de windturbine. Daarnaast betaalt de burger jaarlijks voor het beheer en exploiteren van de windturbine. In ruil hiervoor heeft de burger recht op groene stroom van de windturbine. De geproduceerde stroom wordt tegen de kale stroomprijs inclusief btw in mindering gebracht op de jaarnota. Over de geproduceerde stroom dienen wel energiebelasting en netwerkkosten betaald te worden. Door het implementeren van windcertificaten wordt het investeren direct aan de stroom gekoppeld. Hierdoor komt ook de marge van de energieleverancier ten goede van de gemeenschap. Daarnaast is het lokaal afnemen van stroom belangrijk voor het energieneutraal worden van een gemeenschap. Ervan uitgaande dat energieleveranciers 10% marge over de kale stroomprijs rekenen, wordt per kWh circa €0,007 afgedragen aan de energieleverancier (=€7 per MWh). Voor een windturbine van 3MW met 2700 vollasturen per jaar, betekent dit dat jaarlijks ($3\text{MW} \times 2700\text{h} \times €7 =$) €56.700 meer opbrengst kan worden behaald. Dit komt ten goede van het duurzaam energiefonds.

Lager instapbedrag

Een mogelijkheid om het investeren in windcertificaten toegankelijker te maken is door het aanboren vreemd vermogen, omdat burgers anders een dermate grote investering moeten doen. Een windturbine van 3MW kan circa 2500 huishoudens van stroom voorzien (uitgaande van 3500 kWh per huishouden) en hiervoor is een investeringsbedrag van circa 3 miljoen euro benodigd. Indien de turbine gerealiseerd wordt zonder vreemd vermogen, dient elk huishouden €1200 te investeren in de bouw van de windturbine (voor 7 certificaten van elk 500 kWh). Indien 85% vreemd vermogen wordt

aangeboord, dient per huishouden slechts €240,- te worden investeert (voor 7 certificaten van elk 500 kWh). Het rendement zal wellicht iets lager uitvallen, maar de aanschaf van windcertificaten is een stuk toegankelijker, ook voor huishoudens met een kleinere beurs.

Er wordt verwacht dat de stroomprijzen de komende jaren verder zullen gaan stijgen. De stroomprijs is momenteel relatief laag, door de lage prijs van kolen. Gezien de enorme CO2 uitstoot die hierbij vrij komt is het zeer waarschijnlijk dat deze prijzen in de toekomst worden gereguleerd. Naar mate de stroomprijzen stijgen neemt het rendement van windcertificaten dan ook verder toe.

Voorbeeld: Windcentrale

Een voorbeeld is de Windcentrale die een windturbine opsplitst in duizenden stukken, die elk gemiddeld 500 kWh groene stroom per jaar opleveren. Zowel particulieren als bedrijven kunnen winddelen kopen, hierdoor worden ze mede-eigenaar van de windturbine en wekken ze hun eigen stroom op. Een winddeel kost eenmalig 208 euro in aanschaf en het onderhoud van de molen kost jaarlijks ongeveer 26 euro. In ruil hiervoor wordt er jaarlijks zo'n 500 kWh aan stroom opgewekt (een huishouden gebruikt elk jaar gemiddeld 3.500 kWh). Zolang de windturbine draait, heb je recht op deze stroom dit is gemiddeld 12 tot 20 jaar. De stroom wordt via de energieleverancier bij je thuis geleverd en in mindering gebracht op je stroomnota. De eigenaren van de winddelen ontvangen stroom zolang de windturbines draaien, als het windstil is of ze meer stroom nodig hebben krijgen ze groene stroom van elders aangeleverd. Het rendement ligt rond de 7,1% volgens De Windcentrale. Bij een jaarlijkse stroomprijsstijging van 2%, is het financiële rendement op je Winddelen jaarlijks ongeveer 6%. Iedereen die belastingplichtig is en een elektriciteitsaansluiting heeft in Nederland kan meedoen (RVO, 2018).

Voordelen

- Meer opbrengst ten goede van het duurzaam energiefonds, omdat de marge van de energieleverancier ook ten goede komt aan de opbrengst.
- Meer lokale stroomafname, omdat investeren wordt gekoppeld aan het afnemen van stroom.

Nadelen

- Minder participanten, omdat huishoudens zichzelf al van duurzame energie voorzien of de drempel te hoog is om van energieleverancier over te stappen.

Kanttekening

Afhankelijk van hoe interessant investeren is zullen lokaal voldoende participanten voor het windenergieproject zijn.

Postcoderoosregeling

De Postcoderoos-regeling is een andere benaming voor de Regeling Verlaagd Tarief (RVT). Deze regeling zorgt er voor dat deelnemers aan een energiecoöperatie of vereniging, vrijstelling krijgen op de energiebelasting over de lokaal opgewekte energie. Deelnemers krijgen hiervoor 15 jaar lang vrijstelling van energiebelasting. In een dergelijk project kan echter geen gebruik worden gemaakt van SDE+ subsidie. De Regeling Verlaagd Tarief is ingevoerd per 1 januari 2014 en komt voort uit het Energieakkoord dat in 2013 is gesloten. Voor het gebruik maken van de postcoderoosregeling dient aan meerdere voorwaarden te worden voldaan. Allereerst dient het eigendom bij een coöperatie of Vereniging van Eigenaren (VvE) liggen. De opgewekte elektriciteit moet rechtstreeks op het landelijk elektriciteitsnet worden gevoed via een eigen aansluiting. Voor het verkrijgen van korting op de energiebelasting dient een aanvraag ingediend te worden bij de belastingdienst voor een aanwijzing. Leden mogen enkel deelnemen indien ze binnen de postcodegebieden wonen die de belasting heeft aangewezen en een kleinverbruikeraansluiting hebben (niet groter dan 3 x 80 Ampère). De

coöperatie/VvE moet ordentelijk administratie voeren, zodat het energiebedrijf de korting kan toe wijzen aan de leden.

De postcoderoosregeling is financieel het meest interessant voor de lokale omgeving. Hoewel geen gebruik kan worden gemaakt van SDE+ subsidie, krijgt men 100% vrijstelling van energiebelasting, dit bedraagt grofweg 1/3 deel van de totale energiekosten. Hoewel met de implementatie van de postcoderoosregeling vanuit de meeste financiële middelen ten behoeve van de omgeving komen, komt in de praktijk vaak het grootste deel van deze middelen ten goede van degene die financieel participeren en niet van de hele gemeenschap, dit is niet gewenst in het kader van lokale participatie. Indien gebruik wordt gemaakt van de postcoderoosregeling dient dit dermate vorm gegeven te worden dat een significant deel van de opbrengsten ten goede komt van het duurzaam energiefonds en niet enkel de financieel participanten.

Voorbeeld: Coöperatie Bossche Windmolen West

De postcoderoosregeling is in het verleden met name gebruikt voor de realisatie van zonne-energie. Eind 2017 is de postcoderoosregeling, door de Coöperatie Bossche Windmolen West, voor het eerst gebruikt voor de realisatie van een windturbine. Voor de financiering van de windturbine zijn winddelen uitgegeven. Leden van de coöperatie (BWW) kunnen voor 190 euro een winddeel kopen die goed is voor ongeveer 250 kWh per jaar met een looptijd van 20 jaar. Onderhoudskosten per jaar bedragen 9,50 euro per jaar. Terugverdientijd is vergelijkbaar met zonnepanelen en bedraagt circa 6 a 7 jaar.

Voordelen

- Financieel: De postcoderoosregeling is het meest interessant gebleken. Dit komt omdat hier het meeste geld ter beschikking komt aan het duurzaam energiefonds en daarmee de energietransitie. Tegelijkertijd is het de meest interessante manier van participeren voor burgers, omdat ze hier het meeste geld mee besparen.
- Lokaal: Stroom dient verplicht in de omgeving (binnen de postcoderoos) afgenomen te worden, waardoor het zeer lokaal is.

Nadelen

De postcoderoosregeling heeft ook verschillende nadelen, dit komt door de vele voorwaarden waar het project aan moet voldoen waardoor de implementatie zeer gecompliceerd is. De grootste nadelen hierdoor zijn:

- Participanten: Participanten moeten in de omgeving (de postcoderoos) wonen om te kunnen participeren in het project.
- Organisatie: Om aan de voorwaarde te voldoen vergt veel organisatie en administratie, die overheden vaak niet hebben waardoor dit vanuit de omgeving dient te komen. In de praktijk wordt dit vaak opgepakt door een lokale energie coöperatie. De postcoderoosregeling wordt in de praktijk dan ook met name toegepast indien het initiatief vanuit burgers komt.
- Implementatie: Ook indien er een goede organisatie is voor het mobiliseren van de lokale omgeving, is het nog een uitdaging om voldoende participanten te vinden voor het windenergieproject. Een voorbeeld is de coöperatie Bossche Windmolen West, waarbij participeren in de ontwikkeling van windenergie zeer interessant is, maar men ook in dit project moeite heeft met het vinden van voldoende participanten.

Kanttekening

De postcoderoosregeling is gericht op voordeel voor degene die financieel participeren in het windenergieproject. Burgers die financieel participeren zijn eigenaar van een deel van de windturbine en wekken hiermee hun eigen energie op, in ruil hiervoor krijgen zij belastingvoordeel op hun energierekening. In het kader van lokale participatie waarbij iedereen de mogelijkheid tot participeren heeft dient in de energieprijis meegenomen te worden dat een deel van de opbrengst naar een lokaal

duurzaam energiefonds gaat. Als hier geen rekening mee wordt gehouden komt al het profijt van de windturbines ten goede van degene die financieel participeren.

Opbrengst per participatievorm

In deze paragraaf wordt per financiële participatievorm een globale berekening gemaakt hoeveel opbrengst ten goede komt van het duurzaam energiefonds per dorpsmolen. De opbrengst wordt uitgerekend per dorpsmolen, oftewel een molen die volledig eigendom is van de lokale omgeving, dit staat gelijk aan vier molens die gedeeltelijk (25%) door de lokale omgeving worden geëxploiteerd. De berekeningen zijn gemaakt op basis van de volgende gegevens:

Windturbine van 3MW met 3000 vollasturen

Investeringskosten van €3.000.000,- (€2.400.000 vreemd vermogen (80%) en €600.000 eigen vermogen (20%))

Berekend rendement EV: 12%

Berekend rendement VV: 4%

Werkelijk rendement EV: 5%

Vermogen: 3MW

Vollasturen: 3000h

Capaciteit: $3\text{MW} \times 3000\text{h} = 9000\text{MWh} (=9.000.000 \text{ kWh})$

Opbrengst volgens de berekeningen van het ECN

Indien met 12% rendement over het eigen vermogen van 600.000 wordt gerekend, levert dit jaarlijks €72.000,- per jaar op over het eigen vermogen. En met 4% over het vreemd vermogen bedraagt dit $(2.400.000/100 \times 4 =) €96.000,-$. De jaarlijkse opbrengst die een windturbine moet opleveren, volgens berekeningen van het ECN, bedraagt $(€72.000 + €96.000 =) €168.000,-$.

Obligaties standaard businesscase

In een standaard businesscase wordt uitgegaan van 20% eigen vermogen en 80% vreemd vermogen, waarbij obligaties met een rendement van 5% worden uitgegeven (=eigen vermogen) en 4% rente over het vreemd vermogen wordt betaald.

Obligatiehouders brengen dit eigen vermogen bij elkaar en krijgen hiervoor een rendement van 5% over hun obligatie, hierdoor gaat jaarlijks (5% van 600.000) €30.000 naar obligatiehouders. Daarnaast wordt 4% over het vreemd vermogen betaald, dit bedraagt jaarlijks $(2.400.000/100 \times 4 =) €96.000$. Daarnaast dient 0,50 per MWh afgedragen te worden voor het tegemoet komen van direct omwonenden, dit bedraagt jaarlijks $(9000 \times 0,50 =) €4.500$. Indien we de kosten van het windpark, van de opbrengsten afhalen wordt inzichtelijk dat jaarlijks $(€168.000 - €96.000 - €30.000 - €4.500 =) €37.500,-$ winst wordt gemaakt, dit komt ten goede van het duurzaam energiefonds.

Indien obligaties worden uitgegeven met een rendement van 5%, voor het bijeenbrengen van 20% eigen vermogen en een rentepercentage van 4% wordt betaald over 80% vreemd vermogen levert een dorpsmolen (3MW) jaarlijks €37.500,- op voor het duurzaam energiefonds.

Obligaties (hefboomeffect)

In de praktijk kan vaak worden volstaan met minder eigen vermogen (10%) en vraagt de bank doorgaans een lager rentepercentage over het vreemd vermogen (2%), dit noemen we het hefboomeffect. Hierbij wordt 10% van het totale investeringsbedrag aan eigen vermogen ingebracht door de omgeving (middels obligaties met 5% rendement) en wordt 90% van het investeringsbedrag aan vreemd vermogen verkregen (a 2% rente).

Obligatiehouders brengen hierbij voor €300.000,- (10% van het totale investeringsbedrag) aan eigen vermogen bij elkaar, door middel van obligaties waar 5% rendement over wordt uitgekeerd. Hierdoor gaat jaarlijks $(300.000/100 \times 5 =) €15.000$ naar obligatiehouders. Daarnaast wordt 2% rente betaald over

€2.700.000 vreemd vermogen (90% van het totale investeringsbedrag). Hierdoor gaat jaarlijks een bedrag van $(2.700.000/100*2=)$ €54.000 naar de bank. Daarnaast dient 0,50 per MWh afgedragen te worden voor het tegemoet komen van direct omwonenden, dit bedraagt jaarlijks $(9000*0,50=)$ €4.500. Indien we de kosten van het windpark, van de opbrengsten afhalen wordt inzichtelijk dat jaarlijks $(€168.000 - €15.000 - €54.000 - €4.500=)$ €94.500 winst wordt gemaakt, dit komt ten goede van het duurzaam energiefonds. Over een exploitatieperiode van 20 jaar komt €1.890.000 in het gebiedsfonds.

Windcertificaten

Allereerst wordt opbrengt gegenereerd door het investeren van burgers. Als 2500 mensen €3.000.000,- moeten investeren dienen zij €1200,- te investeren. Indien hier 4% over wordt uitgekeerd dient elk jaar gemiddeld $(1200/100*4=)$ €48,- uitgekeerd te worden aan elke participant. Voor 2500 participanten bedraagt dit jaarlijks $(48*2500=)$ €120.000. De jaarlijkse winst bedraagt dan $(€168.000 - €120.000=)$ €48.000.

Bij windcertificaten komt tevens de marge van de energieleverancier ten goede van de opbrengsten van het windpark. Indien marge van een energieleverancier €0,015 cent per kWh bedraagt, wordt bij het opwekken van 9.000.000 kWh jaarlijks $(9.000.000*0,015=)$ €135.000 extra opbrengst gegenereerd.

De totale opbrengst bedraagt jaarlijks $€48.000 + €135.000 = €183.000$. Over een exploitatieperiode van 20 jaar komt jaarlijks €3.660.000 in het duurzaam energiefonds.

Postcoderoosregeling

Bij het implementeren van de postcoderoosregeling wordt door vrijstelling van energiebelasting het meeste voordeel behaald. De energiebelasting bedraagt namelijk 10 tot 13 cent per kWh, dit is circa 1/3 deel van de totale energieprijs. Een gemiddeld huishouden verbruikt circa 3500kWh. Met een voordeel van 10 cent bedraagt dit $(3500*€0,10=)$ €350 euro per jaar per huishouden. Voor 2500 huishoudens bedraagt het voordeel jaarlijks €875.000. Over een exploitatieperiode van 20 jaar bedraagt het voordeel €17.500.000. Hoewel normaliter het grootste gedeelte hiervan naar de financieel participanten gaat, kan in het stroomtarief worden verwerkt dat een significant deel naar het duurzaam gebiedsfonds gaat. Indien de postcoderoosregeling dermate wordt vormgegeven dat een significant gedeelte naar het duurzaam energiefonds gaat, levert deze participatievorm veruit de meeste middelen op.

Conclusie

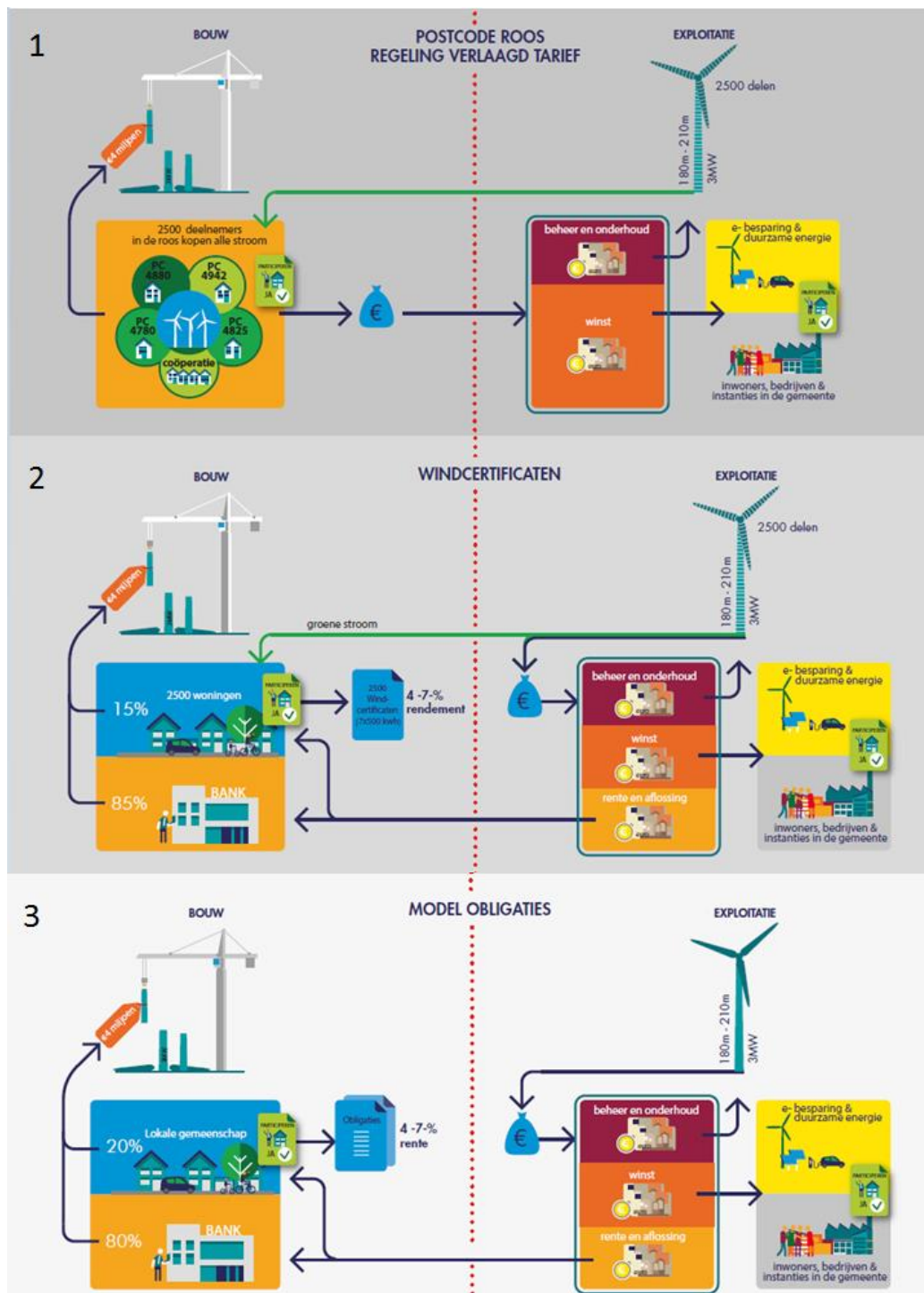
Geconcludeerd kan worden dat de postcoderoosregeling het meest bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen. Hierna het windcertificatenmodel met een financieren, dan het windcertificatenmodel zonder financiering, dan obligaties met hefboomeffect en tot slot obligaties op basis van een standaard businesscase. Het implementeren van een financieel participatiemodel is lokaal maatwerk, elke participatievorm heeft zijn voor- en nadelen. Hoewel het ene participatiemodel meer bijdraagt aan maatschappelijke doelstellingen dan het andere dient per project bekeken te worden wat de meest geschikte participatievorm is. Een succesvol betrekken van de lokale omgeving is dan ook belangrijker dan de participatievorm die het meest bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de energietransitie. In figuur 1 zijn de participatiemodellen schematisch weergegeven.

Windenergieproject A16

In het windenergieproject A16 is gekozen voor het windcertificatenmodel. Hoewel de postcoderoosregeling het meeste voordeel oplevert voor de lokale omgeving, heeft de provincie belangrijke overwegingen gemaakt wat heeft geleidt tot de keuze voor het windcertificaten model. De overwegingen hebben zowel te maken met de maatschappelijke doelstellingen als bestuurlijke overwegingen. De belangrijkste overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor het windcertificatenmodel zijn als volgt:

- **Belasting:** De postcoderoosregeling gaat ten koste van de belastinginkomsten van de overheid. De provincie ziet deze regeling met name voor kleinere energieprojecten die ook daadwerkelijk lokaal geïnitieerd worden, het windenergieproject langs de A16 is feitelijk geïnitieerd door de provincie. Door de schaal en omvang van het windenergieproject A16 zou de lokale omgeving enorme voordelen halen ten koste van belastinginkomsten voor de staat. Provincie Noord-Brabant vindt dat dergelijk grote projecten gebruik moeten maken de SDE+ subsidie die ter beschikking wordt gesteld door de staat.
- **Voldoende participanten:** Het idee van lokale participatie is zoveel mogelijk burgers te betrekken. De postcoderoosregeling is dermate lokaal, dat er een serieus risico is dat binnen de postcoderoos onvoldoende belangstelling is om te participeren, waardoor geen gebruik kan worden gemaakt van deze regeling. Daarbij is het een serieus risico indien niet genoeg interesse is binnen de betreffende postcodes.

Dit heeft geleidt tot de keuze voor het windcertificatenmodel. Om zoveel mogelijk mensen uit de omgeving te laten participeren worden windcertificaten eerst verkocht binnen de dorpskern, indien er nog windcertificaten over zijn worden deze uitgegeven aan mensen in de regio of elders uit het land.



Figuur 1 – Schematisch participatiemodellen

Bijlage 3 – Interviewverslagen

Bijlage 3 is niet in het hoofdrapport opgenomen, maar als apart document bijgevoegd.

(NB. Dit document wordt separaat ingeleverd bij het inleveren en archiveren van de masterthesis en bijbehorende onderzoeksdata.)