

Naar (betere) samenwerking tussen gemeenten, projectontwikkelaars en energiecoöperaties

Dialogoog in de tussenruimte: een impressie van het gesprek op 22 april 2021

Op 22 april 2021 kwamen - op initiatief van NVDE, VNG, de Participatiecoalitie en NP RES - medewerkers van gemeenten, commerciële projectontwikkelaars en lokale energiecoöperaties bij elkaar om te onderzoeken hoe de onderlinge samenwerking in de energietransitie kan worden versterkt. In een open gedachtewisseling bespraken ze het belang van onderling vertrouwen voor een goede samenwerking en welke belemmeringen er zijn, in beeldvorming en belangen, om dat vertrouwen te doen groeien. Ook de vraag welke spelregels en instrumenten een betere samenwerking kunnen bevorderen kwam aan de orde.

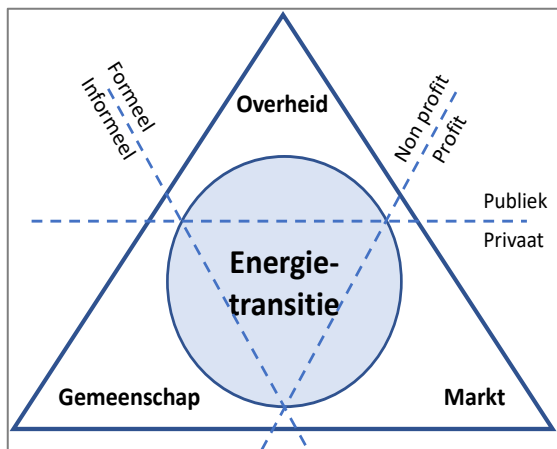
In dit stuk een impressie van dat gesprek. Dit is een levend document; het weerspiegelt de eerste stap in een dialoog die zeker een vervolg verdient. Het doel van de dialoog is om beter te gaan begrijpen welke factoren bepalend zijn voor een succesvolle samenwerking en hoe deze factoren te sturen. De organiserende partijen - NVDE, VNG, Participatiecoalitie en NP RES – nodigen alle betrokkenen uit het gesprek voort te zetten.

Waarom nu dit gesprek?

De complexiteit van de energietransitie maakt zorgvuldig samenspel tussen overheden, marktpartijen en samenleving noodzakelijk. Het is immers een technische en ruimtelijke, maar ook een sociaaleconomische opgave. Denk bijvoorbeeld aan de maatschappelijke kosten van opwek en infrastructuur en aan het feit dat de maatregelen het dagelijks leven van bewoners raken door de - positieve en negatieve - effecten op de leefbaarheid van de woonomgeving. Dit vergt zorgvuldige ruimtelijke inpassing van duurzame energieprojecten, een eerlijke verdeling van lusten en lasten, ruimte voor lokaal eigendom/zeggenschap én projecten die financieel aantrekkelijk zijn voor investeerders en ontwikkelaars. Gedeeld eigenaarschap van de opgave, dat zich vertaalt in gezamenlijke verantwoordelijkheid, is een sleutelfactor voor een geslaagd ontwikkelingsproces.

Er is dus samenwerking nodig waarin uiteenlopende belangen worden verenigd. Dat blijkt niet zo eenvoudig. Voor de samenwerking tussen (lokale) overheid, marktpartijen en bewoners bestaan nauwelijks kaders die het proces kunnen 'sturen'. Voor succesvolle samenwerking is meer nodig dan het eens zijn over de doelen. Het veronderstelt op de eerste plaats een basaal vertrouwen in elkaar.

Wil de ontwikkelaar wel echt delen? Is de coöperatie wel in staat om te leveren? Is de gemeente in staat partijen bij elkaar brengen in een constructief proces?



In dit samenspel zien we dat de traditionele afbakening van de rollen van overheden, bedrijven en samenleving vervagen. Publiek domein en privaat belang overlappen. Energiecoöperaties, in essentie maatschappelijke initiatieven, zijn niet langer per sé non-profit en ontwikkelen zich tot professionele ontwikkelaars met een publieke doelstelling. Commerciële projectontwikkelaars zoeken voor draagvlak en acceptatie steeds vaker samenwerking met omgeving en coöperaties. Overheden werken intussen aan kaders voor bewonersparticipatie en samenwerking, maar zien dat de huidige regelgeving

geen 'harde' eisen aan lokaal eigendom toestaat. Omdat tot dusver sturende kaders voor proces- en projectparticipatie ontbreken zien veel betrokken partijen een gedeelde verantwoordelijkheid om elkaar aan te spreken, te helpen en samen te zoeken naar spelregels die de samenwerking bevorderen.

Proces- en projectparticipatie

In het Klimaatakkoord hebben overheden, projectontwikkelaars, energiecoöperaties en andere partijen afspraken gemaakt over hoe participatie bij hernieuwbare energie wordt georganiseerd. Dit is beschreven in de factsheet *'Bevoegdheden van overheden bij procesparticipatie en financiële participatie'*¹ Dat gaat over de rolverdeling, het proces en de inhoud van het gesprek tussen de initiatiefnemer en de omgeving. Het betreft zowel procesparticipatie (de omgeving laten meedoen in de plan- en besluitvormingsprocedures) als financiële participatie (bewoners laten investeren in en/of op ander wijze laten delen in de financiële opbrengsten van een project). Afspraken over financiële participatie komen vaak voort uit de procesparticipatie. Over financiële participatie stelt het Klimaatakkoord dat wordt gestreefd naar 50% lokaal eigendom bij projecten voor hernieuwbare energie. De gedachte hierbij is dat lokaal eigendom zorgt voor versterking van draagvlak en een evenwichtiger verdeling van de lusten en lasten voor de omgeving.

Ontwikkelaars, overheden en energiecoöperaties hebben een gedeelde motivatie om hernieuwbare energie met goede betrokkenheid van de omgeving te realiseren. Maar, zoals gezegd, harde kaders ontbreken. Voor proces- en projectparticipatie kunnen binnen de huidige RO-wetgeving wel inspanningsverplichtingen worden gesteld, maar geen resultaatseisen. Dat leidt tot de vanzelfsprekende vraag: wat is voldoende inspanning? Op welke gronden kunnen de gemeente en bewoners toetsen of een initiatiefnemer de omgeving voldoende betrokken heeft en voldoende gelegenheid heeft gegeven om lokaal eigendom te realiseren?

¹ Factsheet uitgegeven door NP RES, 2020

Suggesties voor een betere samenwerking

Door bewust en actief te bouwen aan constructief partnerschap tussen de drie betrokken partijen kan gedeeld eigenaarschap van het ontwikkelingsproces groeien. Daarin gaat het vaak al best goed en zijn partijen bereid om elkaar op te zoeken. Maar er kan ook nog veel beter, was het algemene beeld dat uit de gesprekken op 22 april naar voren kwam. Elkaar leren kennen, respecteren en vertrouwen is nodig maar kost tijd. Daarnaast zijn er ook nog wel wat andere zaken die kunnen bijdragen aan professionalisering en die de samenwerking kunnen versterken. We gaan in op een aantal suggesties die in het gesprek werden gedaan.

Creëren van een ‘tussenruimte’

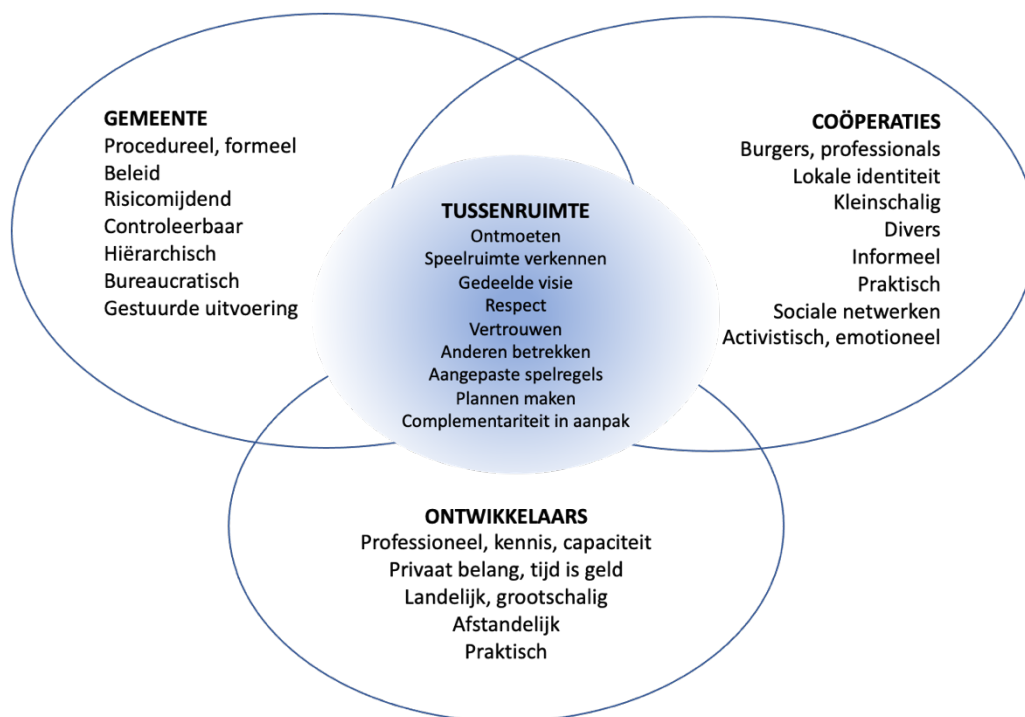
Deelnemers waren het er op de eerste plaats over eens dat een soepele samenwerking in een complexe opgave als de energietransitie niet kan zonder stevig onderling vertrouwen. Op veel plaatsen wordt al constructief samengewerkt. Projectontwikkelaars geven daar inzicht in hun business cases, gemeenten experimenteren met maatschappelijke tenders om projectontwikkeling met lokale betrokkenheid te stimuleren en energiecoöperaties brengen hun kennis en lokale netwerk in om projectontwikkeling te bespoedigen. In de onderlinge beeldvorming is er echter ook nog vaak sprake van wantrouwen, al dan niet gefundeerd. Er zijn grote verschillen: niet alle ontwikkelaars zijn zonder meer bereid eigendom te delen, de professionaliteit van energiecoöperaties loopt nogal uiteen en gemeenten overzien niet altijd het effect van al hun aanvullende eisen op de haalbaarheid van de businesscase van de initiatiefnemer.

Vaak is het gebrek aan vertrouwen terug te voeren op onbekendheid en onervarenheid in het werken met de andere partij(en) en op het ontbreken van specifieke kennis over ontwikkeling van wind- en zonprojecten of over de bestuurlijke en politieke processen daaromheen. De omvang en impact van dergelijke projecten maken dat projectontwikkeling voor de gemeente een gevoelig proces is waarbij vaak weerstand van bewoners en politiek aan de orde is. Dat heeft gevolgen voor de voortvarendheid waarmee projecten kunnen worden ontwikkeld. Veel gemeenten kampen bovendien met een tekort aan capaciteit en middelen om dit soort voor hen uitzonderlijke projecten goed te begeleiden. Dat alles maakt het moeilijk de inbreng van de andere partijen te toetsen op kwaliteit en betrouwbaarheid.

In het gesprek onderstrepen de deelnemers nog eens dat vertrouwen een cruciale voorwaarde voor goede samenwerking is. Het is belangrijk te beseffen dat vertrouwen een relationele eigenschap is. Je kunt het niet afdwingen met regels of procesvoorwaarden, je kunt het niet inkopen bij een extern bureau. Het ontstaat op de eerste plaats tussen individuele personen die bepaalde waarden delen en dat van elkaar weten. Het wortelt in de relatie tussen mensen die elkaar *willen* leren kennen en die elkaar respecteren. Daarvoor is begrip van elkaars intenties, omstandigheden en werkwijze noodzakelijk. Ambtenaren, ontwikkelaars en bewonersinitiatieven moeten elkaar daarom op de eerste plaats weten te vinden en te leren kennen om een fundament te leggen voor samenwerking. Omdat de nadruk vooral op resultaat, regels en belangenverschillen ligt is daarvoor in de processen rond projectontwikkeling doorgaans te weinig gelegenheid.

Het verdient dus aanbeveling om in elk proces een ‘tussenruimte’ te organiseren. Dat is tijd en ruimte in het proces waarin partijen een gedeeld begrip van de opgave, een gezamenlijk verhaal over de doelen en de aanpak ontwikkelen en afspraken maken over een complementaire rolverdeling op basis

van ieders kwaliteiten en mogelijkheden. In dat proces kunnen aannames worden getoetst, beelden worden bijgesteld en een gemeenschappelijke taal worden gevonden. Ook kunnen goede voorbeelden van samenwerking elders met elkaar worden gedeeld, want die zijn er steeds meer. Wat hebben zij gedaan om het vertrouwen in elkaar te winnen? Welke afspraken zijn gemaakt en welk gedrag is bepalend geweest voor het groeiende vertrouwen?



De tussenruimte: ontmoetingsplaats van systeemwerelden.

De werelden van ambtenaren, coöperaties en projectontwikkelaars verschillen in veel aspecten van elkaar. Deels zijn dit werkelijke 'systeemverschillen' die inherent zijn aan de functie en werkwijze. Maar verschillen worden ook vaak uitvergroot in de beeldvorming, soms zelfs tot karikaturen. In de tussenruimte kunnen die beelden worden gecheckt, beter worden begrepen en waar nodig gecorrigeerd. Natuurlijk is deze figuur een vereenvoudiging van de situatie; in werkelijkheid zijn er meer partijen betrokken die een plek in de tussenruimte kunnen krijgen, zoals de grondeigenaren en de netbeheerder. (Geïnspireerd op 'Loslaten, vertrouwen, verbinden', Jos van der Lans, 2011).

Het benutten van een tussenruimte is niet afhankelijk van externe factoren of kaders: iedere partij kan hiertoe het initiatief nemen. De samenwerking die start met een persoonlijk relatie tussen vertegenwoordigers van de betrokken partijen ontwikkelt zich gaandeweg tot een constructief partnerschap voor de duur van het project. Het gesprek in de tussenruimte ontwikkelt zich parallel daaraan. Elke fase in het project vraagt om onderhoud van de relatie. Waar staan we? Waar willen we naartoe? Wat is nodig om daar te komen? Wie moeten we betrekken? Hebben we voldoende vertrouwen dat we er beiden klaar voor zijn? Hoe kunnen we elkaar helpen?

De tussenruimte is een dynamische omgeving. Het is een spoor dat parallel loopt aan de inhoudelijke samenwerking. In de tussenruimte staat niet het 'wat', maar het 'hoe' en 'waarom' centraal. Elke fase in de samenwerking gaat gepaard met nieuwe vragen; de tussenruimte wordt dan ook steeds opnieuw geactiveerd om te kunnen reflecteren op de kwaliteit van de relaties. Partijen formuleren zo zelf de kaders en spelregels voor hun samenwerking. Het kan helpen om voor dit proces een onafhankelijke

procesbegeleider in te schakelen. Het is van belang dat alle partijen vertrouwen hebben in de betreffende persoon.

Narratief

Een overkoepelend 'narratief', het grotere verhaal achter de energietransitie, is essentieel als context voor de ontwikkeling van individuele projecten. Alle partijen moeten dit verhaal dragen, maar hier ligt vooral een taak voor de overheid, zowel middels een landelijk uitgedragen boodschap als meer specifiek op lokaal niveau. In bewonersbijeenkomsten en -communicatie zou bijvoorbeeld veel beter duidelijk moeten worden gemaakt wat er al is besloten en dus vaststaat, zoals het klimaatbeleid, ruimtelijke kaders, en dergelijke. Dit biedt houvast voor zowel ontwikkelaars als coöperaties in hun communicatie met bewoners en andere belanghebbenden. Overigens wordt benadrukt dat al in het vaststellen van het ruimtelijk beleid inbreng van ontwikkelaars en coöperaties mogelijk zou moeten zijn, zodat dit aansluit op de latere proces- en projectparticipatie. Een participatieve aanpak start dus al in een veel eerder stadium dan wanneer concrete projecten aan de orde zijn.

Onderdeel van het gedeelde verhaal is het streven naar 50% lokaal eigendom. Daarvan bestaan inmiddels vele interpretaties. Voor sommige gemeenten is 50% een hard doel, terwijl ontwikkelaars in sommige gevallen zorgen hebben over of lokaal eigendom überhaupt mogelijk is. De praktijk is dat 50% lokaal eigendom niet afdwingbaar is: niet wettelijk, maar ook niet in de participatie. Je kunt bewoners c.q. een energiecoöperatie immers niet dwingen financieel deel te nemen in een project. Deelnemers zien het streven naar 50% lokaal eigendom dan ook liever als het startpunt voor de dialoog die ontwikkelaar, gemeente en bewoners/energiecoöperatie met elkaar voeren, om uit te monden in een gezamenlijk gedragen participatie-aanpak.

Afstemming van tijdlijnen

De component tijd speelt een belangrijke rol in de samenwerking tussen de drie partijen, maar ook in de beeldvorming van elkaar. Gemeenten worden 'traag en stroperig' gevonden, ontwikkelaars 'ongeduldig' en energiecoöperaties manoeuvreren daartussen met soms wat meer tijd voor afstemming met de achterban en soms juist veel ongedurigheid. Beter begrip van en respect voor elkaars interne processen is noodzakelijk voor een goede samenwerking. Dat vergt transparantie over de gang van zaken. Gemeenten hebben nou eenmaal te maken met vastliggende procedures voor bijvoorbeeld terinzageleggingen, agendering van Raadsvergaderingen, et cetera. Ontwikkelaars hebben intern verantwoordingsprocedures over voortgang en kosten van projecten; tijd is geld. Een gemeenschappelijke tijdlijn helpt om deze verschillende tempi te combineren en verwachtingen te managen.

Proactief grondbeleid

Beschikbaarheid van grond is een absolute voorwaarde voor projectontwikkeling. In de praktijk wordt een vrije ontwikkeling echter vaak belemmerd doordat ontwikkelaars in een vroeg stadium speculatieve grondposities hebben verworven, bijvoorbeeld na de aanwijzing van zoekgebieden. Een open proces om tot de beste ruimtelijke inpassing met lokaal eigendom te komen wordt daardoor belemmerd. Deelnemers nodigen gemeenten uit meer regie nemen in hun eigen grondbeleid en dat zij onderzoeken hoe speculatie met grond van derden kan worden tegengegaan. Daarom zou er bij voorkeur sprake moeten zijn van samenwerking tussen vier partijen: gemeente, ontwikkelaar, energiecoöperatie én grondeigenaar. Mede-eigenaarschap van een grondeigenaar kan lokaal

eigendom bevorderen, de samenwerking met de omgeving versterken en speculatie met grond voorkomen.

Ruimte in de SDE++

Ontwikkelaars wijzen erop dat de huidige subsidieregeling SDE++ niet de kosten van zorgvuldige ruimtelijke inpassing of additionele maatschappelijke kosten dekt. De business case kan daardoor behoorlijk onder druk komen te staan als er een uitgebreid participatietraject gewenst is, met als mogelijke uitkomst dat er een (uit bedrijfseconomisch oogpunt) suboptimale locatie wordt gekozen en/of als er additionele vergoedingen nodig zijn voor omwonenden of andere maatschappelijke doelen om inpassing en acceptatie te borgen. Dit vraagt om herijking van de subsidiebeginselen aan een bredere set, niet exclusief financiële criteria.

Gedragscodes

In samenwerking met verschillende natuur- en milieuorganisaties, omwonendenvereniging NLVOW en de belangenvereniging voor energiecoöperaties Energie Samen hebben de brancheverenigingen voor Windenergie (NWEA) en zonne-energie (Holland Solar) gedragscodes opgesteld voor projectontwikkeling. Daarin zijn afspraken opgenomen over hoe om te gaan met de omgeving, o.a. op het vlak van financiële participatie, ruimtelijke inpassing en maatregelen voor natuur en biodiversiteit. Deze gedragscodes zijn bindend voor alle leden van de brancheverenigingen. Omdat de afspraken in de gedragscodes al breed gedragen zijn, kunnen deze goed dienen als vertrekpunt voor het onderlinge gesprek en afspraken, ook met de gemeenten. Deelnemers doen daarnaast de suggestie dat ook gemeenten meer duidelijkheid kunnen scheppen over de te volgen werkwijze, door hun processen onderling af te stemmen en transparant te beschrijven. Dat komt het lokale proces, maar ook de uniformiteit van handelen door lokale overheden ten goede.