



# SAMEN VERDER MET WINDENERGIE OP LAND

Geleerde lessen uit vier  
windenergieprojecten



de natuur en  
milieufederaties

NATUUR  
& MILIEU



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	4
<b>Inleiding</b> .....	5
Achtergrond .....	5
Onderzoeksvraag .....	5
Methode .....	5
<b>De casussen</b> .....	6
Emmen – Drenthe .....	6
Oostpolder – Groningen .....	6
Windplan Blauw – Flevoland .....	7
De Spinder – Noord-Brabant .....	7
<b>Geleerde lessen uit de projecten</b> .....	9
Kaders en randvoorwaarden van een project .....	9
Locatiekeuze .....	10
Kwaliteit van het participatieproces .....	11
Betrokkenheid van belanghebbenden .....	12
Natuur & landschap .....	13
Externe factoren .....	14
<b>Aanbevelingen</b> .....	15
<b>Conclusies</b> .....	22

# Samenvatting

De energietransitie en de opgave die dit met zich meebrengt voor windenergieprojecten is niet alleen een technische of financiële uitdaging maar vooral een sociaal-maatschappelijke. Goed omgevingsmanagement en betrokkenheid van de omgeving in het project zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen, dan wel het versnellen, van windenergieprojecten. Ook andere factoren spelen een grote rol, bijvoorbeeld een bevoegde wethouder die zich vol inzet voor de duurzaamheidsopgave of een constructieve gemeenteraad.

Welke factoren zorgen voor goed omgevingsmanagement en meer draagvlak bij windenergieprojecten op land? Om daar inzicht in te krijgen, analyseerden De Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu, met financiering van het ministerie van Economische Zaken, vier windenergieprojecten met uiteenlopende kenmerken. Hieruit komen lessen en aanbevelingen voort voor de versnelling van de ontwikkeling van windenergieprojecten. Deze lessen en aanbevelingen zijn waardevol voor iedereen die met windenergieprojecten te maken heeft: overheden (Rijk, provincies en gemeenten), ontwikkelaars, en de omgeving (omwonenden, lokale initiatieven, natuur en landschap).

Goed omgevingsmanagement is geen taak van een enkele partij in een windenergieproject. Het bevoegd gezag, de ontwikkelaar, maar ook de omgeving zoals omwonenden en natuur- en landschapsorganisaties spelen een rol: alle betrokkenen hebben elkaar nodig om participatie goed in te richten en projecten succesvol te realiseren.

De belangrijkste lessen en aanbevelingen die uit de casussen en uit ervaringen uit andere windenergieprojecten zijn gehaald, zijn:

1. Betrek de omgeving vroegtijdig in het bredere nut en noodzaak van de energietransitie, de doelstellingen en de daarbij behorende opties voor opwekking van duurzame energie, wat dat betekent voor de regio en welke effecten dat kan hebben op de lokale leefomgeving.
2. Zorg voor vroege betrokkenheid en goede participatie van de omgeving bij de planvorming van projecten. Late betrokkenheid vergroot de kans op weerstand en vertraging, en verkleint de kans op een gedragen project.
3. Sluit met een windenergieproject aan bij lokale belangen. Dit is breder dan de ruimtelijke belangen: het gaat ook om de sociale en economische belangen en behoeften in het gebied.
4. Stel duidelijke kaders vooraf vast. Het is nu al mogelijk om in beleid zaken vast te leggen. Denk hierbij aan locatiekeuze, inrichting van het gebied, natuurbelang, lokaal eigendom, proces- en financiële participatie.
5. Lokale energie-initiatieven (lokale burgerorganisaties die mogelijkheden voor energiebesparing en lokale duurzame energieopwekking willen benutten en vergroten) dragen bij aan lokale betrokkenheid en het delen van opbrengsten bij een windenergieproject. Uit de casussen komt naar voren dat lokale energie-initiatieven dicht bij de omgeving van een windenergieproject staan en gericht zijn op het creëren van meerwaarde voor die omgeving, en zo kansen bieden voor versnelling van de energietransitie.

Uit de casussen blijkt dat er geen gouden formule is voor goed omgevingsmanagement, of voor een participatieproces, dat leidt tot een succesvol windenergieproject. Windenergieprojecten hebben alle te maken met lokale politieke, bestuurlijke en historische kenmerken. Omdat participatie en omgevingsmanagement bij duurzame energieprojecten, zoals windenergieprojecten, relatief nieuw zijn, is het van belang dat kennis over participatie gedeeld wordt en dat er geleerd wordt van successen uit de praktijk. Alleen door, met en van elkaar te leren komen we samen verder.

# Inleiding

## ACHTERGROND

De Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu hebben, met financiële steun van het ministerie van Economische Zaken, in de periode van begin 2016 tot en met eind 2017 een milieustudie uitgevoerd naar draagvlak en participatie bij windenergieprojecten op land. Een onderdeel van deze milieustudie is een analyse van vier windenergieprojecten, om daaruit lessen te trekken en aanbevelingen te doen voor de versnelling van de ontwikkeling van dergelijke projecten.

In dit casuonderzoek is onderzocht welke factoren bijdragen aan een zorgvuldig en effectief proces van planvorming en omgevingsmanagement bij windenergieprojecten op land. Hoe worden de juiste partijen, informatie en middelen samengebracht in een goed project? En welke bijdrage kan een goed uitgevoerd participatieproces daaraan leveren? De focus in dit praktijkonderzoek ligt op de manier waarop relevante partijen worden betrokken in het gehele proces van beleidsvorming tot en met projectrealisatie. Op basis van dit onderzoek doen we aanbevelingen die kunnen leiden tot een aanzienlijk grotere slagingskans van nieuwe windenergieprojecten.

## ONDERZOEKSVRAAG

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*‘Welke factoren dragen bij aan een zorgvuldig en effectief proces van planvorming en omgevingsmanagement bij windenergieprojecten op land?’*

## METHODE

De analyse is uitgevoerd aan de hand van kwalitatief onderzoek:

- A. Er zijn op voorhand vier windenergieprojecten geselecteerd voor de analyse. Er is hierbij o.a. gelet op een goede spreiding over Nederland, een mix van kleine en grote projecten, diversiteit in initiatiefnemers, processen en fases, en de mate van natuurbelang.
- B. Alle relevante documenten en besluitstukken rondom de kaders van elk project zijn geanalyseerd.
- C. Er zijn interviews gehouden met betrokken stakeholders, zoals betrokken medewerkers vanuit de Provincie, gemeenten, lokale energiecoöperaties en natuurbelangenverenigingen.
- D. De resultaten uit de vier windenergieprojecten zijn in landelijk verband uitgewisseld en besproken met de betrokken stakeholders uit het veld.
- E. Uit de resultaten van de vier windenergieprojecten zijn specifieke lessen en generieke aanbevelingen gedestilleerd.

De specifieke lessen zijn geleerd uit de vier casussen; onze aanbevelingen komen verder voort uit ervaringen in meer windenergieprojecten, zoals de projecten besproken in de diverse bijeenkomsten die in 2017 hebben plaatsgevonden, studies van derden en eigen ervaringen van Natuur en Milieufederaties en Natuur & Milieu. Ook is geput uit bevindingen van deelnemers aan de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten, en het Lerend Platform Energie en Omgeving (LEO).

Onze aanbevelingen zijn gericht op drie groepen: overheden, ontwikkelaars en omgeving. Overheden zijn uiteraard Rijk, provincies en gemeenten. Onder ontwikkelaars verstaan we zowel commerciële ontwikkelaars als energiecoöperaties die windmolens in (volledig of gedeeld) eigendom willen ontwikkelen. De omgeving definiëren wij als de omwonenden, natuur- en landschapsorganisaties, lokale burgerinitiatieven, lokaal bedrijfsleven en betrokken burgers in de hele gemeente. Lokale burgerinitiatieven komen dus zowel bij omgeving als bij ontwikkelaars in de aanbevelingen terug.

# De casussen

De vier geanalyseerde casussen staan hieronder kort beschreven.

## OOSTPOLDER – GRONINGEN

De Oostpolder is een dynamisch gebied in het noorden van Groningen, vlakbij de Eemshaven. Er speelt veel in de omgeving, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een Google-datacenter en van de Eemshaven; verder staan er een kolencentrale, helikopterhaven, windturbines en kampt het gebied met krimp- en aardbevingsproblematiek. Het gebied is dunbevolkt en het gemiddelde inkomen ligt laag.

De Oostpolder staat al sinds 2000 als concentratiegebied voor wind op land opgenomen in de provinciale ruimtelijke plannen. In de Oostpolder heeft een groep boeren zich verenigd om een windpark te ontwikkelen, op hun eigen gronden in het aangewezen zoekgebied van de provincie. Tot nu toe deden zij de ontwikkeling zonder een professionele ontwikkelaar, in samenwerking met de provincie. Dit houdt in dat zij zich conformeren aan de eisen van de provincie vanuit het provinciaal omgevingsplan (POP). Het gaat om een park ter grootte van minimaal 63 MW, met 21 nieuw op te richten windturbines.

Om de bewoners in het gebied zo goed mogelijk te informeren, heeft de provincie een klankbordgroep opgezet. Hierin worden alle ontwikkelingen in het gebied maandelijks besproken en wordt tevens, onder begeleiding van een onafhankelijk voorzitter, gepraat over de verdeling van het windfonds. In de klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van omwonenden, de gemeente Eemshaven, een vertegenwoordiger van de Oostpolderboeren, de provincie Groningen en de Natuur en Milieufederatie Groningen. Uit de klankbordgroep ontstond het idee om met een werkgroep te kijken naar de participatiemogelijkheden voor bewoners rondom de windparken. De ontwikkelende boeren bieden ruimte voor dorpsmolens. Daarnaast gaat deze casus in op het proces dat heeft geleid tot maatregelen om natuurwaarden te compenseren en te versterken. Het windpark blijkt een relatief hoog aantal vogelslachtoffers te maken vanwege de locatie direct naast Werelderfgoed de Waddenzee, waar veel waardevolle broed- en trekvogels leven. Bovendien ligt het park pal op de route van de gestuwde vogeltrek, waardoor er ook hoge aantallen trekvogels slachtoffer worden.

## EMMEN – DRENTHE

Het project in de gemeente Emmen kent een bewogen voorgeschiedenis. Op dit moment zijn er geen windmolens in de gemeente. Het college van Emmen zette in mei 2014 met zijn Bestuursakkoord 2014-2018 in op een windmolenvrije gemeente. Verder gaf het aan dat daar waar windmolens geplaatst moeten worden, bijvoorbeeld door aanwijzing van Rijk en provincie, het zelf de regie wil voeren op de gebieden waar plaatsing is voorzien, en op de voorwaarden waaronder dit gebeurt. De provincie kondigt aan zelf het initiatief te nemen tot een provinciaal ruimtelijk besluit voor Emmen op basis van een inpassingsplan.

Dit leidt ertoe dat de gemeente Emmen in augustus 2014 besluit om toch het initiatief te nemen tot realisatie van 95,5 MW op haar grondgebied, om zodoende ook grip te houden op de manier waarop de opgelegde doelstelling van 95,5 MW wordt gerealiseerd. Daarbij stelt de gemeente onder meer dat dit 'zo goed als mogelijk moet aansluiten bij de wensen van onze inwoners en om hinder en gezondheidsrisico's zo veel mogelijk te beperken'. De gemeente zoekt de samenwerking met de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) en de Natuur en Milieufederatie Drenthe (NMFD), en de entiteit 'Windkracht 3 Emmen': een traject waarin heel veel wordt geïnvesteerd in een gebiedsproces voor draagvlak en acceptatie onder omwonenden. In dit proces zijn de ontwikkelaars uitgedaagd om maatschappelijk te ontwerpen. Mede op basis van een omgevingsovereenkomst (als voorloper van de nieuwe 'gedragscodes') wordt het vervolg op de dialoog nu vormgegeven in drie windenergieprojecten. Het project bevindt zich op dit moment in de ontwikkelfase.

## WINDPLAN BLAUW – FLEVOLAND

Het windpark Windplan Blauw komt tot stand door een samenwerking tussen drie windverenigingen – samenwerkend in de ontwikkelvereniging SwifterwinT – en NUON. Alleen belanghebbenden in het plangebied kunnen lid worden van SwifterwinT, en daarmee participeren in de ontwikkelfase. SwifterwinT en NUON dragen de kosten van de ontwikkelfase met alle onderzoeken en vergunningen die daarbij horen. De provincie Flevoland heeft vrij gedetailleerd de plaatsingslocaties van de nieuwe windturbines gedefinieerd; daarbinnen worden nu definitieve locaties gezocht. Ook wordt er, met input van een klankbordgroep, buiten de zoeklocaties gezocht naar eventueel benodigde alternatieve locaties, mochten er locaties of vermogen komen te vervallen (door bijvoorbeeld hoogtebeperkingen als gevolg van de toekomstige uitbreiding van vliegveld Lelystad). Windplan Blauw is een van de vier Rijkscoördinatieprojecten (RCR: projecten van nationaal belang waarbij de rijksoverheid de besluitvorming coördineert) in Flevoland.

## DE SPINDER – NOORD-BRABANT

Burgerwindpark De Spinder ontstond uit een gezamenlijke wens van de gemeente Tilburg, grondeigenaren Attero en Waterschap De Dommel, en kwartiermaker Stichting MOED om de opwekking van windenergie mogelijk te maken aan de noordrand van Tilburg. Als gevolg van een voortvarend klimaatbeleid zocht de gemeente enkele jaren naar geschikte locaties voor windturbines. Op De Spinder vond zij de plek en de partijen om deze te realiseren, en in 2013 nodigde zij de lokale energiecoöperaties uit om mee te denken over burgerparticipatie. Dit resulteerde in een bijzondere constructie waarin tien burgercoöperaties – vijf uit de gemeente Tilburg en vijf uit de regio Hart van Brabant – centraal staan in ontwikkeling en exploitatie van het windpark. De coöperaties werken samen in respectievelijk T-Wind en HvB-Wind, en delen het eigendom van het windpark 50-50 met de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM). Die neemt in ruil daarvoor een goed deel van de ontwikkelkosten en -risico's voor haar rekening. Een ontwikkel-BV (Spinderwind) is opgericht om de regie te voeren over projectrealisatie en exploitatie.

Momenteel bevindt het initiatief zich aan het einde van de planfase: de omgevingsvergunning werd op 3 juli 2017 onherroepelijk verleend. In oktober 2017 vroeg Spinderwind BV de benodigde SDE+-subsidie aan, zodat in 2018 de bouwfase kan beginnen en de molens in 2019 operationeel kunnen zijn. Het bedrijventerrein De Spinder bevindt zich op de rand van het stedelijk gebied, ingeklemd tussen de randweg N260 als zuidelijke begrenzing en het natuurgebied Huis ter Heide aan de noordzijde.

Tabel 1: overzicht geanalyseerde casussen

	Oostpolder - Groningen	Emmen - Drenthe	Windplan Blauw - Flevoland	De Spinder - Noord Brabant
Initiatiefnemer	Vereniging van agrariërs, zonder professionele ontwikkelaar. Samenwerking met provincie	Gemeente Emmen	Windverenigingen, NUON en een energiecoöperatie	Publiek-private samenwerking Midden-Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij voor Energie en Duurzaamheid (Stichting MOED), afvalverwerker, waterschap en 10 energiecoöperaties.
Grootte project	63 MW	95,5 MW	215 MW	10 MW
Natuurbelang	Waddenzee	Vleermuizen, ganzen, beschermde soorten Natuurbeschermingswet en Habitatrichtlijn	Afhankelijk van zoekvariantie uitbreiding in Natura 2000-gebied	Ecologische bezwaren Natuurmonumenten en Brabantse Milieufederatie (1 van de 5 locaties die onderzocht worden ligt vlakbij Ecologische Hoofdstructuur)
Looptijd / fase (op moment van analyse) 1. voorverkenning (quickscan) 2. verkenning (haalbaarheidsfase) 3. planfase 4. realisatie 5. exploitatie en beheer	3. Planfase: gebiedsfonds voor omwonenden opgezet door provincie. Nog geen participatieproces opgestart.	3. Planfase: vaststellen structuurvisie op basis van randvoorwaarden platform. Start projectontwikkeling en selectie van 3 à 5 gebieden.	3. Planfase	3. Planfase: wijzigen bestemmingsplannen, verkrijgen vergunning, aanvragen subsidies. Vrijwillige Milieueffectrapportage (MER)-procedure gestart, ter inzage voor zienswijzen.



# Geleerde lessen uit de projecten

Uit de vier windenergieprojecten zijn verschillende lessen te trekken over wat wel en niet werkt bij de ontwikkeling van windenergieprojecten. Dit zijn specifieke lessen die een succesfactor of knelpunt bleken voor het project zelf, maar ook generieke lessen voor de ontwikkeling en versnelling van andere windenergieprojecten. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op deze succesfactoren en knelpunten.

## KADERS EN RANDVOORWAARDEN VAN EEN PROJECT

- In gesprek gaan met de omgeving over de nut en noodzaak van de energietransitie, de opwekking van duurzame energie en het toepassen van windmolens, zorgt ervoor dat de omgeving meer betrokken is bij de uiteindelijke planvorming. Dit vindt idealiter plaats voorafgaand aan processen rondom locatiekeuze en het vaststellen van zoekgebieden.
- Draagvlak en acceptatie kunnen worden vergroot als breder wordt gekeken dan alleen naar ruimtelijke voorwaarden, zoals hoogte en omvang van windmolens en begrenzing van het zoekgebied. Het helpt als natuur- en landschapswaarden meegenomen worden en de ontwikkeling aansluit bij wat leeft in het gebied en bij economische en/of sociale belangen die er spelen.
- Bij aanwijzing van een zoekgebied is helderheid over kaders een vereiste voor een goed gesprek met elkaar. Het ontbreken van kaders vertraagt het proces. Het is dan ook belangrijk om te komen tot duidelijke maar ook uitnodigende kaders, met voldoende mogelijkheden voor de omgeving om invloed uit te oefenen op onderdelen die voor hen van belang zijn. Voor het bevoegd gezag helpt het als voorwaarden goed geborgd zijn voordat de planologische procedures zijn afgerond. Dit kan door aan het begin van het gebiedsproces een intentieverklaring of Green Deal te tekenen, waarin partijen verklaren zich te houden aan bepaalde voorwaarden. Zo'n intentieovereenkomst is cruciaal voor het onderlinge vertrouwen. (Bovenwettelijke) kaders zijn onder andere te op stellen over:
  - beoogde energetische opbrengst;
  - verdeling van lusten en lasten;
  - participatiemogelijkheden van de omgeving.

### Voorbeelden verdeling lusten en lasten

In de casus Oostpolder in Groningen verlopen de gesprekken prettig omdat de initiatiefnemer bewoner van het gebied is, niet iemand van buiten. Al in de beginfase is, op initiatief van de provincie, in de klankbordgroep gesproken over een gebiedsfonds; over het verdelen van lusten en lasten. Dit is zeker in een kleine gemeenschap belangrijk omdat je elkaar 'iedere dag tegenkomt'. De klankbordgroep heeft daarnaast ook zijn nut bewezen omdat ter tafel komt wat er (nog meer) speelt in een gebied. De drempel om zaken te agenderen en elkaar vragen te stellen is laag; het gesprek wordt constructief gevoerd.

Provincie Groningen heeft daarnaast als uitgangspunt dat ook mensen met een kleine beurs in de gelegenheid moeten zijn om financieel te participeren in windmolens. Daartoe heeft zij een reservering gemaakt voor het Revolverend Fonds Groningen, om de financiering van deze dorpsmolen(s) mogelijk te maken. Deelnemers betalen de lening via de coöperatie terug uit de opbrengsten van de dorpsmolen. Het voordeel van deze constructie is dat er geen voorfinanciering van de omwonenden nodig is en dat mensen zonder financiële middelen ook kunnen meedoen. Als tegenprestatie moet de coöperatie wel haar bestaansrecht aantonen door zo veel mogelijk mensen uit de omgeving te werven voor de coöperatie.

In de casus Emmen is de discussie over verdeling van lusten en lasten pas in een later stadium gevoerd. Het ging in het begin vooral over de ruimtelijke inpassing en het halen van de doelstelling. Het gesprek ging wel over het beperken van de lasten, maar nog niet over hoe mensen konden gaan profiteren van de komst van windmolens.

In Windplan Blauw in Flevoland is door het bevoegd gezag, de provincie Flevoland, vastgesteld dat bewoners en bedrijven van de woonkernen voor 2,5 procent van de WOZ-waarde van de windparken mee moeten kunnen doen in de exploitatiefase. Gezien de omvang van het project is 2,5 procent in dit geval een behoorlijk percentage om te delen met de omgeving. In andere, kleinere projecten kan dit percentage hoger zijn.

In De Spinder in Tilburg speelde de gemeenteraad een belangrijke rol door in een breed gesteunde motie het belang van burgerparticipatie in duurzame energieprojecten stevig te ondersteunen. Hoewel in de motie deze 'deelname' door (groepen van) burgers niet exact is toegelicht, had dit wel als direct gevolg dat de Tilburgse energiecoöperaties werden uitgenodigd om door te praten over hun betrokkenheid bij windpark De Spinder. Hiermee was in een vroeg stadium voor alle partijen duidelijk dat nieuwe windplannen tevens getoetst zouden worden op de merites voor de lokale gemeenschap. Andersom had de actieve rol voor de coöperaties tijdens de plan- en ontwikkelfase ook weer een positieve uitstraling naar lokale gemeenschap en politici.

- Processen worden versneld als verschillende ontwikkelaars in een zoekgebied samenwerken. Overheden verzekeren zich zo van één aanspreekpunt, wat het proces ten goede komt.

#### Voorbeeld Windplan Blauw: ontwikkelaars op één lijn

Provincie Flevoland stelde aan ontwikkelaars de eis dat zij samen één plan maken. Dit is ook een manier om grondspeculatie te voorkomen; initiatiefnemers dienen namelijk samen op te trekken, en los van grondposities het beste plan uit te werken. In het plangebied van Windplan Blauw tekenden de ontwikkelaars een samenwerkingsovereenkomst voordat zij een intentieovereenkomst konden aangaan met de overheden.

## LOCATIEKEUZE

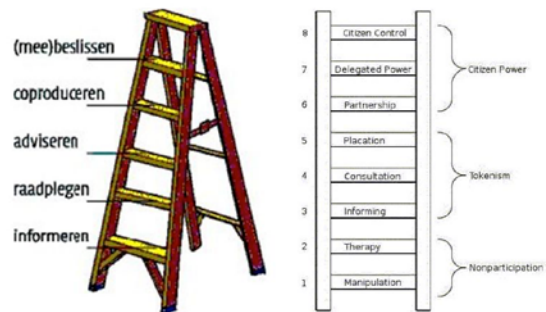
- In veel gevallen zijn grondposities in een zoekgebied al vergeven nog voordat de dialoog met de omgeving gestart wordt. Grondposities beperken vaak een open participatieproces met de omgeving, waarin gesproken wordt over de voor de omgeving optimale locatiekeuze en inrichting van het gebied.

#### Voorbeeld Emmen: grondposities belemmeren het participatieproces

De casus in Emmen laat zien dat een participatieproces met de omgeving lastig in te richten is als projectontwikkelaars al druk bezig zijn geweest om grondposities te verkrijgen. Binnen de geselecteerde gebieden waren veel posities met grondcontracten reeds belegd. Dit betekent dat de ontwikkelaars een sterke (onderhandelings)positie en invloed hebben op de uiteindelijke uitkomsten.

## KWALITEIT VAN HET PARTICIPATIEPROCES

- Het moment waarop belanghebbenden worden betrokken is cruciaal voor het draagvlak en de acceptatie. Wanneer bijvoorbeeld de omgeving pas tijdens de realisatiefase van een windpark wordt betrokken, kan dit leiden tot goede afstemming en informatievoorziening, maar kan het tegelijkertijd als te laat worden opgevat. De belanghebbenden worden geïnformeerd, maar kunnen niet (meer) meebeslissen. Het is belangrijk helderheid te



verschaffen over welke trede van de participatieladder (van Arnstein, 1969, zie figuur) in het participatieproces wordt gehanteerd. Zo is duidelijk of het gaat over informeren over meebeslissen, of iets daartussenin. Wanneer er voldoende ruimte is voor omwonenden om invloed uit te oefenen op de planvorming van een windmolenpark, vergroot dit de acceptatie.

### Voorbeeld Emmen: beperkte mogelijkheden voor inbreng van omwonenden

In de casus Emmen bepaalde de overheid de opgave en gebiedskeuze, en de ontwikkelaars de opstellingen en vergoedingen. De inbreng en invloed van omwonenden beperkte zich tot de ruimte die daartussen vervolgens overbleef. Dat is geen ideale uitgangspositie voor het creëren van draagvlak en acceptatie.

- Deelnemers in het participatieproces hebben vrijheid nodig om volwaardig deel te nemen. Dit betekent dat zij zich te allen tijde vrij moeten voelen om, ondanks deelname aan een bewonersraad of klankbordgroep, bezwaar- en beroepsprocedures te starten tegen de plannen voor een windenergieproject.

### Voorbeeld Oostpolder: ook tegenstanders bleven meepraten

Voor deelnemers aan de klankbordgroep in het project Oostpolder – Groningen was het belangrijk te weten dat ze gedurende het proces altijd bezwaar konden blijven maken tegen de windturbines. Door deze procesafspraken konden de uitgangspunten van het gebiedsfonds toch gewoon besproken worden, voor het geval de windmolens er zouden komen. Dit ondanks het feit dat deelnemers aan het proces tegenstanders van de windmolens waren en bleven.

- Een ontwikkelvereniging waarvan alle bewoners en belanghebbenden in het zoekgebied lid kunnen worden, zorgt voor daadwerkelijke zeggenschap over de planvorming. Omdat leden al in de ontwikkelfase mee mogen doen, zijn de opbrengsten groter dan wanneer pas later de mogelijkheid tot financiële participatie wordt geboden. Reden hiervoor is dat er na het verkrijgen van de vergunning waarde is gecreëerd en dat er ontwikkelkosten moeten worden betaald, plus de marktwaarde van de molens. Hoe eerder je participeert, hoe hoger het rendement. Via (leden van) een ontwikkelvereniging blijven de opbrengsten in het gebied. De risico's zijn echter in de ontwikkelfase ook groter.

## BETROKKENHEID VAN BELANGHEBBENDEN

- Omgevingsmanagement kost tijd. Het is belangrijk dat de omgeving vanaf het begin wordt betrokken. Niet alleen wat het tijdspad betreft, maar ook inhoudelijk. Het is belangrijk dat mensen worden meegenomen in de nut en noodzaak van de energietransitie, de opwekking van duurzame energie en het toepassen van windmolens, en dat ze ook hun eigen verhaal en belangen kunnen delen. De vraag is wie in welke fase verantwoordelijk is voor het omgevingsmanagement. De casussen laten verschillen zien:

### Voorbeelden: inrichting van het omgevingsmanagement In Oostpolder in Groningen is de provincie verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement.

In Emmen heeft de gemeente het initiatief voor het omgevingsmanagement naar zich toegetrokken. Wellicht was hier de provincie meer logisch geweest. De Nederlandse Vereniging voor Omwonenden van Windturbines (NLVOW) en de Natuur- en Milieufederatie Drenthe (NMFD) hebben in opdracht van de gemeente Emmen het participatieproces vormgegeven: het Windkracht 3-proces. Op inspraakavonden voor omwonenden is de wethouder aanwezig geweest.

In Windplan Blauw in Flevoland zijn het de initiatiefnemers die verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de omgeving. Hier speelde ook de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) een rol door informatiebijeenkomsten voor bewoners te organiseren.

In De Spinder in Tilburg is door onduidelijkheid over de rolverdelingen het omgevingsmanagement pas laat structureel opgepakt. Omdat er aanvankelijk nog geen centrale ontwikkelentiteit was ingesteld, en de coöperaties onzeker waren over hun positie in het geheel, werd deze taak eerst opgepakt door kwartiermaker Stichting MOED – zij het in geringe mate – en pas later in de planprocedure door het nieuwe ontwikkelbedrijf Spinderwind BV.

- Het is belangrijk dat er eerst afspraken worden gemaakt over omgevingsmanagement, voordat verder over de inhoud gecommuniceerd wordt. Er is niet slechts één partij verantwoordelijk voor goed omgevingsmanagement. Wel kan een overheid de coördinerende taak op zich nemen tussen stakeholders, waarbij duidelijkheid gecreëerd wordt over verantwoordelijkheden.
- Draagvlak en acceptatie zijn erbij gebaat als er aan gedeelde belangen wordt gewerkt. Dit kan door middel van een brede gebiedsdialog over gedeelde waarden en belangen in een gebied. In gevallen waarbij gekeken werd naar de brede omgeving en er afstemming plaatsvond tussen provincie, bedrijvigheid en natuurorganisaties over meer dan alleen een windpark, had dit een positieve uitwerking op het proces.
- Door te investeren in goed en regulier overleg tussen een brede groep stakeholders, ontstaat er gedeeld inzicht in elkaars belangen, en gedeelde kennis over waarden en actuele ontwikkelingen. Door dit zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau in te richten, komen raakvlakken tussen de belangen en gedeelde wensen naar voren.
- Betrokkenen in het participatieproces zijn niet altijd representatief voor de omgeving. Mensen die bereid zijn tot actieve deelname, vormen niet per se representatieve vertegenwoordiging van de omgeving. Het risico is dat raadsleden of de pers de uitkomsten of uitspraken kunnen lezen als 'de mening van het gebied', terwijl dit feitelijk niet zo is. Of juist dat raadsleden of pers – terwijl het gebiedsproces al in volle gang is – kunnen roepen dat de klankbordgroep niet representatief is. Dit kan allebei een negatieve uitwerking hebben op de beeldvorming over het draagvlak van een windpark.

- Ontwikkelaars laat betrekken of buiten het planvormingsproces houden kan een negatieve uitwerking hebben op het ontwikkelproces.

#### Voorbeeld Emmen: ontwikkelaars niet betrekken in de planvorming

In Emmen is ervoor gekozen om weerstand in de omgeving weg te nemen door in eerste instantie ontwikkelaars niet in de planvorming te betrekken. Dit kan echter leiden tot weerstand in een later stadium en het missen van kansen om met ontwikkelaars goede participatie vorm te geven. Ontwikkelaars vroegtijdig betrekken kan er ook voor zorgen dat zij medeverantwoordelijkheid tonen om het plan tot een succes te brengen.

Voorbeeld Windplan Blauw: dilemma in moment van betrekken van de omgeving

Dat het belangrijk – én een uitdaging – is om de omgeving op het juiste moment te betrekken, laat het Windplan Blauw in Flevoland zien. Hoewel de bewoners in de woonkernen nu langzamerhand worden geïnformeerd over de plannen, is er voor hen de komende jaren nog geen mogelijkheid om te participeren in de parken zelf. De initiatiefnemers vragen zich af hoe ze de interesse en het draagvlak van de woonkernen de komende jaren tot realisatie gaan vasthouden.

## NATUUR & LANDSCHAP

- Het van te voren bespreken van de mogelijke effecten op natuur en landschap, en daarmee op wat onderzocht moet worden, geeft betrokken natuurorganisaties de ruimte om mee te denken. Betrek (lokale) stakeholders al bij dit proces, nog voor de locatiekeuze.

#### Voorbeelden: betrokkenheid van natuurorganisaties

In Oostpolder in Groningen was sprake van cumulatieve effecten van andere windenergieprojecten en andere ontwikkelingen in de Eemshaven. Deze cumulatieve effecten zijn ook onderzocht.

In Windplan Blauw in Flevoland hebben de initiatiefnemers de natuurorganisaties uitgenodigd voor de klankbordgroep. Hoewel er uiteindelijk geen beroep is aangetekend tegen windpark De Spinder, heeft Natuurmonumenten altijd moeite gehouden met het initiatief in Tilburg langs de rand van natuurgebied Huis ter Heide. Naast het feit dat het windpark één van meerdere ontwikkelingen is die druk uitoefenen op het natuurgebied, was Natuurmonumenten ook graag eerder en beter betrokken geweest bij het keuzeprocess waarin De Spinder als geschikte locatie uit de bus kwam. Het gaat dus om inspraak in de planvorming zélf – niet alleen in de discussie of het voorliggende plan voldoet aan wettelijke kaders en toetsingsnormen.

- Door een klankbordgroep op te richten en natuur- en landschapsorganisaties te laten deelnemen, krijgt men in een vroeg stadium inzicht in eventuele knelpunten bij locatiekeuze en de inrichting van een plangebied.
- De omgeving hecht de meeste waarde aan haar eigen natuur- en landschapsbeleving. Voor de omgeving telt dit zwaarder dan de provinciale of gemeentelijke status of waardering.
- Er is behoefte bij betrokken natuurorganisaties om ook na realisatie van een windpark de effecten te monitoren en de resultaten in regulier overleg te bespreken met stakeholders.

- Onderzoeken naar ecologische effecten van alleen één windpark, terwijl er andere (geplande) windparken in de buurt zijn, zijn niet waardevol. Wanneer naar de cumulatieve effecten met andere windparken en andere ontwikkelingen in de omgeving gekeken wordt, is er een realistischer beeld van de te verwachten effecten, op basis waarvan besluiten genomen kunnen worden.
- Wanneer de overheid het voortouw neemt in onderzoek (quickscan) naar effecten op natuur en landschap (overigens zijn dan ook andere onderwerpen als geluid, slagschaduw en veiligheid relevant), nog uitgaand van verschillende mogelijke locaties, kan de overheid proactief en gefundeerd ruimtelijke afwegingen maken voor locaties voor windenergie.

## EXTERNE FACTOREN

- Gebeurtenissen uit het verleden bepalen voor een groot deel de huidige waarden en belangen in een gebied.

### Voorbeeld Emmen: invloed van ervaringen uit het verleden

Het RCR-project Drentse Monden en Oostermoer is van invloed op het project Emmen – Drenthe. Mensen zien dit RCR-project als een niet-wenselijk scenario en deze ervaring wakkert in de andere gebieden de weerstand aan. Een ander effect is dat mensen juist door dit soort slechte ervaringen elders soms sneller geneigd zijn om in een nieuw project constructief mee te denken.

- Een windparkontwikkeling moet gezien worden als onderdeel van een bredere visie op de ontwikkeling van een gebied, waarbij ook ruimtelijke en sociale aspecten meegenomen worden.

### Voorbeeld Oostpolder: inpassing windenergieproject in bredere lokale ontwikkelingen

De omwonenden van Oostpolder – Groningen wonen in een krimp- en aardbevingsgebied, en hebben dagelijks te maken met de nabijgelegen zware industrie en windturbines. Naast nieuwe windparken zijn er bovendien onder meer nieuwe hoogspanningsleidingen, een helihaven, een Google-datacenter en een verdubbeling van de N33 gepland of in uitvoering. De omwonenden maken zich grote zorgen over de waarde van hun vastgoed, de kwaliteit van hun leefomgeving en hun gezondheid.

- Externe factoren kunnen zorgen voor vertraging in de besluitvorming en voor lagere opbrengsten.

### Voorbeeld Windplan Blauw: vertraging door uitbreiding Lelystad Airport

De uitbreiding van Lelystad Airport zorgde voor vertraging en onzekerheid bij de ontwikkelende partijen in Windplan Blauw – Flevoland. Door onzekerheid over de definitieve routes waren de locatie en hoogte van enkele molens niet bekend. Dit leidde tot vertraging en daardoor waarschijnlijk een lagere SDE+-vergoeding (door de degressieve structuur van de subsidie). Bij zo'n groot project als Windplan Blauw leidt dit tot tientallen miljoenen euro's minder omzet.

# Aanbevelingen

## AANBEVELINGEN VOOR DE OVERHEID

### A) BELEIDSVORMING

#### BEWUSTWORDING, KENNIS

- Rijk/provincie/gemeente: besteed tijd aan het overbrengen van het nut en de noodzaak van de energietransitie en de opwekking van duurzame energie. Start breed met een landelijke campagne.
- Rijk/provincie/gemeente: zorg voor kennisontwikkeling bij gemeenten, zowel op bestuurlijk en politiek als op ambtelijk niveau.

#### VERANKERING

- Provincie: zorg voor afstemming in regio's, stel Regionale Energiestrategieën op, waarin windenergie een plek krijgt. Sluit eventueel een Regionaal Energie Akkoord, voer de nut- en noodzaakdiscussie. Zorg dat de juiste uitgangspunten landen in omgevingsvisies en omgevingsplannen van provincie en gemeenten.
- Provincie/gemeente: bepaal wie (in welke fase) verantwoordelijk is voor een zorgvuldig participatieproces; overheid of ontwikkelaar.

#### GEBIEDSBELANGEN

- Provincie/gemeente: neem op regionaal en lokaal niveau de (gemeenschappelijke) gebiedsbelangen mee. Ga de gebieden in om te weten wat er speelt.

#### LUSTEN-LASTENVERDELING

- Rijk/provincie/gemeente: stel kaders op waarmee vooraf voorwaarden voor procesparticipatie en de verdeling van de lusten en lasten (financiële participatie) worden geborgd en het belang van burgerparticipatie bij nieuwe windenergieprojecten wordt onderstreept.

#### Voorbeeld: de Deense wet 'Promotion of Renewable Energy Act 2009'

##### Compensatie

De compensatieregeling verplicht ontwikkelaars waardedalingen van huizen als gevolg van de ontwikkeling van een windpark te compenseren.

##### Co-eigendom

Het co-eigendomprogramma is geïntroduceerd met de verplichting dat elke persoon of rechtspersoon die één of meer windturbines met een hoogte > 25 meter op land installeert, voorafgaand aan de installatie minstens 20 procent van het windpark moet aanbieden aan bewoners in de gemeente van het project, of aan omwonenden binnen een straal van 4,5 km van de windturbine(s).

##### Omgevingsvoordeelregeling

Ook wel 'de groene regeling' genoemd. De omgevingsvoordeelregeling is subsidie die vrijkomt voor elke gemeente waar windturbines gebouwd worden. De gemeente kan aanspraak op deze subsidie maken als zij een windpark vergunt; de subsidie is bedoeld om initiatieven te steunen die waarde toevoegen aan het lokale landschap, en/of die recreatiemogelijkheden verbeteren.

### Staatsloon voor lokale coöperaties

Lokale (mede-)eigenaren van windenergieprojecten kunnen tot 500.000 Deense Kronen (€ 70.000) lenen van de staat tegen een zeer laag rentetarief, om een windenergieproject te kunnen opstarten. Als het project niet van de grond komt of geen winst maakt, wordt de schuld kwijtgescholden.

### Woningwaarde

De opmerkelijke situatie is ontstaan dat huizenprijzen in de buurt van nieuwe windenergieprojecten stijgen. Dit heeft ermee te maken dat de bewoners van huizen nabij een windpark tegen nominale waarde (in plaats van de vaak hogere marktwaarde) mede-eigenaar kunnen worden van het te bouwen windpark, terwijl het risico op daling van de huiswaarde wettelijk gedekt wordt door de ontwikkelaar van het windpark.

- Provincie/gemeente: bepaal de gewenste eigendomsverdeling tussen commerciële ontwikkelaars en lokale partijen, waarbij – al in de ontwikkelfase – lokale partijen kunnen participeren. Lokale partijen zijn: lokale bevolking, lokale bedrijven en organisaties, natuurpartijen. Zeker in een kleine gemeenschap is dit nodig omdat mensen elkaar overal tegenkomen. Aanbevolen wordt een minimum percentage voor inwoners van de gemeente te reserveren.

### Voorbeelden: vaststellen gemeentelijke kaders

De gemeenteraad van Vlaardingen heeft gestuurd op een beleidskader waarin is opgenomen dat de financiële voordelen van een windenergieproject maximaal ten goede komen aan de eigen gemeenschap. Een substantieel deel van het windenergieproject moet in eigendom komen van lokale partijen en inwoners. Ook komt er een gebiedsfonds, waaruit nieuwe duurzame energieprojecten worden gefinancierd en verenigingen worden ondersteund. De gemeente brengt een lokale duurzame energiecoöperatie in positie. De eisen worden meegenomen in een anterieure overeenkomst met ontwikkelende partij(en).

De gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk stelde uitgangspunten vast voor de ontwikkeling van windmolens en zonnevelden. Onder andere werd vastgesteld dat bij de ontwikkeling en exploitatie van windturbines en zonneweiden de omgeving een actieve en betrokken rol heeft, en dat opbrengsten maximaal terugvloeien naar de gemeenschap. Wind- en zonprojecten die coöperatief ontwikkeld zijn, en dus van en voor de eigen inwoners en lokale ondernemers zijn, hebben sterk de voorkeur. Initiatiefnemers worden getest op basis van een plan van aanpak voor procesparticipatie en op basis van een profijtplan.

- Provincie/gemeente, waterschappen: werk in ontwikkeling en exploitatie samen met lokale energie-initiatieven. Lokale energiecoöperaties zorgen voor lokaal eigendom, waarmee een 'eerlijker' verdeling tussen lusten en lasten wordt gecreëerd, en de komst van windmolens dus gemakkelijker wordt geaccepteerd.
- Provincie/gemeente: overweeg de opbrengsten van windmolens (uit leges en OZB-inkomsten) te benutten voor andere onderdelen van de energietransitie, zoals besparingsprojecten.
- Rijk/provincie/gemeente: richt een ondersteuningsfaciliteit in, waarmee (burger-)energiecoöperaties ondersteund worden in de ontwikkelfase van windmolens.



## GRONDEN

- Rijk/provincie/gemeente/waterschappen: inventariseer of gronden in publiek eigendom geschikt zijn voor windenergieproject. Ga níet meteen ontwikkelen, kijk eerst of een breder gebiedsproces nodig is om tot een optimale locatiekeuze te komen. Als de locatie(s) daar als kansrijk uit komen, overweeg dan of je zelf alle onderzoeken e.d. kunt uitvoeren en als overheid het proces tot en met vergunningverlening kunt trekken. Zorg voor een redelijke grondvergoeding.
- Rijk/provincie/gemeente: onderzoek de mogelijkheden voor samenwerking met instanties die vanuit hun maatschappelijke missie windenergieprojecten op hun grond willen faciliteren, zoals Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, waterschappen en ProRail.

## REGELGEVING

- Rijk: maak het mogelijk alternatieven voor obstakelverlichting toe te passen. Aanpassing in regelgeving is gewenst om maatwerk en nieuwe technische mogelijkheden mogelijk te maken (bijvoorbeeld detectie van vliegverkeer met radar, zodat verlichting alleen brandt wanneer nodig).
- Rijk: zorg voor duidelijkheid rondom radar, versnel waar mogelijk de onderzoeken die lopen en nog benodigd zijn om tot definitieve locaties te komen. Indien dat niet mogelijk is, zorg voor duidelijkheid richting windontwikkelaars en de voorwaarden waarbinnen ontwikkeld kan worden.
- Rijk: maak, in samenwerking met de sector, een update van het Handboek risicozonering windturbines ten aanzien van externe veiligheid. Door ontwikkelingen in windturbines, beleid, wet- en regelgeving en kennisontwikkeling is verbetering en verduidelijking nodig. Ontwikkelingen op bedrijventerreinen en nabij infrastructuur kunnen hiermee worden versneld.
- Rijk: zorg voor duidelijkheid rondom luchtvaartontwikkelingen, versnel waar mogelijk de lopende en benodigde onderzoeken om tot die duidelijkheid te komen. Indien dat niet mogelijk is, zorg voor duidelijkheid over planning richting windontwikkelaars en de voorwaarden waarbinnen ontwikkeld kan worden.

## GEBIEDSSPECIFIEK

- Rijk: neem het voortouw in het opstellen van een gedeelde visie op windenergie rondom de Waddenzee. Dit is nodig voor lagere overheden om een samenhangend plan te kunnen maken voor de Waddenkust.

## WIND EN ZON SAMEN

- Voor een stabiele levering aan het net is het beter om wind- en zonne-energie te combineren. Ook qua kosten is het combineren van deze twee opwekvormen aantrekkelijk.

### Voorbeeld: combinatie van windenergie en zonne-energie

Windpark Nijmegen-Betuwe combineert wind en zon. Middels 'cablepooling' (gebruik van bestaande aansluiting op het net) vindt een veel stabielere levering aan het net plaats. Afhankelijk van tijdige aanvraag en verstrekking SDE+ word het zonnenveld in 2018 of 2019 aangelegd; Alliander doet voor dit pilotgebied ook onderzoek naar de opslag van overtollige energie.

## B) PLANVORMING

### LOKATIEKEUZE

- Rijk/provincie/gemeente: maak onderscheid tussen de ruimtelijke afwegingen (gebiedskeuze) en gebiedsontwerpen. Ga pas aan de slag met gebiedsontwerpen als gebied en opgave zijn vastgesteld

#### Voorbeelden: gemeentelijke regie in locatiekeuze

De gemeente Amersfoort heeft onderzoeken laten uitvoeren ten behoeve van het vaststellen van geschikte locaties voor grootschalige zonne-energie- en windenergieprojecten. Met gegevens uit de onderzoeken op gebied van natuur, landschap, geluid, slagschaduw, veiligheid en draagvlak gaf de gemeenteraad richting aan initiatiefnemers.

Ook de gemeente Bodegraven neemt de regie voor het opwekken van duurzame energie, door onderzoek te doen naar de ruimtelijke, milieutechnische, landschappelijke en maatschappelijke inpasbaarheid van windturbines en zonneweiden binnen de gemeentegrenzen.

### KIJK BREDER DAN HET PROJECT

- Provincie/gemeente: verken de mogelijkheden van planvorming op een hoger schaalniveau dan alleen één windpark: zijn meerdere projecten te combineren tot één project? Zo ja, eis één project per gebied, met goede afstemming over – onder andere – participatie en communicatie met de omgeving.

### VÓÓR VERGUNNINGENFASE AFSPRAKEN MAKEN

- Rijk/provincie/gemeente: leg beleidsmatige kaders voor windenergieprojecten in een overeenkomst met de ontwikkelende partijen vast vóór de vergunningenfase. Leg bijvoorbeeld de intentie om een lokaal initiatief positie te geven vast in een schriftelijke overeenkomst, zoals een LOI of een Green Deal. Dit geeft het lokaal initiatief het vertrouwen dat nodig is om met projectontwikkeling te starten.

### STUUR OP GOEDE PARTICIPATIE

- Provincie/gemeente: wees duidelijk in de wensen en mogelijkheden van proces (en financiële) participatie. Maak daarin onderscheid per fase en doelgroep; niet iedereen wil in de eerste fase betrokken zijn of kan mee ontwikkelen/financieel participeren.
- Gemeente: investeer vroegtijdig in regulier overleg met stakeholders (onder wie vertegenwoordigers van omwonenden) om elkaar te horen en te informeren.
- Geef deelnemers daarbij voldoende tijd om plannen tot zich te nemen, met hun achterban af te stemmen en kennis op te doen. Zorg voor afspraken over bewoners die hun achterban informeren en vertegenwoordigen.
- Faciliteer in het opdoen van kennis en het inhuren van benodigde expertise. Zorg voor onafhankelijke deskundigenbeoordeling over opbrengsten/exploitatie /realistische eisen en effecten, en geef de ontwikkelaars de ruimte om daarop te reageren.
- Zorg dat alle onderzoeken en kennisdocumenten openbaar (digitaal) inzichtelijk zijn.
- Maak gebruik van zo veel mogelijk hulpmiddelen om de omgeving zo goed mogelijk voor te lichten. Denk hierbij aan 3D-ontwerpen, stadsgesprekken of serious gaming.

#### Voorbeeld: gebruik van een Gebiedsraad

In Beuningen zijn na een uitgebreide gespreksronde langs de vier dorpskernen mensen geworven voor een divers samengestelde Gebiedsraad. In een open en transparant proces, met tussentijdse terugkoppeling naar de bewoners, zal de Gebiedsraad een advies opstellen voor het gemeentebestuur. Om het proces goed te borgen heeft de Gebiedsraad een concrete opdracht gekregen van het College van B&W, met input vanuit de gemeenteraad.

- Een zorgvuldig participatieproces geregisseerd vanuit de gemeente kan gefinancierd worden uit de (toekomstige) inkomsten uit wind, na realisatie (leges en OZB). Leg afspraken hierover eventueel vast in een anterieure overeenkomst. Ook provincies kunnen gemeenten hierin financieel steunen.

#### GRONDPOSITIES

- Provincie/gemeente: stel een gebiedsmanager aan die de taak heeft met grondeigenaren in gesprek te gaan over het 'socialiseren' van grondvergoedingen. Doel hiervan is dat met de komst van het windpark alle grondeigenaren en ook bewoners zonder grond in het plangebied financieel profiteren. Dit zorgt ervoor dat het gesprek met de omgeving over de exacte locatiekeuze beter en oprechter gevoerd kan worden en onderlinge strijd vermeden wordt.

#### LUSTEN VOOR IEDEREEN

- Provincie/gemeente: maak participatie/delen in de lusten ook mogelijk voor mensen met een kleine portemonnee. Zie het voorbeeld van de provincie Groningen (onder), en ook de Deense Promotion of Renewable Energy Act 2009 (zie eerder).

#### Voorbeeld: faciliteren financiële participatie

De provincie Groningen heeft middelen vrijgemaakt om mensen zonder financiële reserves – middels een lening – de mogelijkheid te bieden financieel te participeren in windmolens.

#### NATUURBELANG

- Rijk/provincie/gemeente: hanteer de checklist 'Natuur en Wind op land' van Natuur & Milieu en de Natuur en Milieufederaties (zie [www.windopland.info](http://www.windopland.info)). Daarin staan aandachtspunten geformuleerd om het natuurbelang goed mee te nemen op locatieniveau, en op inrichtingsniveau (wanneer een bepaald gebied reeds geselecteerd is voor een windenergieproject).

#### Voorbeeld: opschaling windpark Etten-Leur

Toen er in het Brabantse Etten-Leur in 2017 plannen ontstonden voor de herstructurering van het bestaande windpark in plangebied Groenedijk, is vroeg in het proces van omgevingsvergunningwijziging de samenwerking gezocht met lokale natuurverenigingen. Het opschalen van dit windpark van vijf kleinere naar drie grotere turbines kon namelijk een verhoogd aantal aanvaringssslachtoffers onder vogels en vleermuizen tot gevolg hebben. Met behulp van de lokale kennis van Etten-Leurse natuurgroepen is daarop het natuurrapport geoptimaliseerd voor relevante soorten in het gebied, en zijn er vooraf afspraken gemaakt over slachtofferonderzoek en eventuele maatregelen op basis van de resultaten. Mede hierdoor zijn er via de formele procedures geen zienswijzen ingediend op de definitieve plannen.

## AANBEVELINGEN VOOR ONTWIKKELAAR

### A) BELEIDSVORMING

#### LOKALE KADERS, STAKEHOLDERS

- Zoek in een vroeg stadium contact met de gemeente en de provincie over beleid, kaders en eventuele relevante ontwikkelingen en stakeholders.
- Zoek samenwerking met andere ontwikkelaars en lokale initiatieven in een gebied, ook als dit niet vereist is. Onderzoek of een gezamenlijke ontwikkel-entiteit, en participatie- en communicatiestrategie kunnen bijdragen.

#### VOORDELEN LOKAAL EIGENDOM

- (Coöperatieve) ontwikkelaar: wees duidelijk richting betrokken overheden en omgeving wat de wensen, voordelen, mogelijkheden zijn op het gebied van lokaal eigendom.

### B) PLANVORMING

#### OMGEVINGSMANAGEMENT

- Bied stakeholders en omwonenden voldoende tijd, kennis en informatie om zich een goed beeld te kunnen vormen van de plannen, mogelijke effecten en de mogelijkheden voor participatie. Doe dit aan het begin van de planvorming, zodat over locatie, inrichting en participatiemogelijkheden nog volop meegedacht en gepraat kan worden.
- Nodig lokale initiatieven binnen de gemeente of regio uit om aan te geven of en hoe zij een rol zouden willen spelen bij een nieuw windenergieproject.
- Zorg als ontwikkelaar voor goede contacten bij belangenorganisaties die werken aan energietransitie en steunpilaar kunnen zijn voor realisatie van het project (bijvoorbeeld door middel van beïnvloeding van de lokale politiek).

#### ONDERZOEK EN RANDVOORWAARDEN

- Stel met alle relevante partijen collectief kwalitatieve randvoorwaarden vast: wat zijn de uitgangspunten, waarden en doelen in dit project? Besteed daarbij ook aandacht aan wederzijdse verwachtingen, rolverdeling en verantwoordelijkheden.
- Verzamel bij omwonenden, maar ook bij de relevante natuur-, landschaps- en milieuorganisaties, de onderzoeksvragen die zij graag beantwoord zouden willen zien in het vooronderzoek (MER), bijvoorbeeld middels een klankbordgroep.

#### NATUUR

- Rijk/provincie/gemeente: hanteer de checklist 'Natuur en Wind op land' van Natuur & Milieu en de Natuur en Milieufederaties. Daarin staan aandachtspunten geformuleerd om het natuurbelang goed mee te nemen op locatieniveau, en op inrichtingsniveau (wanneer een bepaald gebied reeds geselecteerd is voor windenergie). Zie toelichting bij de aanbevelingen aan de overheid, hierboven.

#### COMMUNICATIESTRATEGIE

- Werk zo vroeg mogelijk een planning uit voor de totale projectontwikkeling, en leid daaruit de belangrijkste mijlpalen (projectresultaten) en deadlines af. Een communicatie- en participatiestrategie is hiervan een onderdeel. Betrek daarin ook de plannen van de ambtelijke en bestuurlijke processen, en maak afspraken met alle betrokken partijen en instanties over het bewaken van de onderlinge afhankelijkheden in de voortgang van het project.

## AANBEVELINGEN VOOR DE OMGEVING

### A) BELEIDSVORMING

#### LAAT VAN JE HOREN

- Omwonenden: wees duidelijk richting betrokken overheden over wat de zorgen en wensen zijn ten aanzien van een windparkontwikkeling, en hoe betrokkenheid bij planvorming en participatie gewenst is.
- Lokaal initiatief: informeer gemeente en provincie hoe je kunt samenwerken en welke voordelen dit biedt, bijvoorbeeld op het gebied van lokaal eigenaarschap en zeggenschap. Roep provinciale en gemeentelijke politiek op om kaders over lokaal eigendom vast te stellen.

### B) PLANVORMING

#### PROFESSIONALISEER

- Lokaal initiatief: organiseer en professionaliseer. Vraag indien nodig professionele ondersteuning voor je rol aan (bij provincie en/of gemeente). Werf sympathisanten/leden voor je lokale initiatief/energiecoöperatie (eventueel al risicodragend in de ontwikkelfase).
- Lokaal initiatief/omwonenden: organiseer je en zorg dat je goede vertegenwoordigers hebt uit verschillende delen van de gemeenschap, en dat je vertegenwoordigd bent in het gebiedsproces. Een proactieve en constructieve houding als direct belanghebbende tijdens de planvorming vergroot de kans om gezamenlijk tot acceptabele oplossingen te komen.

#### NATUUR

- Natuur- en landschapsorganisaties, inclusief lokale partijen: hanteer de checklist 'Natuur en Wind op land' van Natuur & Milieu en de Natuur en Milieufederaties. Daarin staan aandachtspunten geformuleerd om het natuurbelang goed mee te nemen op locatieniveau, en op inrichtingsniveau (wanneer een bepaald gebied reeds geselecteerd is voor een windenergieproject). Zie toelichting bij de aanbevelingen aan de overheid, hierboven.

#### NEEM POSITIE IN

- Omwonenden: wees geïnformeerd over de wettelijke mogelijkheden van betrokkenheid, informatievoorziening, inspraak en participatie. Lees hiertoe de toolkit Participatie van de NPBO (National Platform Burgerparticipatie Omgevingsprojecten).

# Conclusies

Goed omgevingsmanagement en goede (proces)participatie zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen dan wel sneller tot realisatie komen van windenergieprojecten. Daarbij geldt evenwel dat participatie geen garantie biedt voor het slagen van projecten. De mate van succes valt of staat met de juiste inrichting ervan. Alle belanghebbenden hebben de kans om vroegtijdig in de planvorming betrokken te worden. Er is daadwerkelijk beïnvloeding van keuzes mogelijk. Het participatieproces moet helder en transparant zijn. Dit is geen taak van een enkele stakeholder in een windenergieproject. Bevoegd gezag, ontwikkelaar, maar ook de omgeving hebben hierin een rol te spelen: alle betrokkenen hebben elkaar nodig om participatie mogelijk te maken en projecten succesvol te realiseren.

De belangrijkste lessen en aanbevelingen die uit de casussen en uit ervaringen uit andere windenergieprojecten zijn gehaald, geven antwoord op de centrale onderzoeksvraag van de analyse: 'Welke factoren dragen bij aan een zorgvuldig en effectief proces van planvorming en omgevingsmanagement bij windenergieprojecten op land?'

1. Betrek de omgeving vroegtijdig in de bredere nut en noodzaak van de energietransitie, de doelstellingen en de daarbij behorende opties voor opwekking van duurzame energie, wat dat betekent voor de regio en welke effecten dat kan hebben op de lokale leefomgeving. Voordat een procedure wordt gestart om in een gebied de locatie van een duurzaam energieproject vast te stellen, is het wenselijk dat de omgevingsvisies van het Rijk en/of de provincies, en de regionale energiestrategieën, omgevingsplannen en/of andere beleidskaders van de gemeente het nut en de noodzaak helder hebben gemaakt van een duurzaam energieproject in het gebied. Deze dienen op een participatieve wijze tot stand te komen. De uitdaging hierbij ligt in het activeren van de omgeving, in een fase waarin die omgeving zelf nog geen belang hecht aan intensieve betrokkenheid. Verschillende bestaande instrumenten helpen hierbij, zoals energiedialogen met een a-selecte steekproef uit de omgeving.
2. Sluit met een windenergieproject aan bij lokale belangen. Dit is breder dan de ruimtelijke belangen: het gaat ook om de sociale en economische belangen en behoeften in het gebied. Duurzame energieprojecten hoeven niet alleen gezien te worden als 'last' voor de omgeving, maar ook als 'lust' wanneer opbrengsten ten goede komen aan de omgeving en/of er door het project maatschappelijke meerwaarde ontstaat. Dit wordt vergroot wanneer de ontwikkelingen en beoogde resultaten aansluiten bij de lokale belangen. De uitdaging hierbij ligt in het blootleggen van deze belangen en behoeften. Een actieve inzet van de omgeving en lokale gemeenschap is noodzakelijk om deze belangen naar voren te brengen, en samen met het bevoegd gezag en ontwikkelaars een gemeenschappelijk doel te formuleren, en lokale belangen en duurzame ontwikkelingen aan elkaar te verbinden.
3. Stel duidelijke kaders vooraf vast. Het is nu al mogelijk om in beleid zaken vast te leggen om de gewenste uitkomst op gebied van een windenergieproject in de toekomst werkelijkheid te zien worden. Denk hierbij aan locatiekeuze, inrichting van het gebied, natuurbelang, lokaal eigendom, proces- en financiële participatie. Overheden nemen idealiter de regierol in het participatieproces, en/of leggen hier de kaders goed voor vast. Vooral in de fase van het vaststellen van de gebiedsopgave en zoekgebieden zijn de overheden aan zet. Wanneer kaders bepaald en vastgelegd zijn, wordt verdere ontwikkeling overgelaten aan commerciële ontwikkelaars en lokale initiatieven. We kunnen leren van landen om ons heen, zoals Denemarken, dat verdeling van de opbrengsten bij wet heeft geregeld. Door het financieel voordeel dat mensen ervaren die in de buurt van windmolens wonen, wordt een windenergieproject niet meer gezien als louter bedreigend. Wij zijn ervan overtuigd dat wanneer het bevoegd gezag zijn rol pakt als regisseur van de energietransitie, en wanneer het de opgave waar we – als maatschappij – voor staan serieus neemt en uitdraagt, stakeholders met elkaar de meest aantrekkelijke variant voor een windenergieproject kunnen bepalen. Hiervoor is een goed

geregisseerd proces nodig met vooraf goed overeengekomen uitgangspunten. De kosten van het goed gevoerde participatieproces 'aan de voorkant' worden weer terugverdiend uit de opbrengsten van de gerealiseerde windenergieprojecten.

4. Zorg voor vroege betrokkenheid en goede participatie van de omgeving. Voor goede participatie is de mogelijkheid tot vroegtijdige betrokkenheid van alle belanghebbenden een voorwaarde. Late betrokkenheid vergroot de kans op weerstand en vertraging, en verkleint de kans op een gedragen project. Het helpt als informatie over proces en inhoud openbaar en toegankelijk is en actief wordt gedeeld met betrokkenen. Zowel vooraf als tijdens een procedure wordt actief gecommuniceerd over het te doorlopen proces, over wanneer (onherroepelijke) besluiten worden genomen, en wanneer er nog mogelijkheid is terug te komen op eerdere besluiten. Alle belanghebbenden moeten in de gelegenheid worden gesteld om, schriftelijk of mondeling, alle informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die zij relevant achten. Idealiter worden milieuonderzoeken gezamenlijk met natuur- en milieuorganisaties uitgevoerd, zodat die informatie naar boven komt die ook zij relevant achten. Er wordt op een transparante wijze gecommuniceerd over of en hoe inbreng van de omgeving wordt verwerkt. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat er in het uiteindelijke besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van participatie van alle belanghebbenden.
5. Lokale energie-initiatieven dragen bij aan lokale betrokkenheid en delen van opbrengsten bij een windenergieproject. Uit de casussen komt duidelijk naar voren dat lokale energie-initiatieven dicht bij de omgeving staan en gericht zijn op het creëren van meerwaarde voor die omgeving, en zo kansen bieden voor versnelling van de energietransitie. Lokale initiatieven werken aan bewustwording, acceptatie en lokale verankering van een windenergieproject. Professionalisering van lokale energie-initiatieven is noodzakelijk om deze ontwikkeling verder te brengen. Dit kan in de vorm van kennisoverdracht en met financiële middelen, maar ook door te stimuleren, vanuit bevoegd gezag, dat lokale energie-initiatieven worden ingezet voor de ontwikkeling en exploitatie van een specifiek windenergieproject.

Uit de casussen blijkt dat er geen gouden formule is voor goed omgevingsmanagement, of voor een participatieproces dat leidt tot een succesvol windenergieproject. Windenergieprojecten hebben alle te maken met politieke, bestuurlijke en lokale historie en kenmerken. Omdat participatie en omgevingsmanagement bij duurzame energieprojecten, zoals windenergieprojecten, relatief nieuw is, is het van belang dat kennis over participatie gedeeld wordt en dat er geleerd wordt van successen uit de praktijk. Alleen door met en van elkaar te leren komen we samen verder.

Tot slot moeten windenergieprojecten niet solistisch bekeken worden. Het gaat om de uitdaging met elkaar een nieuw landschap vorm te geven, waar ook andere bronnen dan wind een rol krijgen en steeds meer zichtbaar zullen zijn. In toenemende mate wordt gekeken naar de combinatie van wind- en zonne-energie. Wat betreft aanbod in de tijd zijn zij complementair en netbeheerders pleiten voor combinaties om efficiënt om te gaan met kosten voor aanpassingen van het elektriciteitsnet. Daarnaast heeft niet alleen windenergie te maken met impact op de leefomgeving. Ook andere grootschalige duurzame projecten stuiten op weerstand. De lessen en aanbevelingen die hier beschreven zijn, gelden ook in belangrijke mate ook voor grootschalige zonne-energieprojecten, biomassa en geothermie.

De rapportages van de casusstudies zijn te lezen in bijlage 1 t/m 4.  
Deze online documenten vindt u op: [www.windopland.info](http://www.windopland.info).

**Colofon**

Dit is een productie van  
de Natuur en Milieufederaties  
in samenwerking  
met Natuur & Milieu

Utrecht, maart 2018

**Ontwerp**

DeUitwerkStudio



**NATUUR  
& MILIEU**