

Participatie bij hernieuwbare energie op land

Kwalitatief onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energie op land

Eindrapport

Participatie bij hernieuwbare energie op land

Kwalitatief onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energie op land

Eindrapport

Den Haag, 7 / 10 / 2021

Auteurs: Coen Bernoster
Rosanna Cohn
Niek de Vreeze

Inhoud

Managementsamenvatting	4
Context	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	7
1. Inleiding en achtergrond	9
1.1. Aanleiding van het onderzoek	9
1.2. Doel en scope van het onderzoek	9
1.3. Onderzoeksaanpak	10
1.4. Leeswijzer	10
2. Bevindingen	11
2.1. Inzicht in de deelnemers	11
2.1.1. Interviews	11
2.1.2. Online vragenlijst	11
2.2. Inzicht in beleid, doelen en visie	13
2.3. Inzicht in huidig beleid en praktijk	16
2.4. Inzicht in behaalde resultaten	19
2.5. Inzicht in effect van het Klimaatakkoord	20
3. Conclusies	25
3.1. Inzicht in de huidige praktijk	25
3.2. Ambities en streven van partijen	26
3.3. Inzet op (financiële) participatie door partijen	27
3.4. Duiding van percentages financiële participatie	28
3.5. Effect van lokaal beleid en gedragscodes	29
4. Aanbevelingen	30
Bijlagen	32
Bijlage I: Overzicht gesprekspartners	32
Bijlage II: Deelnemers vragenlijst	33
Bijlage III: Vragenlijst	34
Bijlage IV: Overzicht achtergronddocumenten	36

Managementsamenvatting

In dit hoofdstuk vatten we de conclusies en aanbevelingen samen van het kwalitatief onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energieprojecten op land. Op die manier kunt u als lezer de essentie van het onderzoek snel tot u nemen. Wij voelen ons verplicht daar vooraf een belangrijke waarschuwing bij af te geven.

Het onderwerp omgevingsparticipatie¹, en vooral *'het streven naar 50% lokaal eigendom'*, lijkt concreet en recht voor zijn raap. De verleiding is dan ook groot om het succes af te meten aan de vraag of de 50% wel of niet gehaald wordt. De werkelijkheid ligt echter vele malen genuanceerder. Uiteindelijk is het doel van de afspraken in het Klimaatakkoord over participatie bij hernieuwbare energie op land het vergroten van draagvlak en acceptatie voor de energietransitie en een eerlijkere verdeling van lusten en lasten. Uit dit kwalitatief onderzoek blijkt dat dit een complex spel is van bouwen aan wederzijds begrip en vertrouwen. Dat vraagt om zorgvuldigheid, flexibiliteit en een lange adem. De praktijk laat zien dat daarin meerdere wegen naar Rome leiden.

Context

Dit onderzoek is uitgevoerd **in opdracht van** het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). **Aanleiding** voor dit kwalitatief onderzoek is de wens bij het ministerie tussentijds in beeld te brengen hoe participatie (beleid en praktijk) bij hernieuwbare energie op land er tot nu toe uitziet, duiding te geven aan de cijfers van de kwantitatieve monitor en een doorkijk te bieden naar wat verwacht kan worden.

Doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energieprojecten op land. Dit inzicht dient als kwalitatieve aanvulling op de kwantitatieve monitor. Het ministerie is daarbij met name geïnteresseerd in de ontwikkelingen sinds het Klimaatakkoord (2019).

De **scope** van dit onderzoek zijn de afspraken over omgevingsparticipatie en het streven naar 50% lokaal eigendom bij hernieuwbare energie op land uit het Klimaatakkoord (2019, pagina 164-165). Met hernieuwbare energie op land worden losse windturbines, windparken en zonneparken bedoeld. Het gaat hier dus niet om zonnepanelen (of kleine windturbines) op daken of andere vormen van hernieuwbare energieopwekking. Wanneer wordt gesproken over omgevingsparticipatie en lokaal eigendom hanteren wij in dit onderzoek de onderverdeling uit de monitor 2021². Deze onderverdeling is ook beschreven in paragraaf 2.2 van dit onderzoek.

Dit rapport is een **momentopname** van de praktijkverhalen van een geselecteerd aantal gesprekspartners uit interviews en online vragenlijsten (zomer 2021). Desalniettemin zijn wij van mening dat door de landelijke spreiding en het type partners de conclusies een goed beeld geven van de huidige beleidscontext en uitvoeringspraktijk van participatie bij hernieuwbare energie op land.

¹ Een onderverdeling van welke typen omgevingsparticipatie in de onderzoek centraal staan is te vinden in paragraaf 2.2.

² Monitor 2021: Participatiemonitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land (15 juli 2021 Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

Conclusies

Wij concluderen op basis van dit onderzoek als volgt:

Participatie bij hernieuwbare energie op land staat bij alle in dit onderzoek bevroegde partijen op het netvlies.

Zowel bij **decentrale overheden** (gemeenten, provincies), **RES-regio's** als het **Rijk** heeft omgevingsparticipatie, en specifiek het streven naar 50% lokaal eigendom, de aandacht. Weliswaar heeft nog niet iedereen de beleidsmatige kaders formeel op orde, maar daar wordt wel in het hele land aan gewerkt.

Ook bij **ontwikkelaars** is participatie met de omgeving, en in het bijzonder financiële participatie (met of zonder lokaal eigendom), inmiddels gemeengoed geworden bij de ontwikkeling van projecten. De afspraken uit het Klimaatakkoord werken door in de gedragscodes die door de branche zijn afgesloten. Volgens de brancheorganisaties hebben ze daarmee als het ware voor disciplinerende c.q. regulering van de markt gezorgd; ook al blijkt dat dit m.n. door gemeenten niet altijd op die wijze wordt beleefd. Daar leven in enkele gevallen nog twijfels over de effectiviteit vanwege de, in hun ogen, vrijblijvendheid en interpretatievrijheid van de gedragscodes.

Energiecoöperaties geven aan dat ze ook vóór het Klimaatakkoord al met lokaal eigendom bezig waren, en dat er intern (op eigen doelen, visie en inspanningen) eigenlijk weinig veranderd is. Het effect van gemeentelijk/provinciaal beleid en de RES in het streven naar 50% resulteert voor hen wel in betere en duidelijkere kaders, waardoor ze meer betrokken worden bij ontwikkelingen.

De nuancering achter 'het streven naar 50% lokaal eigendom' wordt soms uit het oog verloren.

Er wordt met regelmaat **geworsteld** met de vertaling van de afspraken in het Klimaatakkoord naar de lokale praktijk. Vooral de nuance achter het 'streven naar 50% lokaal eigendom' wordt niet in alle gevallen meegenomen in de vertaling naar beleidskader. Dit streven is namelijk geen einddoel van de transitie of panacee voor weerstand en onzekerheden bij hernieuwbare opwek. Het is een nuttig en tastbaar middel om tot meer draagvlak en acceptatie en een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten te komen. Maar er zijn meerdere participatieve mogelijkheden om dit te bereiken. Hier gaan we verderop in het rapport nader op in. Het niet vertalen van de nuance in lokaal beleid komt ofwel door een gebrek aan kennis en capaciteit over het onderwerp, ofwel door een bewuste beleidskeuze in het zoeken naar zekerheid of houvast om te kunnen sturen en oordelen, ofwel doordat aan de afspraken een politieke lading wordt meegegeven.

Het 'streven naar' wordt in de praktijk soms **versimpeld** tot een absolute eis in lokaal beleid. Het is goed om beleidskaders op te stellen rondom participatie en lokaal eigendom bij hernieuwbare energie. Een al te strikte opvatting leidt echter soms tot problemen omdat daardoor een middel tot een doel verheven wordt. Hierdoor is dan minder ruimte voor maatwerk en kan men (met name decentrale overheden) andere vormen van participatie om tot meer draagvlak en acceptatie te komen uit het oog verliezen. Dit kan resulteren in een belemmering in plaats van een bevordering van de realisatie van de energietransitie. Vooral ontwikkelaars noemen vertraging als gevolg van een te strikte vertaling van het streven in lokaal beleid als risico voor het tempo van realisatie van projecten.

De praktijk vraagt om maatwerk met meer capaciteit en financiële middelen

Bovendien blijkt dat elke regio, elk gebied en elk project haar **eigen historie en dynamiek** kent, dat vraagt in de praktijk dus om maatwerk; ook op het gebied van participatie. Bij het organiseren en faciliteren van landelijke 'ondersteuning' dient aandacht te zijn voor deze verschillen. Door zowel

branche/belangenverenigingen (onder andere NVDE, Energie Samen), koepelorganisaties (VNG, IPO) als NPRES wordt gewerkt aan het **verbeteren van de kennis** over de achtergrond van en nuancering bij 'het streven naar 50% lokaal eigendom' bij hun leden of doelgroep.

Een belangrijk **knelpunt** wat echter niet door handreikingen en masterclasses opgelost gaat worden, is het gebrek aan voldoende capaciteit en financiële middelen voor het werken aan omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land. Dit speelt met name bij gemeenten. Dit is mede een knelpunt omdat hernieuwbare energieprojecten intensieve en meerjarige trajecten zijn die specifieke kennis vereisen.

Het effect van de afspraken uit het Klimaatakkoord kun je niet aflezen uit hernieuwbare energieprojecten die nu worden opgeleverd.

Hernieuwbare energieprojecten kennen een **doorlooptijd** van gemiddeld vijfeneenhalf jaar bij windparken en twee tot drie jaar bij zonneparken³. Dat betekent dat de meeste projecten die afgelopen jaren gerealiseerd zijn al vóór de afspraken in het Klimaatakkoord (2019) zijn bedacht en opgestart. Vanwege deze lange doorlooptijden is de invloed van het Klimaatakkoord nog niet of beperkt zichtbaar. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek wel dat participatie bij alle partijen op het netvlies staat en overall hard wordt gewerkt dit te bestendigen; zowel in projecten als in beleid. Dit onderzoek onderschrijft de conclusies uit de kwantitatieve monitor dat het effect van de afspraken uit het Klimaatakkoord naar verwachting komende jaren dan ook beter zichtbaar zullen worden in de cijfers.

Er wordt vaak te laat begonnen met participatie.

De nadruk ligt bij de afspraken in het Klimaatakkoord op omgevingsparticipatie vanuit de initiatiefnemer en op (het streven naar) lokaal eigendom. Dan is vaak al sprake van concrete projecten of op zijn minst concrete projectvoorstellen, maar uit de tijdens dit onderzoek genoemde praktijkverhalen blijkt dat de belangrijkste succesfactor is dat omgevingsparticipatie al van begin af aan moet starten. **Participatie is een spectrum**, en het streven naar 50% lokaal eigendom is hier een onderdeel van. Belangrijk is dat het volledige spectrum van participatieve mogelijkheden wordt toegepast in alle fasen, van beleidsvorming tot projectontwikkeling en van exploitatie tot nazorg.

De afspraken uit het Klimaatakkoord (2019, pagina 219) rondom participatie in de Regionale Energie Strategieën (RES) vormen hier een positieve uitzondering op. Daarbij is wel sprake van participatie in de beleidsvormende fase en binnen het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NPRES) wordt ook, in samenwerking met de Participatiecoalitie, veel aandacht aan dit onderwerp besteed.

Dit betekent ook dat overheden (m.n. decentraal) zelf nog meer **het voortouw** zullen moeten nemen in omgevingsparticipatie bij beleidsvorming. Dat sluit goed aan bij het werken in de geest van de nieuwe Omgevingswet rondom participatie. Echter legt dit onderzoek ook een aantal **aandachtspunten** hierbij bloot:

- Ontwikkelaars, coöperaties en decentrale overheden hebben behoefte aan een **heldere en consistente boodschap** vanuit het Rijk over nut en noodzaak van hernieuwbare energie op land;
- Overheden hebben te maken met zogeheten 'participatie-paradoxen' in hun omgaan met omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land. Het gaat dan onder andere om de volgende paradoxen:
 - In de praktijk blijkt vaak dat veel burgers weinig tot geen interesse hebben om mee te praten wanneer alles nog openligt (bijvoorbeeld gebiedsvisies), omdat het (nog) geen

³ Zie: NPRES <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/b+elektriciteit/1654079.aspx?t=NP-RES-Factsheet-Elektriciteit>. PBL stelt voor grotere windparken zelfs ca. acht tot tien.

- directe betrekking op hem/haar lijkt te hebben. Wanneer echter concrete plannen (op basis van bijvoorbeeld een eerder vastgestelde gebiedsvisie) het licht zien, ervaren burgers veelal te weinig ruimte voor inspraak omdat zaken al vastliggen.
- In de praktijk blijkt vaak dat veel burgers weinig participeren en weinig burgers juist veel.
 - Een participatie-paradox kan ontstaan wanneer burgers participeren en de opvolging naar aanleiding van hun inzet (impact) valt tegen, dan kunnen burgers de overheid juist minder i.p.v. meer gaan vertrouwen.
 - Overheden vinden het daardoor lastig om in deze fase participatie vorm te geven, want de opkomst is vaak laag en trekt voornamelijk de zogeheten ‘usual suspects’⁴. De praktijk laat positieve beelden zien daar waar via een burgerberaad/-forum gewerkt wordt aan het **formaliseren van de participatieve democratie** in de beleidsvormende fase. Een groot knelpunt hierbij is dat dit veel inzet, capaciteit en specifieke kennis vraagt van overheden. Daar zijn vaak onvoldoende mensen en middelen voor.
 - **Vertrouwen** komt te voet en gaat te paard. Het is een proces van **lange adem** en draait om het opbouwen van een relatie op basis van **wederzijds begrip** en **transparantie**. Dit is gebaat bij consistentie in beleid en middelen; op zijn minst in lijn met de beleidstermijn van het Klimaatakkoord (2030).

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies geven wij graag de volgende aanbevelingen mee. We laten daarbij steeds zien aan wie de betreffende aanbeveling gericht is.

Tweede Kamer: Heb geduld.

Gun de afspraken in het Klimaatakkoord over omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land de tijd om tot wasdom te komen; zowel in beleid als in concrete projecten.

Tweede Kamer: Houd vinger aan de pols.

Breid de kwantitatieve monitor uit met een kwalitatief onderdeel om de vinger aan de pols te houden op ontwikkelingen rondom de afspraken over omgevingsparticipatie en het streven naar 50% lokaal eigendom. Enerzijds blijf je zo in contact met het werkveld en heb je beter zicht op wat nu speelt i.p.v. kennis achteraf, anderzijds kun je ook procesparticipatie (in beleid en in projecten) op die manier monitoren.

Ministerie van EZK: Investeer flexibel in kennis en capaciteit.

Investeer in kennis en capaciteit bij decentrale overheden op het gebied van omgevingsparticipatie (onder andere financiële participatie met of zonder lokaal eigendom). Heb hierbij oog voor onderlinge verschillen en biedt maatwerk in de ondersteuning. Decentrale overheden zullen slechts af en toe en tijdelijk deskundige hulp nodig hebben. Werk samen met hen uit wat de beste manieren voor ondersteuning zijn.

Rijksoverheid: Blijf vertellen over nut en noodzaak.

Participatie draait om relatie. Soms kortdurend, vaak voor langere termijn. Daarbij is vertrouwen het sleutelwoord. Decentrale overheden staan direct in contact met inwoners en ondernemers, maar hebben behoefte aan een breder narratief over de complexiteit van de energietransitie en de

⁴ Uit de praktijkverhalen in dit onderzoek valt op dat bij informatiebijeenkomsten over energiebeleid de autochtone man van boven de vijftig met relatief hoog opleidingsniveau vaak oververtegenwoordigd is.

samenhang tussen nationaal beleid en lokale plannen. Maak het decentrale overheden dan ook makkelijker door frequenter vanuit het Rijk een consistente boodschap over nut en noodzaak van hernieuwbare energie op land uit te dragen.

Gemeenten, ontwikkelaars, energiecoöperaties: Gebruik het gehele spectrum van participatie.

Participatie is een spectrum. Het streven naar 50% lokaal eigendom is daar een onderdeel van maar er zijn meerdere mogelijkheden om te werken aan het vergroten van draagvlak en acceptatie. Vat het streven naar niet te strikt op. Dit streven is namelijk geen einddoel van de transitie of panacee voor weerstand tegen en onzekerheden bij hernieuwbare opwek. Het is een nuttig en tastbaar middel om tot meer draagvlak en acceptatie en een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten te komen. Benut echter het volledige spectrum aan participatieve mogelijkheden bij het werken aan hernieuwbare energie op land en pas de verschillende vormen toe in alle fasen, van beleidsvorming tot projectontwikkeling en van exploitatie tot nazorg. Dat geeft de beste kans op succes.

Betrokkenen geven aan dat een deel van de samenleving niet mee wil praten, en een deel niet mee kan praten. Dat is een belangrijk verschil. Heb daarom ook oog voor inclusiviteit bij omgevingsparticipatie in de energietransitie, specifiek als het gaat om financiële participatie (met of zonder eigendom) om tot een eerlijkere verdeling van lusten en lasten te komen.

1. Inleiding en achtergrond

In dit eerste hoofdstuk schetsen wij de aanleiding, het doel, de scope en de gehanteerde aanpak van het uitgevoerde kwalitatieve onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energie op land.

1.1. Aanleiding van het onderzoek

In het Klimaatakkoord zijn afspraken opgenomen over omgevingsparticipatie en het streven naar 50% lokaal eigendom bij hernieuwbare energie op land (2019, pagina 164-165)

De monitor 'participatie hernieuwbare energie op land' geeft een kwantitatieve meting van welke vormen van financiële participatie, en specifiek lokaal eigendom, hoe vaak voorkomen bij gerealiseerde projecten. De huidige monitor⁵ geeft daarmee inzicht in een deel van het verhaal over participatie, maar geen inzicht in de doorlopen processen, inspanningen, en de voorkeuren en haalbaarheid van de omgeving en opties voor participatie. Daarnaast zijn er sinds het sluiten van het Klimaatakkoord verschillende zaken in gang gezet omtrent (financiële) participatie en lokaal eigendom, waarvan de effecten mogelijk nog niet zichtbaar zijn in de cijfers van de kwantitatieve meting, bijvoorbeeld gezien de doorlooptijd van de projecten.

Het doel van dit aanvullende kwalitatieve onderzoek is om in beeld te brengen hoe participatie (beleid en praktijk) er tot medio 2021 uitziet, duiding te geven aan de cijfers van de kwantitatieve monitor en een doorkijk te bieden naar wat verwacht kan worden. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is opdrachtgever van dit kwalitatieve onderzoek.

1.2. Doel en scope van het onderzoek

Doel van dit kwalitatieve onderzoek is inzicht krijgen in de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energieprojecten op land. Dit inzicht dient als kwalitatieve aanvulling op de kwantitatieve monitor. Het ministerie van EZK is daarbij met name geïnteresseerd in de ontwikkelingen sinds de presentatie van het Klimaatakkoord in 2019.

Wanneer wordt gesproken over participatie bij hernieuwbare energieprojecten op land hanteren wij in dit onderzoek de onderverdeling uit de monitor 2021 voor omgevingsparticipatie:

1. participatie in de beleidsvorming, en;
2. participatie in projecten.

Bij participatie in projecten hanteren we conform de monitor de volgende vijf soorten:

1. procesparticipatie in projecten,
2. lokaal eigendom (mede-eigendom, eigendomsparticipatie),

⁵ Monitor 2021: Participatiemonitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land (15 juli 2021 Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

3. financiële participatie zonder eigendom,
4. omgevingsfondsen, en;
5. omwonendenregeling en aanbod lokaal stroom.

De volgende onderzoeksvragen hebben centraal gestaan in dit onderzoek:

1. Hoe ziet de huidige praktijk van participatie bij hernieuwbare energie op land er momenteel uit, van beleid tot en met realisatie van projecten?
2. Wat is de inzet van gemeenten, provincies en ontwikkelaars?
 - a. Wat is de ambitie of het streven van gemeenten, provincies en projectontwikkelaars op het gebied van participatie, en specifiek financiële participatie?
 - b. Wat hebben gemeenten, provincies en projectontwikkelaars in de periode 2020 tot medio 2021 gedaan ten behoeve van (financiële) participatie?
3. Geven de percentages financiële participatie die we momenteel zien reden tot zorg vanuit het oogpunt van draagvlak en acceptatie voor hernieuwbare energie op land, en waar bevinden zich de knelpunten voor de groei van financiële participatie?
4. Is aan te geven welke rol gemeentelijk beleid en/of de gedragscodes wind- en zon-op-land speelt in dat beeld/ervaring? Of zijn er andere factoren waarop men dat beeld baseert?

1.3. Onderzoeksaanpak

Dit kwalitatieve onderzoek richtte zich op het verzamelen van praktijkverhalen. Hiertoe zijn twee onderzoeksmethoden ingezet. Enerzijds is een algemeen beeld van de huidige situatie rondom hernieuwbare energie op land verkregen door middel van het afnemen van interviews met koepelverenigingen en brancheorganisaties. Anderzijds zijn partijen bevraagd middels een online vragenlijst onder individuele gemeenten, provincies, RES-regio's, ontwikkelaars en energiecoöperaties. De keuze voor deze tweeledige onderzoeksaanpak komt voort uit de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek. Daarnaast stelde de keuze voor een online vragenlijst ons in staat een groter aantal individuele partijen te betrekken. Een overzicht van geïnterviewden organisaties is opgenomen in [bijlage I](#). De deelnemers aan de online vragenlijst staan in [bijlage II](#) en de vragenlijst zelf in [bijlage III](#). Het onderzoek vond plaats tijdens de zomer van 2021.

De opgehaalde input hebben wij als onderzoeksbureau intern geanalyseerd en vertaald tot een antwoord op de gestelde onderzoeksvragen in de hiernavolgende hoofdstukken. Daarbij hebben wij op een aantal momenten gebruik gemaakt van een beknopte documentanalyse voor nadere duiding en ter achtergrondinformatie. Welke documenten hiervoor zijn gebruikt staat in [bijlage IV](#).

Een conceptversie van het onderzoeksrapport is besproken met medewerkers van het ministerie van EZK en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden zijn vervolgens verwerkt tot voorliggende eindrapport.

1.4. Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) staan we stil bij onze bevindingen uit de afgenomen interviews en ingevulde vragenlijsten. In [hoofdstuk 3](#) beantwoorden we de gestelde onderzoeksvragen op basis van deze bevindingen. In [hoofdstuk 4](#) doen we aanbevelingen voor de toekomst.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk gaan we in op onze bevindingen uit de interviews en de antwoorden op de online vragenlijsten. In de [bijlagen](#) (I t/m IV) is nadere informatie opgenomen over gesprekspartners, deelnemers aan de vragenlijst, de gestelde vragen en gebruikte achtergronddocumenten.

2.1. Inzicht in de deelnemers

Tijdens dit onderzoek zijn interviews gevoerd met de belangrijkste koepelorganisaties en branche/belangenverenigingen en vragenlijsten afgenomen bij individuele overheden, RES-regio's, ontwikkelaars en energiecoöperaties.

2.1.1. Interviews

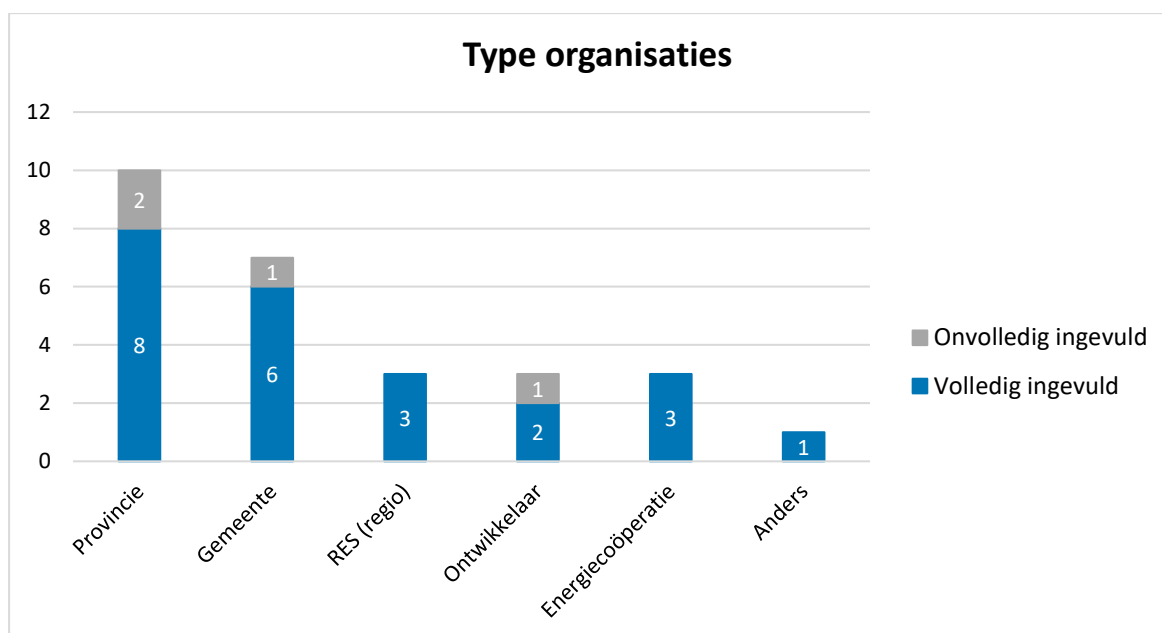
De geïnterviewde koepelorganisaties en branche/belangenverenigingen (hierna: gesprekspartners) hadden naar eigen zeggen een gedegen beeld van de situatie rondom hernieuwbare energie op land onder hun leden. De koepelorganisaties en branche/belangenverenigingen die zijn geïnterviewd zijn NVDE, NWEA, Holland Solar (ontwikkelaars), IPO, VNG, NPRES, UvW, RVO/EZK (overheden), Energie Samen (energiecoöperaties) en NLVOW (omwonenden). Daarnaast zijn de makers van de huidige kwantitatieve monitor (Bosch & Van Rijn, ASISEARCH) bij de start van dit onderzoek geïnterviewd om beter inzicht te krijgen in de achtergrond en ontstaansgeschiedenis van de monitor.

2.1.2. Online vragenlijst

Het ministerie van EZK heeft 49 partijen benaderd en uitgenodigd om deel te nemen, waaronder 23 gemeenten, alle 12 provincies, 5 RES-regio's, 4 energiecoöperaties en 5 ontwikkelaars. Voor de gemeenten geldt dat daarin een landelijke spreiding is aangebracht en geselecteerd is op grootte en mate van verstedelijking. De online vragenlijst heeft van 31 augustus tot en met 10 september 2021 opengestaan voor reactie.

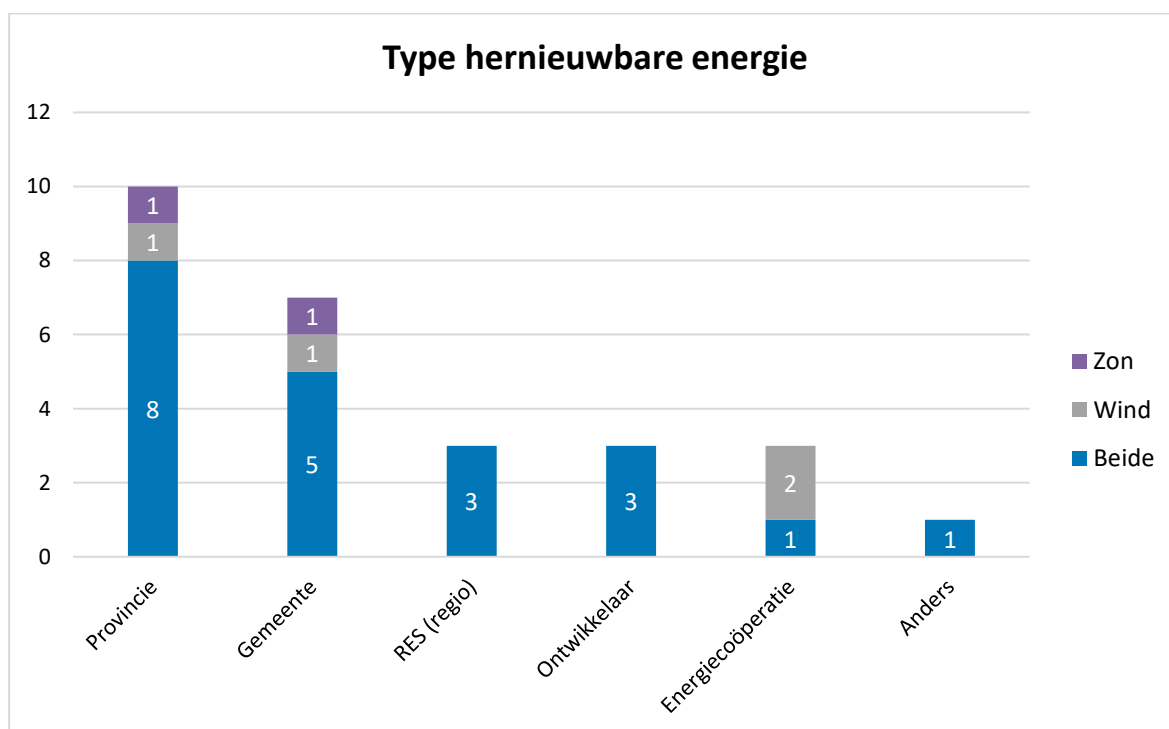
Niet alle uitgenodigde partijen hebben de online vragenlijst (volledig) ingevuld. Bij navraag naar de reden daarvoor kwamen als belangrijkste naar voren: 1) gebrek aan tijd/capaciteit om binnen de gestelde termijn te kunnen reageren en 2) gebrek aan (voldoende) kennis om de vragen te kunnen beantwoorden.

Aan de online vragenlijst hebben 27 partijen deelgenomen (hierna: respondenten). Daarvan hebben 23 partijen de vragenlijst volledig ingevuld en vier partijen slechts gedeeltelijk. De bevindingen en bijbehorende figuren in paragraaf [2.1](#) en [2.2](#) hebben dan ook betrekking op alle 27 partijen. Vanaf paragraaf [2.3](#) zijn de bevindingen gebaseerd op de antwoorden van de 23 partijen die een volledige vragenlijst hebben ingevuld. [Figuur 1](#) toont een overzicht van de typen organisaties die een vragenlijst hebben ingevuld. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen organisaties die de vragenlijst volledig hebben ingevuld en organisaties die de vragenlijst onvolledig hebben ingevuld.



Figuur 1. Verdeling van typen organisaties onder respondenten aan online vragenlijst.

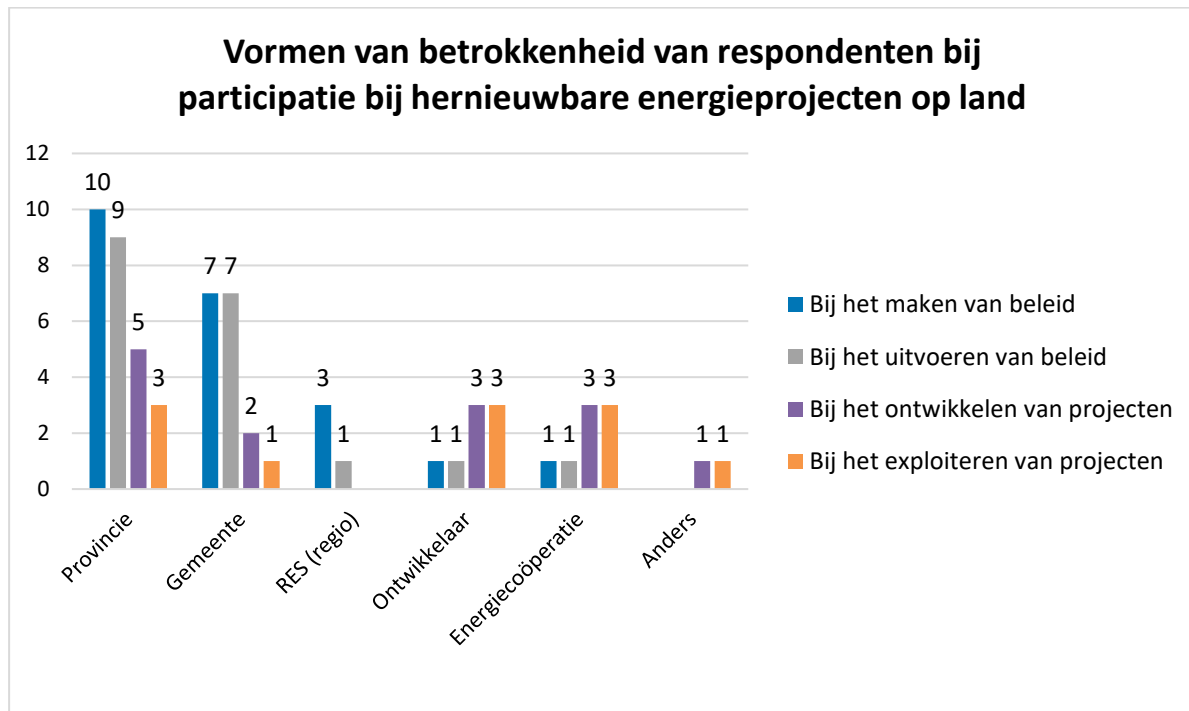
Figuur 2 toont met welk type hernieuwbare energie op land respondenten zich bezighouden. Te zien is dat de respondenten zich bijna allemaal bezighouden met zowel wind- als zonne-energie op land.



Figuur 2. Soorten hernieuwbare energie op land waarmee respondenten zich bezighouden.

Daarnaast blijkt dat respondenten betrokken zijn bij alle fases van de ontwikkeling van hernieuwbare energie op land, van beleidsvorming tot en met exploitatie. Deelnemende overheidspartijen geven voornamelijk aan te maken te hebben met participatie bij het maken en uitvoeren van beleid. Deelnemende ontwikkelaars en energiecoöperaties geven daarentegen voornamelijk aan te maken met participatie bij het ontwikkelen en exploiteren van projecten. Dit geeft de indicatie dat

overheidspartijen veelal op andere momenten van het proces betrokken zijn dan niet-overheidspartijen aan de ‘ontwikkeltkant’. Dit ligt in lijn der verwachting met geraadpleegde documenten en het beeld uit de interviews. Wat echter opvalt is dat ook enkele deelnemende overheidspartijen actief zijn bij de ontwikkeling en exploitatie van projecten en enkele deelnemende ontwikkelaars en energiecoöperaties betrokken zijn bij het maken en uitvoeren van beleid zoals is af te lezen in [figuur 3](#). Dat is, zo blijkt uit de vragenlijsten, in beide gevallen niet het gebruikelijke domein waar deze partijen normaliter actief zijn.

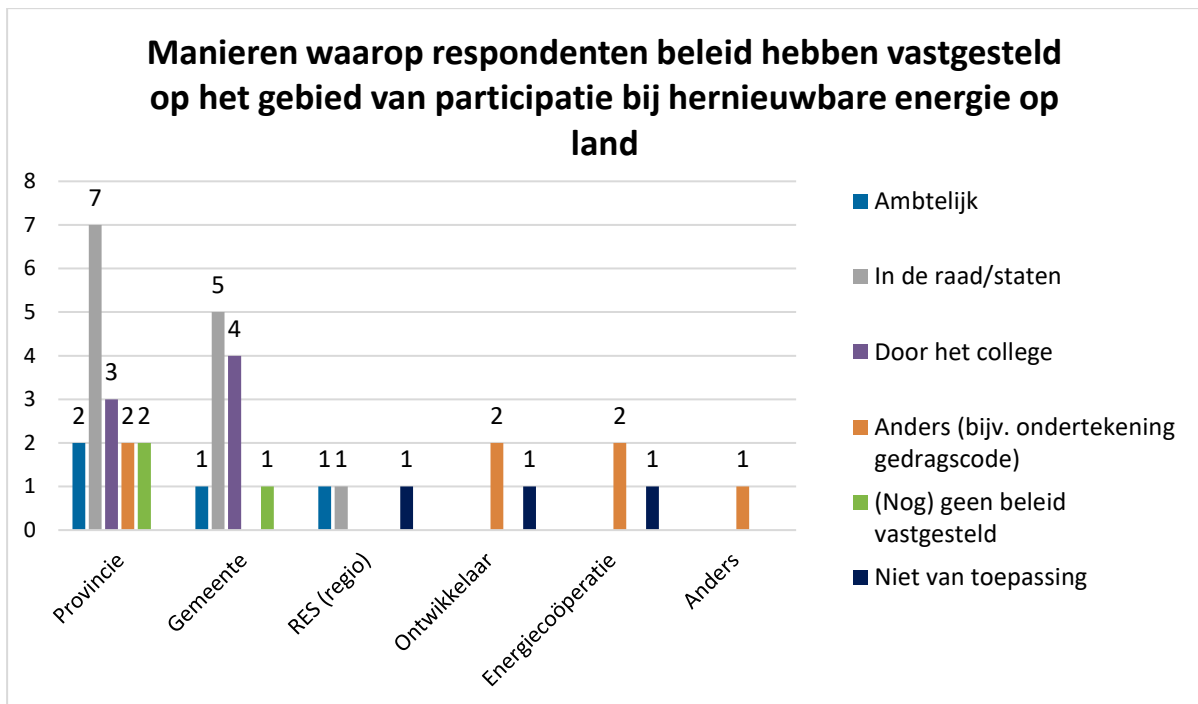


Figuur 3. Vormen van betrokkenheid van respondenten bij participatie bij hernieuwbare energie op land.

2.2. Inzicht in beleid, doelen en visie

Beleid

Uit de online vragenlijst blijkt dat de meeste respondenten beleid hebben vastgesteld voor participatie bij hernieuwbare energie op land (zie [figuur 4](#)). We zien dat deelnemende gemeenten hier vooral inzetten op beleidsregels voor (financiële) participatie in concrete projecten, terwijl provincies zich meer richten op overkoepelend beleid rondom participatie. Aan de ‘ontwikkeltkant’ (ontwikkelaars en energiecoöperaties) zien we dat deelnemende organisaties ook beleid hebben, maar dat het hierbij onder andere gaat om de bestaande gedragscodes voor zon en wind. Dit bevestigt het algemene beeld wat uit de interviews naar voren is gekomen.



Figuur 4. Manieren waarop organisaties van respondenten beleid hebben vastgesteld op het gebied van participatie bij hernieuwbare energie op land.

Doelen

In de nadere toelichting van respondenten op wat voor doelen zij in hun beleid gesteld hebben, komt naar voren dat het streven naar 50% eigendom met name door deelnemende overheidspartijen als doel is gesteld. Tegelijkertijd zien we dat veel deelnemende organisaties ook in algemenere zin participatiedoelen hebben opgenomen, waarbij de ambitie vaak breder voert naast/bovenop 50% eigendom of financiële participatie zonder eigendom. Met name vanuit de ‘ontwikkelaar’ zien we deze bredere blik terug.

De meeste respondenten geven daarbij ook aan op koers te liggen om hun eigen doelstellingen te behalen, zoals blijkt uit [figuur 5](#). Uit de toelichtingen op de antwoorden komt naar voren dat dit vooral wordt gebaseerd op beleid dat al is vastgesteld en/of projecten die al in de pijplijn zitten. Opvallend is dat partijen die aangeven dat ze hun doelen niet gaan halen, niet of weinig toelichten waarom dan niet. Enkele partijen die aangeven dat zij niet op koers liggen voor het behalen van hun eigen doelen lichten dit toe door te stellen dat het lastig of te vroeg is om conclusies te trekken.

De interviews laten een overeenkomstig beeld zien, met als nuancering dat binnen de windsector omgevingsparticipatie al langer op het netvlies stond dan in de zonsector. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de windsector al een gedragscode had. Daarnaast benoemt één gesprekspartner dat in de windsector 50% lokaal eigendom al meerdere jaren gebruikelijk is binnen de markt. Dit was onderling overeengekomen om te voorkomen dat er elke keer langdurig per project onderhandeld moest worden. Voor de zonsector blijkt deze materie nieuwer, en daarom zijn bepaalde normen daar nog minder ingedaald. In de praktijk blijkt daarnaast vaak dat men wel probeert om 50% lokaal eigendom te realiseren, maar dat dit in sommige gevallen ook de ontwikkelingen in de weg kan zitten. Een voorbeeld zijn kleine ‘reststroken’ (bijvoorbeeld langs snelwegen) waar mensen in de regel weinig last van ondervinden en ook minder interesse in lokaal eigendom hebben, terwijl het

ontwikkelen van zonnepanelen op deze stukjes grond wel een maatschappelijke waarde heeft. Twee gesprekspartners geven aan dat wanneer dan alleen op de 50% norm gefixeerd wordt, dit potentiële positieve maatschappelijke impact in de weg kan staan.



Figuur 5. Antwoorden op de vraag uit de vragenlijst of de organisatie van de respondent wel of niet op koers ligt voor het behalen van zelf gestelde doelen.

Visie

Een aantal partijen (voornamelijk provincies, in mindere mate gemeenten) legt voor hun visie op participatie bij hernieuwbare energie op land een directe link met de afspraken in het Klimaatakkoord. Alle respondenten geven aan dat hun inzet op participatie vooral is gestoeld op een bredere interne visie om draagvlak te creëren en op het belang van samen met inwoners werken aan de transitie. Daarnaast blijkt uit de vragenlijsten dat financiële participatie (met en zonder eigendom) maar een onderdeel van de verschillende vormen van omgevingsparticipatie vormt in de visie van de respondenten.

Verder blijkt dat de afspraken uit het Klimaatakkoord voor de meeste partijen niet volledig nieuw waren, maar wordt vooral benadrukt dat het voor hen een welkome bevestiging en formalisering is geweest voor hetgeen waar ze al mee bezig waren, of dat het handvatten bood om stappen in de goede richting te zetten. Ook marktpartijen geven aan dat zij al voor het Klimaatakkoord heil zagen in samenwerking met de lokale omgeving. Dat maakt projecten krachtiger en realisatie makkelijker. Draagvlak en acceptatie zijn essentieel voor deze partijen om projecten tot een succesvol einde te brengen.

De interviews bevestigen dit beeld, maar leggen hier ook de vinger op de zere plek. De nuance die achter het ‘streven naar 50% lokaal eigendom’ zit, wordt in de lokale (beleids)praktijk niet altijd goed vertaald. Het wordt bijvoorbeeld geïnterpreteerd als een absolute doelstelling, in plaats van een streven. Uit de praktijk blijkt dat dit in sommige gevallen zelfs vertragend werkt voor de ontwikkeling en realisatie van hernieuwbare opwek zoals hierboven al genoemd. In hoofdstuk 3 wordt hier ook nader op ingegaan.

2.3. Inzicht in huidig beleid en praktijk

Wat wordt er gedaan?

Participatie in de beleidsvorming vindt bij alle deelnemende overheden plaats. Het werken aan de RES speelt daar een belangrijke rol in. Interessant is dat de nieuwe Omgevingswet hier niet in de reacties van respondenten genoemd wordt, terwijl daarin participatie in ruimtelijke ontwikkeling een belangrijke pijler vormt. Dat zou kunnen komen omdat deze nog niet in werking is getreden. Deelnemende ontwikkelaars en energiecoöperaties geven ook aan in enkele gevallen bij participatie in beleidsvorming betrokken te zijn geweest.

Met *procesparticipatie in concrete projecten* zijn van de respondenten vijf van de zes gemeenten bezig, in uiteenlopende vormen afhankelijk van de lokale context. Provincies geven overwegend aan hierin een ondersteunende rol te pakken richting gemeenten en energiecoöperaties. Energiecoöperaties en ontwikkelaars geven aan ook met procesparticipatie bezig te zijn in de concrete projecten die zij uitvoeren.

Voor wat betreft *lokaal eigendom (mede-eigendom, eigendoms participatie)* geven de deelnemende provincies aan de vragenlijst aan dat ze zich alleen met deze vorm van participatie bezighouden in het kader van ondersteuning van gemeenten en energiecoöperaties. Gemeenten geven aan dat zij, naast hun beleidskaders, ook in projecten oog voor hebben voor lokaal eigendom, maar de betreffende respondenten lichten dit vervolgens verder niet verder toe. Deelnemende ontwikkelaars en energiecoöperaties geven op dit punt aan dat alle projecten die zij doen een bepaalde mate van lokaal eigendom kennen.

Bij *financiële participatie zonder eigendom* geven in de vragenlijst alleen provincies aan hier recentelijk al inspanningen op te hebben verricht. Kijkend naar de inspanningen die overheden verwachten op korte termijn, zien we een interessante dynamiek: waar de meeste provincies binnenkort concrete(re) uitvoeringen van financiële participatie zonder eigendom verwachten, zien we juist bij gemeenten dat zij binnenkort voornamelijk inspanningen op het gebied van beleidskaders verwachten. Dit duidt op een discrepantie tussen de verwachtingen van de deelnemende provincies en gemeenten. En het is bovendien opvallend gezien de cijfers uit de kwantitatieve monitor, omdat deze vorm in de praktijk regelmatig lijkt voor te komen. De kwantitatieve monitor laat voor zonne-energie een stabiel percentage zien en voor windenergie een afname van financiële participatie zonder eigendom (2021, pagina 3). Uit dit kwalitatieve onderzoek blijkt dat, ondanks het uitblijven van toename in percentages, er wel aan deze vorm gewerkt wordt door. Verder geven ontwikkelaars en energiecoöperaties aan dat zij ook met deze variant werken in hun projecten.

Voor *omgevingsfondsen* en *omwonendenregeling/aanbod lokaal stroom* zien we ook dat deze vormen van (financiële) participatie bij hernieuwbare energie op land met name lijken te spelen bij de deelnemende provincies, ontwikkelaars en energiecoöperaties. Op één uitzondering na geven de deelnemende gemeenten aan hier niet mee bezig te zijn. Uit de kwantitatieve monitor komt echter naar voren dat er een duidelijke toename zichtbaar is in het aantal omgevingsfondsen. Het gaat om bijna 2,5 keer zoveel voor zonneparken en voor windparken is een spectaculaire stijging te zien voor projecten met een omgevingsfonds (van 25% van de onderzochte projecten in de nulmeting naar 84% in 2020). Bij zonneparken wordt aangegeven dat de realisatie van een aantal grootschalige zonneparken met omgevingsfondsen bijdraagt aan gemeten toename. De nuancering die daar bij hoort is dat uit de monitor blijkt dat bij 92% van de zonneparken geen sprake is van een

omgevingsfonds. Alhoewel het hier dus om een grote stijging gaat, is het aandeel in het totaal nog relatief klein. Voor windparken wordt echter geconcludeerd dat het oprichten van een omgevingsfonds de norm is geworden.

De interviews bieden op dit punt geen nadere verklaring voor de verschillen, want daarin is ook aangegeven dat omgevingsfondsen en het aanbod van lokaal stroom op lokaal niveau nog weinig wordt toegepast, hoewel dit in de windsector wel gebruikelijk is (ook al voor het Klimaatakkoord). Omgevingsfondsen blijken bij sommigen gesprekspartners in de praktijk nieuwe vragen op te werpen: hoe zorg je er bijvoorbeeld voor dat de opbrengsten zo verdeeld worden dat uiteindelijk diegene die het meest geraakt worden door de ontwikkeling van een project ook de meeste baten hebben van het omgevingsfonds? In dit onderzoek is geen verklaring gevonden waarom de gemeten toename uit de kwantitatieve monitor niet ook door de deelnemende gemeenten wordt geconstateerd. Mogelijk hebben de respondenten (nog) niet te maken gehad met grotere projecten waarbij een omgevingsfonds gebruikelijk lijkt.

Succesfactoren

Provincies benoemen voornamelijk de inspanningen die kaders scheppen, of ter sturing/ondersteuning van gemeenten of andere (kleinere) organisaties dienen als de meest succesvolle inspanningen rondom participatie. Gemeenten geven aan positieve ervaringen te hebben met verschillende vormen van participatie bij hernieuwbare opwek, alhoewel ze het in veel gevallen nog te vroeg vinden het uiteindelijke resultaat van de inspanningen omtrent participatie in te schatten. Datzelfde beeld geldt voor de RES-regio's.

Wanneer gekeken wordt naar wat bepaalde inspanningen juist niet succesvol maakt, vallen bij de deelnemende provincies aan de vragenlijst twee interessante trends in de antwoorden op. De eerste trend is dat het betrekken van een lokale bevolking bij projecten die al langere tijd lopen minder goed lijkt te werken: achteraf of tijdens een project participatie inbrengen is een grotere uitdaging dan participatie toepassen vanaf het begin. De tweede trend is dat de lokale bevolking actief moet worden benaderd en betrokken, aangezien enkel een beleidskader of visie in de praktijk onvoldoende uitnodigend blijkt te zijn volgens respondenten.

Uit de antwoorden van deelnemende gemeenten valt op dat er nauwelijks inspanningen rondom participatie bij hernieuwbare energie op land worden benoemd die niet of minder succesvol zijn geweest. Tegelijkertijd komen van uit de deelnemende ontwikkelaars en energiecoöperaties wel meer ervaringen naar boven over minder succesvolle inspanningen. Onder andere komt naar voren dat commerciële partijen soms het gevoel hebben dat ze bij voorbaat niet vertrouwd worden door overheden en coöperaties. Verder is het interessant dat energiecoöperaties een aantal voorbeelden noemen waarbij procesparticipatie in beleid minder succesvol is geweest, omdat het na een lang proces uiteindelijk niet tot realisatie van projecten heeft geleid. Ook geven deelnemende energiecoöperaties aan dat de inspanningen rondom omgevingsfondsen en omwonendenregelingen als participatievorm in projecten minder succesvol zijn geweest.

Ook uit de interviews komt het beeld naar voren dat mensen vanaf het begin betrekken bij hernieuwbare energieprojecten van groot belang is. Zo noemt de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) expliciet als succesfactor 'het er met de omgeving uit zijn' voordat de vergunningsfase in wordt gegaan. Tegelijkertijd komt ook het beeld naar voren dat juist de meeste weerstand ontstaat in de periode vóór een project daadwerkelijk van start gaat, wanneer

het voornemen tot ontwikkeling van hernieuwbare energie op land bekend wordt gemaakt. Dat geldt zowel bij het formuleren van beleidskaders als de ontwikkelfase van projecten. Als alle besluiten eenmaal correct zijn genomen en de beroep- en bezwaarprocedures zijn doorlopen, gaat een project er toch komen: protesteren blijkt dan in de praktijk niet zo zinvol meer te zijn. Conclusie bij de gesprekspartners is dan ook dat het juist daarom essentieel is om qua participatie ook veel aandacht te besteden aan de fase die voorafgaat aan de daadwerkelijke realisatie en exploitatie van projecten. Het gaat dan om de beleidsvormende fase zoals nu bijvoorbeeld in de RES gebeurt. Volgens verschillende respondenten is in het vroegtijdig starten met participatie nog verbetering gewenst.

Wat staat er op de planning?

Bij *participatie in de beleidsvorming* verwacht een groot deel van de deelnemende provincies op korte termijn niets meer, want zij geven aan dat de beleidsvorming reeds is afgerond. Andere provincies noemen hier wel dat er nog een RES 2.0 op de agenda staat, waarbij participatie een rol moet gaan spelen in de totstandkoming. Gemeenten geven op dit punt echter aan dat er nog verdere participatie rondom lokaal beleid gaat komen, bijvoorbeeld omdat dit nog moet worden opgesteld. Bij RES-regio's, ontwikkelaars en energiecoöperaties zien we de trend dat organisaties voornemens zijn verder te gaan met waar ze nu al mee bezig zijn.

Voor procesparticipatie in projecten, lokaal eigendom (mede-eigendom, eigendoms participatie), financiële participatie zonder eigendom, omgevingsfondsen en omwonendenregelingen/aanbod lokaal stroom valt op dat de meeste respondenten nog geen goed zicht kunnen bieden op wat er in de toekomst concreet gaat gebeuren. Op het gebied van omgevingsfondsen en omwonendenregelingen/aanbod lokaal stroom lijken er overigens wel minder inspanningen verwacht te worden dan op het gebied van procesparticipatie, lokaal eigendom en financiële participatie zonder eigendom. Verder ontstaat vooral het beeld dat er door wordt gegaan met wat er nu al gedaan wordt en in gang is gezet.

In de interviews wordt benoemd dat men wat betreft participatie in Nederland 'aan de vooravond' staat: naast dat er veel projecten in gang zijn gezet waarvan de kwantitatieve resultaten nog niet zichtbaar zijn in de kwantitatieve monitor, heerst er onder de geïnterviewden een algemene consensus dat 'de knop echt om is gegaan'; de meerderheid van de betrokken partijen is volgens de geïnterviewden bewust van het belang van (financiële) participatie bij hernieuwbare energie op land projecten. Ontwikkelaars zien bijvoorbeeld in de praktijk dat wanneer ze de lokale bevolking niet betrekken bij de ontwikkelingen, projecten vaak niet meer van de grond komen. Of er ruimte is voor participatie lijkt voor alle deelnemende partijen dus geen vraag meer; wel de finesse over hoe die participatie dan precies moet worden vormgegeven.

Samenwerking tussen partijen

In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat partijen gelijkwaardig gaan samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van hernieuwbare energie op land in gebieden met mogelijkheden en ambities. In dit onderzoek is daarom ook gevraagd aan partijen hoe zij deze samenwerking momenteel beoordelen.

De deelnemende provincies geven aan dat de samenwerking rondom participatie met andere partijen over het algemeen als goed ervaren wordt. Op het gebied van gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen ontstaat wel een wisselend beeld: hier lopen de reacties uiteen van positief tot negatief. In de toelichtende antwoorden wordt aangegeven dat gelijkwaardigheid behalen inderdaad ingewikkeld kan zijn, en dat er soms onderling te veel verwacht wordt. Door de deelnemende

gemeenten wordt de samenwerking overwegend neutraal of positief bestempeld. Het opvallendste punt hier is dat op onderling vertrouwen door de helft van de respondenten 'goed' en de andere helft 'slecht' wordt geantwoord. In de verdere toelichting komt echter niet duidelijk naar voren wat de oorzaak voor de slechte ervaringen op het gebied van onderling vertrouwen kan zijn. RES-regio's zijn overwegend positief op de samenwerking met andere partijen.

Deelnemende energiecoöperaties zijn overwegend neutraal of negatief. In de toelichting geven zij vaak aan dat de maatschappelijke trend/praktijk is dat een deel van de bewoners eigenlijk nog steeds behoorlijk negatief staan tegenover hernieuwbare energie op land in hun omgeving. Deelnemende ontwikkelaars schetsen een beeld dat behoorlijk varieert tussen positief en negatief. Wat daaraan opvalt is dat ontwikkelaars de samenwerking met omwonenden en/of maatschappelijke organisaties positiever beoordelen dan de samenwerking met bijvoorbeeld decentrale overheden of energiecoöperaties. De verklaring die daarbij wordt gegeven, is dat commerciële partijen het gevoel hebben dat decentrale overheden en energiecoöperaties het in de praktijk spannend vinden om met een commerciële partij om tafel te gaan. Daarbij betekent gelijkwaardigheid dat ook overheden en energiecoöperaties leveren (qua investering, qua facilitering). Deelnemende ontwikkelaars ervaren echter dat decentrale overheden en energiecoöperaties vaak verwachten dat de ontwikkelaar deze verantwoordelijkheden draagt. Door het gebruik van vragenlijsten en de beperkte doorlooptijd van het onderzoek konden de opgehaalde beelden niet getoetst worden tussen de deelnemende partijen onderling.

Uit de interviews valt op dat op het niveau van koepelorganisaties en branche/belangenverenigingen partijen elkaar goed weten te vinden en ook samenwerken bij het delen van kennis, onder andere door het gezamenlijk opstellen van handreikingen voor eigen leden en decentrale overheden. Door meerdere partijen wordt de centrale positie die het NPRES hierin heeft ingenomen/gekregen als zeer positief beoordeeld. Daar is de afgelopen twee jaar heel veel gedaan aan kennisdeling en ondersteuning, samen met onder andere de Participatiecoalitie.

2.4. Inzicht in behaalde resultaten

Effect van eigen inspanningen

Deelnemende provincies geven aan dat hun huidige inspanningen rondom participatie bij hernieuwbare energie op land een positief effect hebben op het draagvlak en acceptatie voor de energietransitie. Interessant is dat de deelnemende gemeenten hier een ander beeld bij schetsen: zij geven juist overwegend aan dat er, ondanks hun inzet, nog steeds veel weerstand is of dat het nog te vroeg is om een daadwerkelijk effect te benoemen. Die weerstand lijkt niet zozeer een relatie te vertonen met de gedane inspanningen, maar komt volgens de respondenten door een weerstand tegen de energietransitie en hernieuwbare energie op land in het algemeen. De deelnemende RES-regio's, ontwikkelaars en energiecoöperaties zijn daarentegen wel weer zeer positief over de impact van hun inspanningen op het draagvlak en acceptatie voor de energietransitie.

Ligt 50% lokaal eigendom binnen bereik?

De opgehaalde reacties op bovenstaande vraag laten zich voor wat betreft de deelnemende overheden onderverdelen in drie percepties:

1. De meerderheid van de provincies, gemeenten en RES-regio's geeft aan dat zij verwachten dit te gaan halen omdat het ofwel goed gaat, ofwel omdat het in beleid is vastgelegd.

2. Een minderheid van de deelnemende overheden geeft aan het niet te gaan halen, omdat de opgave te complex en groot is.
3. Een deel geeft aan wel in de buurt te gaan komen, maar niet te weten of exact de 50% zal worden bereikt. De deelnemende ontwikkelaars en energiecoöperaties geven wel overwegend aan dit te gaan halen, aangezien dit hun uitgangspunt is bij huidige projecten.

Uit de interviews blijkt dat vooral voor decentrale overheden financiële participatie (met of zonder eigendom) nieuw is, en dat dit tijd/moeite kost om eigen te maken en naar lokaal beleid te vertalen. Wat dat betreft hebben ontwikkelaars en energiecoöperaties vaak een hoger tempo en kennisniveau dan overheden. Die verschillen in tempo en kennisniveaus leiden soms tot uitdagingen, bijvoorbeeld door afwijkende verwachtingen tussen overheden en niet-overheden.

Een andere uitdaging is de spanning dat deelnemende gemeenten aangeven nog veel te moeten leren, maar tegelijkertijd willen voorkomen dat ze zelf elke keer opnieuw het wiel moeten uitvinden. Hiervoor is het nodig om beter gebruik te maken van elkaars kennis (ook uit de markt). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de regionale en lokale context bepalend is voor het inrichten van hernieuwbare energie op land projecten. Daarom is er behoefte aan maatwerk in het ondersteunen met kennis waarbij ruimte wordt gelaten voor de lokale context en historie.

2.5. Inzicht in effect van het Klimaatakkoord

In dit onderzoek is ook gekeken naar de effecten van de afspraken uit het Klimaatakkoord op de mate van inspanningen rondom participatie bij hernieuwbare energie op land.

Effect van het opnemen van het 'streven naar 50% lokaal eigendom'

Bij de deelnemende provincies lijkt het effect van het 'streven naar 50% lokaal eigendom' op hun beleid en aanpak met betrekking tot participatie uiteen te lopen. Het merendeel van de provincies geeft aan dat het 'streven naar 50% lokaal eigendom' momenteel het uitgangspunt is in hun beleid en aanpak. Volgens hen heeft het opnemen van het streven in het Klimaatakkoord daarmee veel effect gehad op hun huidige inspanningen. Een kleiner deel van de provincies geeft echter aan dat het opnemen van het streven nauwelijks effect heeft gehad op hun inspanningen. Gemeenten zijn overwegend positief over het effect van het opnemen van het streven op hun inspanningen op hernieuwbare energie op land. Interessant is dat de ontwikkelaars en energiecoöperaties overwegend aangegeven dat dit weinig tot geen invloed heeft gehad. Zij geven aan dit pad al te hebben ingeslagen en zij zien de afspraken uit het Klimaatakkoord meer als bevestiging dat ze op de goede weg zitten. Daarbij is het ook interessant dat vooral vanuit ontwikkelaars wordt aangegeven dat het een 'streven naar' betreft. Al zijn er ook enkele overheden die sterk benadrukken dat de lokale situatie soms vraagt om andere participatievormen om draagvlak en acceptatie van de energietransitie te verhogen.

Energie Samen stelt dat het er ook op lijkt dat de kapitaalmarkt in beweging is gekomen. Vanuit hun praktijkervaring zien zij dat bij verschillende banken teams zijn/worden teams gecreëerd om financiële participatie mogelijk te maken en mensen hierin te ondersteunen. Omdat deze partijen geen onderdeel uitmaakten van de onderzoeksdoelgroep is dit niet nader onderzocht. Het is niet duidelijk of de afspraken uit het Klimaatakkoord hieraan hebben bijgedragen.

Effect van afspraken uit het Klimaatakkoord over procesparticipatie

Bij alle respondenten zien we dat het maken van afspraken in het Klimaatakkoord over procesparticipatie overwegend een positief effect heeft gehad op hun inspanningen en werkwijze. Een provincie merkt hierbij op dat: “Juridisch gezien kan financiële participatie niet worden afgedwongen, maar minimale eisen voor procesparticipatie kunnen wel worden afgedwongen als onderdeel van een integrale ruimtelijke afweging.” Dat is ook in lijn met de conclusies in de juridische factsheet die in 2020 door het ministerie van EZK is opgesteld.

Effect van het gemeentelijk/provinciaal beleid op participatie bij hernieuwbare energie op land

Wat hierbij opvalt is dat de deelnemende gemeenten behoorlijk (zelf)kritisch zijn. Zij zien nog veel verbeterpunten; met name om ontwikkelaars ook van het streven naar 50% lokaal eigendom te overtuigen. Provincies geven overwegend aan dat het effect van hun beleid positief is op de mate van participatie bij hernieuwbare energieprojecten. Ook ontwikkelaars en energiecoöperaties geven aan dat het lokaal beleid tot meer lokaal eigendom (50%) leidt, en dat dat een positief gegeven is. Het lijkt dus dat ontwikkelaars en coöperaties overwegend positief staan tegenover het beleid van gemeenten/provincies. De respondenten aan de ‘ontwikkeltant’ geven echter wel aan dat er meer voortgang behaald kan worden, omdat er nog veel weerstand tegen hernieuwbare opwek heerst in de samenleving. Daarnaast ervaren zij dat het ‘streven naar 50% lokaal eigendom’ ook niet altijd goed wordt ingevuld. Eigendom betekent volgens hen niet dat je als ontwikkelaar de helft weggeeft, maar het vergt een actieve inzet en investering van de omgeving en de lokale overheid. Ook is het ‘streven naar’ volgens hen niet de enige mogelijkheid om aan draagvlak en acceptatie voor hernieuwbare energieprojecten te werken.

Effect van de RES

De deelnemende provincies en RES-regio’s dichten aan de RES veel invloed toe op het nastreven van 50% lokaal eigendom. Tegelijkertijd komt vanuit de deelnemende gemeenten een iets ander beeld naar voren. Zij stellen juist dat de RES wel een goede ambitie vormt, maar dat de praktijk van lokaal beleid toch ingewikkelder en onduidelijker voor hen is. De RES geeft weliswaar gezamenlijke strategische kaders, maar moet door hen nog worden vertaald in uitvoerbaar lokaal beleid. Ontwikkelaars en energiecoöperaties geven op dit punt aan dat de RES overwegend een positieve invloed heeft, maar dat enkel de RES niet voldoende is, omdat uiteindelijk lokaal beleid de kaders bepaalt.

Effect van gedragscodes zon/wind

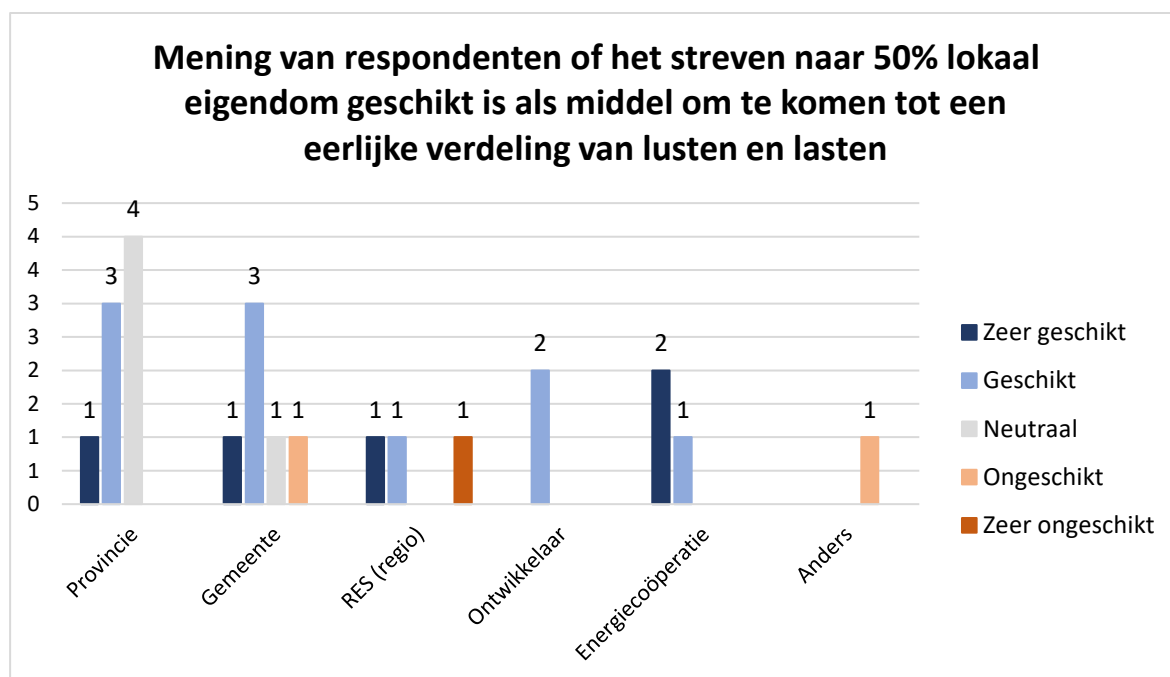
Het valt op dat de deelnemende provincies en gemeenten hier gematigd enthousiast over zijn. Ze zien zeker de positieve effecten, maar benoemen ook de vrijblijvendheid en de interpretatieruimte die de gedragscodes in hun ogen nog bieden als negatieve punten. De RES-regio’s, ontwikkelaars en energiecoöperaties zijn positiever over de gedragscodes omdat deze zorgen voor gezamenlijke spelregels in de markt.

Tijdens de interviews is, daar waar het gaat om effect van beleid/gedragscodes, ook gesproken over het verschil tussen wind en zon. De windsector was al langer bezig met omgevingsparticipatie in de vorm van bijvoorbeeld omwonendenregelingen. Dat blijkt ook uit de resultaten van de kwantitatieve monitor. De windsector had ook al een eerdere gedragscode. Voor de zonsector was omgevingsparticipatie, en dan met name financiële participatie (met of zonder eigendom), afgelopen jaren toch relatief nieuwe materie. Zij hebben nu, mede door de afspraken in het Klimaatakkoord, ook een gedragscode en de branchevereniging ziet dat haar leden het nu ook oppakken.

Effectiviteit van het 'streven naar 50% lokaal eigendom' als middel

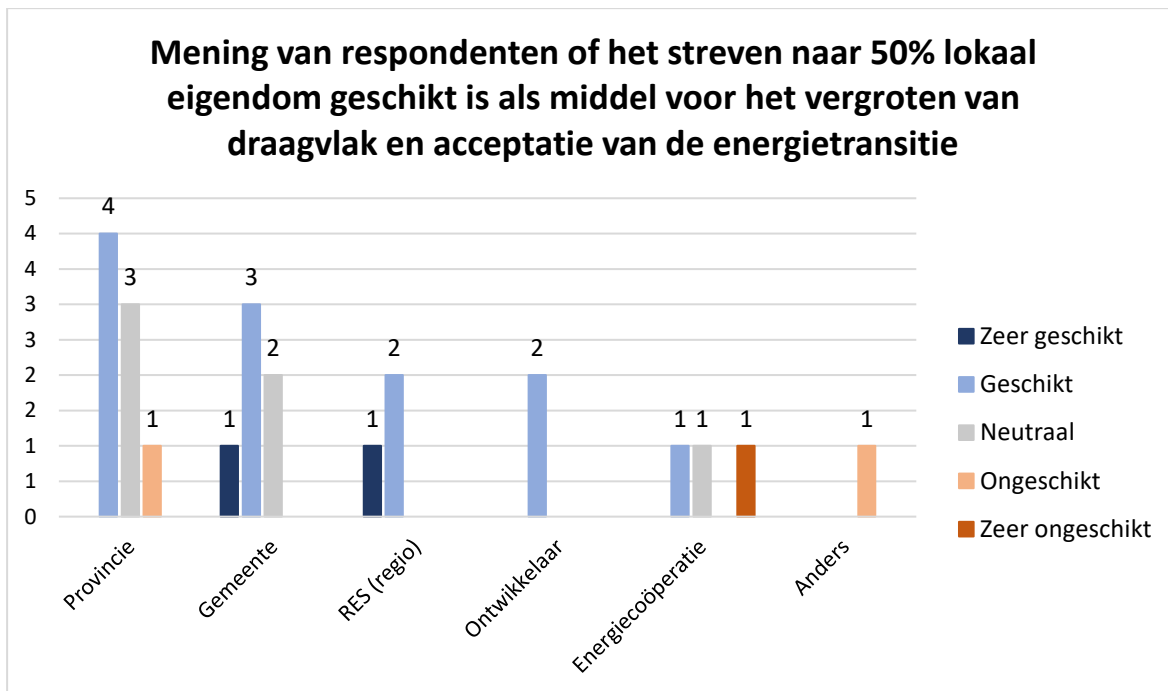
In het Klimaatakkoord is het 'streven naar 50% lokaal eigendom' opgenomen om tot een eerlijkere verdeling van lusten en lasten en meer draagvlak en acceptatie voor de energietransitie te komen. Aan de deelnemende partijen is daarom ook gevraagd of zij vinden dat het streven hier als middel ook geschikt voor is. Dat geeft de volgende inzichten:

Als middel om te komen tot een eerlijkere verdeling van lusten en lasten (figuur 6) wordt vooral positief ('geschikt' en 'zeer geschikt') geoordeeld. De negatieve ('ongeschikt' tot 'zeer ongeschikt') beoordeling komt voort uit de praktijkervaring dat niet altijd iedereen in de omgeving mee kan doen, omdat zijn/haar financiële situatie dat niet toelaat. Het streven naar 50% lokaal eigendom heeft in dat geval de ongelijkheid niet opgelost.



Figuur 6. Antwoorden op de vraag in de vragenlijst naar de geschiktheid van het streven naar 50% lokaal eigendom om te komen tot een eerlijke verdeling tussen lusten en lasten.

Als middel voor het vergroten van draagvlak en acceptatie voor de energietransitie (figuur 7) wordt ook vooral positief ('geschikt' en 'zeer geschikt') geoordeeld. De negatieve beoordeling ('zeer ongeschikt') komt voort uit de praktijkervaring dat voor direct omwonenden geld en eigendom zeker niet altijd een rol spelen bij het vergroten van draagvlak en acceptatie.



Figuur 7. Antwoorden op de vraag in de vragenlijst naar de geschiktheid van het streven naar 50% lokaal eigendom als middel om draagvlak en acceptatie van de energietransitie te vergroten.

In de interviews wordt door enkele gesprekspartners opgemerkt dat een deel van de samenleving niet mee wil praten, en een deel niet mee kan praten. Dat is een belangrijk verschil. Alle deelnemende partijen geven aan nog te zoeken hoe inclusiviteit goed geborgd kan worden in omgevingsparticipatie in de energietransitie, specifiek als het gaat om financiële participatie (met of zonder eigendom).

Uit de praktijkverhalen blijkt ook zeer sterk dat voor het vergroten van draagvlak en acceptatie andere zaken soms nog belangrijker zijn voor de omgeving dan enkel (financieel) eigendom. Daarbij wordt onder andere genoemd een prettig ruimtelijke inrichting/ontwerp waarmee overlast wordt beperkt of meerwaarde gecreëerd (koppeling van functies) of het vanaf begin af aan mogen meepraten, gehoord worden en daadwerkelijk impact terugzien van iemands inbreng. Soms wordt dan geen draagvlak bereikt, maar wel acceptatie door een zorgvuldig en transparant proces. Uit de opvattingen van verschillende gesprekspartners kan dus worden opgemaakt dat het ‘streven naar 50% lokaal eigendom’ niet de enige manier is om draagvlak en acceptatie voor de energietransitie te vergroten.

In dit kader is het ook interessant om een kort uitstapje te maken naar de **waterschappen**. Zij hebben een bijzondere positie binnen de afspraken in het Klimaatakkoord, aangezien ze zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen. Waterschappen zijn al sinds ca. 2010 bezig met deze opgave en kennen daarin ook eigen akkoorden als sector. In de praktijk zijn waterschappen al langer bekend met omgevingsparticipatie vanuit bijvoorbeeld dijkverzwaringenprojecten. Voor hernieuwbare energie is momenteel bijna alleen sprake van projecten (m.n. zon) op eigen terrein bij zuiveringen die ook voorzien in verduurzaming van het eigen bedrijfsproces. Deze locaties liggen vaak uit het zicht en dus minder gevoelig qua draagvlak.

Er vindt wel een ontwikkeling plaats waarbij ook gekeken wordt naar mogelijkheden van wind en/of zon op keringen of in het water. Vanuit veiligheidsoogpunt zijn daar handreikingen voor gemaakt. Participatie met de lokale omgeving komt daar in nieuwe handreikingen mogelijk nadrukkelijk voor het voetlicht, want op die gronden/wateren ligt participatie met de omgeving (in beleid en in projecten) natuurlijk wel voor de hand.

3. Conclusies

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de gestelde onderzoeksvragen aan de hand van de ophaalde input uit de interviews en online vragenlijsten.

3.1. Inzicht in de huidige praktijk

Hoe ziet de huidige praktijk van participatie bij hernieuwbare energie op land er momenteel uit, van beleid tot en met realisatie van projecten?

Zowel bij de in dit onderzoek bevroegde **decentrale overheden** (gemeenten, provincies), **RES-regio's** als het **Rijk** (RVO/EZK) staat omgevingsparticipatie, en specifiek het streven naar 50% lokaal eigendom, op het netvlies. Weliswaar heeft nog niet iedereen de beleidsmatige kaders formeel op orde, maar daar wordt wel in het hele land aan gewerkt. De afspraken in het Klimaatakkoord lijken hier voor veel deelnemers aan het onderzoek vooral een formaliserende en bevestigend effect te hebben gehad wat hen handvatten biedt voor uitwerking in de praktijk. Het positieve effect van het bovenlokaal samenwerken aan de RES wordt door verschillende deelnemers hier ook aangehaald.

Er lijkt bij decentrale overheden bewustzijn bij ruimtelijk beleidsmedewerkers ontstaan te zijn rondom de mogelijkheid en het belang van sturing op participatie bij hernieuwbare energieprojecten. Daarnaast is vooral op het gebied van financiële participatie (met of zonder lokaal eigendom) een dynamiek ontstaan om te zoeken naar passende juridische kaders en instrumenten om die sturing ook formeel vorm te kunnen geven.

Ook bij **ontwikkelaars** is participatie met de omgeving, en in het bijzonder het realiseren van financiële participatie van de omgeving (met of zonder lokaal eigendom), inmiddels gemeengoed geworden bij de ontwikkeling van projecten. De afspraken uit het Klimaatakkoord werken door in de gedragscodes die door de branche zijn afgesloten. Ze hebben daarmee als het ware voor disciplinerende c.q. regulering van de markt gezorgd.

Energiecoöperaties geven aan dat ze ook voor het Klimaatakkoord al met lokaal eigendom bezig waren, en dat er intern (op eigen doelen, visie en inspanningen) eigenlijk weinig veranderd is. Coöperaties geven wel aan dat het effect van gemeentelijk/provinciaal beleid en de RES in het streven naar 50% voor hen resulteert in betere en duidelijke kaders, waardoor ze meer betrokken worden bij ontwikkelingen. De brancheorganisatie ziet dat de coöperatieve sector een boost heeft gekregen door de afspraken in het Klimaatakkoord. Vooral het streven naar 50% lokaal eigendom lijkt hen te transformeren van 'iets wat in de avonduren gebeurt' naar professionelere en formelere organisaties.

Met andere woorden, op basis van de opgehaalde informatie in dit onderzoek lijkt participatie bij hernieuwbare energie op land bij alle in dit onderzoek bevroegde partijen goed op het netvlies te staan. De afspraken uit het Klimaatakkoord geven handvatten en hebben gezorgd voor formalisering c.q. bevestiging van het werken aan participatie bij hernieuwbare energie op land.

3.2. Ambities en streven van partijen

Wat is de ambitie of het streven van gemeenten, provincies en projectontwikkelaars op het gebied van participatie, en specifiek financiële participatie?

Alle bevroegde partijen passen één of meerdere vormen van omgevingsparticipatie toe in hun uiteindelijke streven naar meer draagvlak en acceptatie en succesvolle projectrealisatie. Eenieder vanuit zijn eigen rol; overheden meer vanuit beleid, ontwikkelaars meer vanuit concrete projecten. Al vindt tussen deze partijen in de praktijk ook zeker wisselwerking tussen plaats.

De nadruk ligt bij de afspraken in het Klimaatakkoord echter op omgevingsparticipatie vanuit de initiatiefnemer en op (het streven naar) lokaal eigendom. Dan is vaak al sprake van concrete projecten of op zijn minst concrete projectvoorstellen, maar uit de tijdens dit onderzoek genoemde praktijkverhalen blijkt dat de belangrijkste succesfactor is dat omgevingsparticipatie al bij/voor de beleidsvorming moet starten.

Participatie is een spectrum. In elke fase, van beleidsvorming tot projectontwikkeling en van exploitatie tot nazorg, zijn er andere vormen en instrumenten die passen. Het streven naar 50% lokaal eigendom is daar één van. Belangrijk is gebleken dat je het volledige spectrum (van beleidsvorming tot projectontwikkeling en van exploitatie tot nazorg) benut om tot meer draagvlak en acceptatie en een eerlijkere verdeling van lusten en lasten te komen. Eén van de belangrijkste succesfactoren blijkt het betrekken van mensen van begin af aan. Wanneer participatie pas later wordt geïntroduceerd is de kans op slagen (van het streven) minder groot. Belangrijk is dat het volledige spectrum van participatieve mogelijkheden wordt toegepast in alle fasen, van beleidsvorming tot projectontwikkeling en van exploitatie tot nazorg.

Dit betekent ook dat overheden (met name decentraal) zelf nog meer **het voortouw** zullen moeten nemen in omgevingsparticipatie bij beleidsvorming. Dat sluit goed aan bij het werken in de geest van de nieuwe Omgevingswet rondom participatie. Echter legt dit onderzoek ook een aantal **aandachtspunten** hierbij bloot:

- Ontwikkelaars, coöperaties en decentrale overheden hebben behoefte aan een **heldere en consistente boodschap** vanuit het Rijk over nut en noodzaak van hernieuwbare energie op land;
- Overheden hebben te maken met zogeheten ‘participatie-paradoxen’ in hun omgaan met omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land. Het gaat dan onder andere om de volgende paradoxen:
 - In de praktijk blijkt vaak dat veel burgers weinig tot geen interesse hebben om mee te praten wanneer alles nog openligt (bijvoorbeeld gebiedsvisies), omdat het (nog) geen directe betrekking op hem/haar lijkt te hebben. Wanneer echter concrete plannen (op basis van bijvoorbeeld een eerder vastgestelde gebiedsvisie) het licht zien, ervaren burgers veelal te weinig ruimte voor inspraak omdat zaken al vastliggen.
 - In de praktijk blijkt vaak dat veel burgers weinig participeren en weinig burgers juist veel.
 - Een participatie-paradox kan ontstaan wanneer burgers participeren en de opvolging naar aanleiding van hun inzet (impact) valt tegen, dan kunnen burgers de overheid juist minder in plaats van meer gaan vertrouwen.

- Overheden vinden het daardoor lastig om in deze fase participatie vorm te geven, want de opkomst is vaak laag en trekt voornamelijk de zogeheten ‘usual suspects’⁶. De praktijk laat positieve beelden zien daar waar via een burgerberaad/-forum gewerkt wordt aan het **formaliseren van de participatieve democratie** in de beleidsvormende fase. Een groot knelpunt hierbij is dat dit veel inzet, capaciteit en specifieke kennis vraagt van overheden. Daar zijn vaak onvoldoende mensen en middelen voor.
- **Vertrouwen** komt te voet en gaat te paard. Het is een proces van **lange adem** en draait om het opbouwen van een relatie op basis van **wederzijds begrip** en **transparantie**. Dit is gebaat bij consistentie in beleid en middelen; op zijn minst in lijn met de beleidstermijn van het Klimaatakkoord (2030).

De afspraken uit het Klimaatakkoord (2019, pagina 164/165, 219) rondom participatie in de Regionale Energie Strategieën (RES) vormen hier een positieve uitzondering op. Daarbij is wel sprake van participatie in de beleidsvormende fase en binnen het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NPRES) wordt ook, in samen werking met de Participatiecoalitie, veel aandacht aan dit onderwerp besteed.

De conclusie is dat alle bevroegde partijen omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land nastreven, maar dat het voor het daadwerkelijk vergroten van draagvlak en acceptatie noodzaak is om hiermee al bij de ontwikkeling van nieuwe projecten mee te beginnen. Dat geldt niet alleen voorafgaand aan concrete vergunningsaanvragen, maar ook bij de totstandkoming of herijking van relevante beleidskaders.

3.3. Inzet op (financiële) participatie door partijen

Wat hebben gemeenten, provincies en projectontwikkelaars in de periode 2020 tot medio 2021 gedaan ten behoeve van (financiële) participatie?

Hernieuwbare energieprojecten kennen een **doorlooptijd** van gemiddeld vijfeneenhalf jaar bij windparken en twee tot drie jaar bij zonneparken⁷. Dat betekent dat de meeste projecten die het afgelopen jaar gerealiseerd zijn al vóór de afspraken in het Klimaatakkoord (2019) zijn gestart. In de kwantitatieve Monitor 2021⁸ wordt hierover ook al het volgende geconcludeerd:

“Omdat afspraken over participatie vaak vroeg in het proces gemaakt worden is de verwachting dat de invloed van het Klimaatakkoord nog niet of beperkt zichtbaar is. Afspraken uit het Energieakkoord (2013) en de daarop volgende gedragscode voor wind op land uit 2014 zijn naar verwachting wel zichtbaar. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten van deze Participatiemonitor. Het aantal omgevingsfondsen neemt duidelijk toe, onder andere onder invloed van de genoemde gedragscode wind op land. De invloed van de gedragscode zon op land (2019) en de vernieuwde gedragscode wind op land (2020) zal ook in komende jaren zichtbaar worden.”

⁶ Uit de praktijkverhalen in dit onderzoek valt op dat bij informatiebijeenkomsten over energiebeleid de autochtone man van boven de vijftig met relatief hoog opleidingsniveau vaak oververtegenwoordigd is.

⁷ Zie: NPRES <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/b+elektriciteit/1654079.aspx?t=NP-RES-Factsheet-Elektriciteit>. PBL stelt voor grotere windparken zelfs ca. acht tot tien.

⁸ Monitor 2021: Participatiemonitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land (15 juli 2021 Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

Het huidige onderzoek onderschrijft deze conclusie. Tegelijkertijd blijkt uit dit onderzoek wel dat omgevingsparticipatie bij alle partijen inmiddels op het netvlies staat en overall wordt gewerkt dit te bestendigen; zowel in projecten als in beleid.

Knelpunt hierbij is dat procesparticipatie (in beleid en in projecten) zich lastig kwantitatief laat monitoren en vatten. In de Monitor 2020⁹ en de daaraan ten grondslag liggende Leidraad¹⁰ zijn hierover al een aantal goede voorstellen gedaan.

3.4. Duiding van percentages financiële participatie

Geven de percentages financiële participatie die we momenteel zien reden tot zorg vanuit het oogpunt van draagvlak en acceptatie voor hernieuwbare energie op land, en waar bevinden zich de knelpunten voor de groei van financiële participatie?

Nee, we zien in dit kwalitatieve onderzoek dat op alle fronten (zowel beleid als uitvoering) door alle partijen invulling wordt gegeven aan de afspraken in het Klimaatakkoord met het vergroten van draagvlak en acceptatie als uitgangspunt. Zoals in paragraaf 3.3 al benoemd, kan het effect van de afspraken uit het Klimaatakkoord niet worden afgelezen uit hernieuwbare energieprojecten die nu worden opgeleverd.

Er wordt met regelmaat **geworsteld** met de vertaling van de afspraken in het Klimaatakkoord naar de lokale praktijk. Vooral de nuance achter het ‘streven naar 50% lokaal eigendom’ wordt niet in alle gevallen meegenomen in de vertaling naar beleidskader. Dit streven is namelijk geen einddoel van de transitie of panacee voor weerstand en onzekerheden bij hernieuwbare opwek. Het is een nuttig en tastbaar middel om tot meer draagvlak en acceptatie en een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten te komen. Maar er zijn meerdere participatieve mogelijkheden om dit te bereiken. Het niet vertalen van de nuance in lokaal beleid komt ofwel door een gebrek aan kennis en capaciteit over het onderwerp, ofwel door een bewuste beleidskeuze in het zoeken naar zekerheid of houvast om te kunnen sturen en oordelen, ofwel doordat aan de afspraken een politieke lading wordt meegegeven.

Het ‘streven naar’ wordt in de praktijk soms **versimpeld** tot een absolute eis in lokaal beleid. Het is goed om beleidskaders op te stellen rondom participatie en lokaal eigendom bij hernieuwbare energie. Een al te strikte opvatting leidt echter soms tot problemen omdat daardoor een middel tot een doel verheven wordt. Hierdoor is dan minder ruimte voor maatwerk en kan men (met name decentrale overheden) andere vormen van participatie om tot meer draagvlak en acceptatie te komen uit het oog verliezen. Dit kan resulteren in een belemmering in plaats van een bevordering van de realisatie van de energietransitie. Vooral ontwikkelaars noemen vertraging als gevolg van een te strikte vertaling van het streven in lokaal beleid als risico voor het tempo van realisatie van projecten.

Bovendien blijkt dat elke regio, elk gebied en elk project haar **eigen historie en dynamiek** kent, dat vraagt in de praktijk dus om maatwerk; ook op het gebied van participatie. Bij het organiseren en faciliteren van landelijke ‘ondersteuning’ dient aandacht te zijn voor deze verschillen.

Door zowel branche/belangenverenigingen (onder andere NVDE, Energie Samen), koepelorganisaties VNG en IPO) als NPRES wordt gewerkt aan het **verbeteren van de kennis** over de achtergrond van en

⁹ Monitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land, Resultaten nulmeting (30 juni 2020, Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

¹⁰ Monitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land, Leidraad Monitor ontwerp (20 juli 2020, Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

nuancering bij 'het streven naar 50% lokaal eigendom' bij hun leden of doelgroep. Er zijn momenteel meerdere handreikingen in omloop en in de maak over (financiële) participatie bij hernieuwbare energieprojecten. Daarnaast wordt geïnvesteerd in het bijspijkeren van ambtenaren en lokale politici door onder andere masterclasses en raadsinformatieavonden.

Een belangrijk **knelpunt** wat echter niet door handreikingen en masterclasses opgelost gaat worden, is het gebrek aan voldoende capaciteit en financiële middelen voor het werken aan omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land. Dit speelt met name bij gemeenten. Dit is mede een knelpunt omdat hernieuwbare energieprojecten intensieve en meerjarige trajecten zijn die specifieke kennis vereisen.

Met andere woorden, de praktijk vraagt om maatwerk met meer capaciteit en financiële middelen voor een goede en toekomstbestendige invulling van de afspraken uit het Klimaatakkoord.

3.5. Effect van lokaal beleid en gedragscodes

Is aan te geven welke rol gemeentelijk beleid en/of de gedragscodes wind- en zon-op-land speelt in dat beeld/ervaring? Of zijn er andere factoren waarop men dat beeld baseert?

In paragraaf [3.1](#) en [3.2](#) is al ingegaan op de huidige inzet van **provincies, gemeenten** en **RES-regio's**. Zij werken over de hele linie aan het formuleren van beleidskaders/visies passend bij hun rol. Ook de **Rijksoverheid** doet hierin veel nuttige ervaringen op binnen het pilotprogramma Hernieuwbare energie op rijksground bij grotere hernieuwbare energieprojecten zoals de Drentse Zonneroute A37¹¹. Deze ervaringen zijn ook nuttig voor decentrale overheden om lering uit te trekken.

De grootste uitdaging zit daar met name in de manier van uitleggen, in het vastleggen van beleid en in het tot uitvoering brengen van de nuancering achter het 'streven naar 50% lokaal eigendom' zoals onder andere in paragraaf [3.4](#) wordt beschreven.

Voor **ontwikkelaars** geldt dat de afspraken uit het Klimaatakkoord doorwerken in hun gedragscodes. Ze hebben daarmee als het ware voor disciplinerend c.q. regulering van de markt gezorgd. Het geeft marktpartijen handvatten voor de praktijk. Tegelijkertijd blijkt dat een beweging naar toenemende (financiële) participatie bij hernieuwbare energie op land ook al voor het Klimaatakkoord was ingezet (zeker bij windprojecten) en de afspraken worden dan ook vooral gezien als bevestiging van het feit dat de juiste weg is ingeslagen. Punt van aandacht is dat decentrale overheden niet altijd op eenzelfde positieve manier tegen de gedragscodes lijken aan te kijken. Zij zien het meer als 'minimum' en vinden de relatieve vrijblijvendheid ervan lastig.

Energiecoöperaties geven aan dat zij altijd al met (financiële) participatie bezig waren. Lokaal beleid en gedragscodes veranderen daar eigenlijk weinig in. Coöperaties geven wel aan dat het effect van gemeentelijk/provinciaal beleid en de RES in het streven naar 50% voor hen resulteert in betere en duidelijke kaders, waardoor ze meer betrokken worden bij ontwikkelingen

Energie Samen stelt dat het er ook op lijkt dat de **kapitaalmarkt** in beweging is gekomen. Als onderzoekers vinden wij de constatering wel dermate interessant, dat we aanraden hier nader onderzoek naar uit te voeren.

¹¹ Zie: [Drentse Zonneroute A37 \(ik-doe-mee.nl\)](https://ik-doe-mee.nl).

4. Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk geven wij op basis van het uitgevoerde onderzoek ook nog een aantal aanbevelingen mee voor de toekomst. We laten daarbij steeds zien aan wie de betreffende aanbeveling gericht is.

Tweede Kamer: Heb geduld.

Gun de afspraken in het Klimaatakkoord over omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land de tijd om tot wasdom te komen; zowel in beleid als in concrete projecten. Heb het geduld om de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan over enkele jaren pas daadwerkelijk te beoordelen. Houd daarbij rekening met doorlooptijden van gemiddeld vijfeneenhalf jaar bij windparken en twee tot drie jaar bij zonneparken gerekend vanaf 2019¹².

Tweede Kamer: Houd vinger aan de pols.

Breid de kwantitatieve monitor uit met een kwalitatief onderdeel om de vinger aan de pols te houden op ontwikkelingen rondom de afspraken over omgevingsparticipatie en het streven naar 50% lokaal eigendom. Enerzijds blijf je zo in contact met het werkveld en heb je beter zicht op wat nu speelt in plaats van kennis achteraf, anderzijds kun je ook procesparticipatie (in beleid en in projecten) op die manier monitoren. Dat laat zich namelijk vaak lastig kwantitatief uitdrukken. In de Monitor 2020¹³ en de daaraan ten grondslag liggende Leidraad¹⁴ zijn hiervoor al een aantal goede voorstellen gedaan. Een optie kan zijn om het kwalitatieve onderdeel niet jaarlijks af te nemen, maar een andere frequentie te kiezen.

Ministerie van EZK: Investeer flexibel in kennis en capaciteit.

Investeer in kennis en capaciteit bij decentrale overheden op het gebied van omgevingsparticipatie (onder andere financiële participatie met of zonder lokaal eigendom). Heb hierbij oog voor onderlinge verschillen en bied maatwerk in de ondersteuning. Kijk daarbij vooral naar het opzetten of uitbreiden van innovatieve constructies zoals de expertpool van NPRES. Door één gesprekspartner werd genoemd dat het tekort aan mensen voor de uitvoering van de energietransitie komende jaren naar verwachting alleen maar groter wordt. Tegelijkertijd zullen de meeste decentrale overheden de komende tien jaar slechts een enkele keer te maken krijgen met een hernieuwbaar energieproject op land waarbij deskundige hulp op participatie gewenst is. Daarnaast zullen ze vooral baat hebben bij goede ondersteuning tijdens de ontwikkeling van hun beleidskader. Ook dit is tijdelijk van aard. Werk samen met decentrale overheden uit wat de beste manieren voor ondersteuning zijn.

Rijksoverheid: Blijf vertellen over nut en noodzaak.

Participatie draait om relatie. Soms kortdurend, vaak voor langere termijn. Daarbij is vertrouwen het sleutelwoord. Vooral decentrale overheden (met name gemeenten) staan in direct contact met inwoners en ondernemers bij beleid en projecten rondom hernieuwbare energie op land. Uit de praktijkverhalen blijkt dat ontwikkelingen in de landelijke politiek (bijvoorbeeld de toeslagenaffaire) het soms ingewikkelder maken op lokaal niveau een vertrouwensband op te bouwen. Daarbij wordt nadrukkelijk ook het belang van consistentie in boodschap en beleid over nut en noodzaak van de energietransitie genoemd. Heb oog voor dit effect. Decentrale overheden hebben behoefte aan een

¹² Zie: NPRES <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/b+elektriciteit/1654079.aspx?t=NP-RES-Factsheet-Elektriciteit>. PBL stelt voor grotere windparken zelfs ca. acht tot tien.

¹³ Monitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land, Resultaten nulmeting (30 juni 2020, Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

¹⁴ Monitor Participatie Hernieuwbare Energie op Land, Leidraad Monitor ontwerp (20 juli 2020, Bosch & Van Rijn, ASISEARCH).

breder narratief over de complexiteit van de energietransitie en de samenhang tussen nationaal beleid en lokale plannen. Maak het decentrale overheden dan ook makkelijker door frequenter vanuit het Rijk een consistente boodschap over nut en noodzaak van hernieuwbare energie op land uit te dragen.

Gemeenten, ontwikkelaars, energiecoöperaties: Gebruik het gehele spectrum van participatie.

Participatie is een spectrum. Het streven naar 50% lokaal eigendom is daar een onderdeel van maar er zijn meerdere mogelijkheden om te werken aan het vergroten van draagvlak en acceptatie. Vat het 'streven naar' niet te strikt op. Dit streven is namelijk geen einddoel van de transitie of panacee voor weerstand tegen en onzekerheden bij hernieuwbare opwek. Het is een nuttig en tastbaar middel om tot meer draagvlak en acceptatie en een eerlijkere verdeling tussen lusten en lasten te komen. Benut echter het volledige spectrum aan participatieve mogelijkheden bij het werken aan hernieuwbare energie op land en pas de verschillende vormen toe in alle fasen, van beleidsvorming tot projectontwikkeling en van exploitatie tot nazorg. Dat geeft de beste kans op succes.

Betrokkenen geven aan dat een deel van de samenleving niet mee wil praten, en een deel niet mee kan praten. Dat is een belangrijk verschil. Heb daarom ook oog voor inclusiviteit bij omgevingsparticipatie in de energietransitie, specifiek als het gaat om financiële participatie (met of zonder eigendom) om tot een eerlijkere verdeling van lusten en lasten te komen.

Bijlagen

Bijlage I: Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartners
Bosch & Van Rijn	Leon Schreurs
ASISEARCH	Anne Marieke Schwencke
IPO	Pascale de Leijer
VNG	Angelita Kappers
IPO-commissie Klimaat & Energie	Jop Fackeldey en Tjisse Stelpstra
VNG-commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu	Thijs Kuipers
NPRES	Bas Koopman en Els Holsappel
Unie van Waterschappen	Ina Elema
NLVOW	Rob Rietveld
Energie Samen	Siward Zomer
NVDE	Kristel Lageweg
NWEA	Rik Harmsen
Holland Solar	Nold Jaeger
RVO	Swim Stigter

Bijlage II: Respondenten vragenlijst

In de tabel hieronder staan de organisaties die een vragenlijst hebben ingestuurd. In totaal zijn er 23 vragenlijsten volledig ingevuld, 4 vragenlijsten zijn onvolledig ingevuld. De organisaties die de vragenlijst gedeeltelijk hebben ingevuld staan cursief opgenomen in onderstaand overzicht.

Type	Organisatie
Gemeente	Amsterdam
	Bronckhorst
	Groningen
	Houten
	Medemblik
	Noord-Beveland
	<i>Westvoorne</i>
Provincie	Drenthe
	Flevoland
	Limburg
	Noord-Brabant
	Noord-Holland
	Overijssel (zon)
	Utrecht
	Zuid-Holland
	<i>Friesland</i>
	<i>Overijssel (wind)</i>
RES-regio	Noord-Holland Noord
	Noord-Holland Zuid
	Twente
Energiecoöperatie	Wij Duurzaam Staphorst
	Windontwikkeling Amsterdam Noord BV
	Zeeuwind
Ontwikkelaar	Pure Energie
	RWE
	<i>Vattenfall</i>
Anders	Ventolines

Bijlage III: Vragenlijst

Deel 1. Uw organisatie

1. In welke groep valt uw organisatie? *Meerkeuze: provincie, gemeente, RES regio, energiecoöperatie, ontwikkelaar, anders, namelijk:*
2. Wat is de naam van uw organisatie? *Open antwoord*
3. Met welk type hernieuwbare energie op land houdt u zich bezig? *Meerkeuze: Zon, wind, beiden*
4. Op welke manier heeft u (w organisatie) te maken met participatie bij hernieuwbare energieprojecten op land? *Meerdere antwoorden mogelijk: Bij het maken van beleid, Bij het uitvoeren van beleid, Bij het ontwikkelen van projecten, Bij het exploiteren van projecten, anders, namelijk:*

Deel 2. Beleid, doelen en visie

5. Heeft uw organisatie beleid vastgesteld op het gebied van omgevingsparticipatie bij hernieuwbare energie op land? *Ja, in de raad, Ja, door het college, Ja, ambtelijk, Ja, anders..., Nee, (nog) geen beleid vastgesteld. Ruimte voor toelichting.*
6. Zo ja, om wat voor soort beleid gaat het dan?
7. Welke doelen heeft u in dit beleid gesteld? *Open antwoord*
8. Ligt u op koers voor het behalen van de (door u) opgestelde doelen? *Ja, nee*
9. Bij ja, waar blijkt dat uit? Bij nee, waarom niet?
10. Vanuit welke visie is het beleid van uw organisatie op het gebied van participatie ontstaan? *Open antwoord*

Deel 3: Huidig beleid en praktijk

11. Welke inspanningen (bijv. het oprichten van een burgerberaad of het vaststellen van een beleidskader) heeft uw organisatie op hoofdlijnen de laatste jaren verricht op het gebied van:
 - a. Participatie in de beleidsvorming (o.a. Wro/Omgevingswet, beleidskaders zon en wind, RES)): *open antwoord*
 - b. Participatie in concrete projecten:
 - i. Procesparticipatie: *open antwoord*
 - ii. Lokaal eigendom (mede-eigendom, eigendomsparticipatie): *open antwoord*
 - iii. Financiële participatie zonder eigendom: *open antwoord*
 - iv. Omgevingsfondsen: *open antwoord*
 - v. Omwonendenregelen en aanbod lokaal stroom: *open antwoord*
12. Welke van uw inspanningen waren het meest succesvol? Geef een top 3.
13. Welke van uw inspanningen waren het minst succesvol? Geef een top 3
14. Welke inspanningen (bijv. het oprichten van een burgerberaad of het vaststellen van een beleidskader) verwacht u op de korte termijn te verrichten op het gebied van:
 - a. Participatie in de beleidsvorming (o.a. Wro/Omgevingswet, beleidskaders zon en wind, RES)): *open antwoord*
 - b. Participatie in concrete projecten:
 - i. Procesparticipatie: *open antwoord*
 - ii. Lokaal eigendom (mede-eigendom, eigendomsparticipatie): *open antwoord*
 - iii. Financiële participatie zonder eigendom: *open antwoord*
 - iv. Omgevingsfondsen: *open antwoord*
 - v. Omwonendenregelen en aanbod lokaal stroom: *open antwoord*

15. Hoe ervaart u de samenwerking op het gebied van participatie met andere partijen bij de ontwikkeling van hernieuwbare energieprojecten op land:
 - a. In het algemeen *Score op 1-5 schaal*
 - b. Op het gebied van gelijkwaardigheid *Score op 1-5 schaal*
 - c. Op het gebied van onderling vertrouwen *Score op 1-5 schaal*
 - d. Op het gebied van onderlinge verwachtingen *Score op 1-5 schaal*
16. Hoe ervaart u de samenwerking op het gebied van participatie met andere partijen bij de bouw van hernieuwbare energieprojecten op land:
 - a. In het algemeen *Score op 1-5 schaal*
 - b. Op het gebied van gelijkwaardigheid *Score op 1-5 schaal*
 - c. Op het gebied van onderling vertrouwen *Score op 1-5 schaal*
 - d. Op het gebied van onderlinge verwachtingen *Score op 1-5 schaal*
17. Hoe ervaart u de samenwerking op het gebied van participatie met andere partijen bij de exploitatie van hernieuwbare energieprojecten op land:
 - a. In het algemeen *Score op 1-5 schaal*
 - b. Op het gebied van gelijkwaardigheid *Score op 1-5 schaal*
 - c. Op het gebied van onderling vertrouwen *Score op 1-5 schaal*
 - d. Op het gebied van onderlinge verwachtingen *Score op 1-5 schaal*

Deel 4. Behaalde resultaten

18. Welk effect hebben de door u verrichte inspanningen volgens u op acceptatie en draagvlak voor hernieuwbare energieprojecten op land? *Open antwoord*
 - a. Waar blijkt dat uit? *Open antwoord*
19. Verwacht u - voor de projecten waar uw organisatie bij betrokken is – 50% lokaal eigendom te realiseren? Waarom wel/niet?

Deel 5. Effect van de afspraken uit het Klimaatakkoord (2019)

20. In hoeverre heeft het opnemen van het streven naar 50% lokaal eigendom invloed gehad op de doelen, visie en inspanningen van uw organisatie op participatie? *Open antwoord*
 21. In hoeverre heeft het opnemen van afspraken over procesparticipatie met de omgeving door een initiatiefnemer en de controlerende rol van het bevoegd gezag hierop invloed gehad op de doelen, visie en inspanningen van uw organisatie op participatie? *Open antwoord*
 22. Wat is volgens u het (verwachte) effect van gemeentelijk/provinciaal beleid in het streven naar 50% lokaal eigendom? Wat gaat goed en wat kan beter? *Open antwoord*
 23. Wat is volgens u het (verwachte) effect van de RES in het streven naar 50% lokaal eigendom? Wat gaat goed en wat kan beter? *Open antwoord*
 24. Wat is volgens u het (verwachte) effect van de verschillende gedragscodes rond hernieuwbare energie op land in het streven naar 50% lokaal eigendom? Wat gaat goed en wat kan beter? *Open antwoord*
 25. Wat vindt u van het streven van 50% lokaal eigendom als middel om te komen tot:
 - a. Een eerlijke verdeling van lusten en lasten *Score op 1-5 schaal*
 - b. Het vergroten van draagvlak en acceptatie in de energietransitie *Score op 1-5 schaal*
- Ruimte voor toelichting*

Afsluiting

26. Zijn er nog aanvullende punten waar geen vraag over is gesteld, maar die u wel van belang acht mee te geven? *Open antwoord, niet verplicht te antwoorden*

Bijlage IV: Overzicht achtergronddocumenten

- Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen.*
- ASISEARCH en Bosch & van Rijn (2020). *Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Leidraad Monitor ontwerp.*
- ASISEARCH en Bosch & van Rijn (2020). *Monitor participatie hernieuwbare energie op land. Resultaten nulmeting.*
- ASISEARCH en Bosch & van Rijn (2021). *Monitor 2021: Participatiemonitor. Monitor participatie hernieuwbare energie op land.*
- Energie Samen en Bosch & van Rijn (2021). *Handreiking Financiële Participatie.*
- Energie Samen, de Natuur-en Milieufederaties, de NVDE, Holland Solar en NWEA (2020). *Q&A over afspraken participatie en lokaal eigendom in Klimaatakkoord.*
- Gelders Energieakkoord, Energie Samen Gelderland en Klimaatverbond Nederland. *De maatschappelijke tender als instrument voor de borging van lokaal eigendom bij de (grootschalige) elektriciteitsproductie op basis van wind- en zonne-energie. Een handreiking.*
- Ministerie van EZK (2019). *Kamerbrief kabinetsaanpak klimaatbeleid.*
- Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (2020). *Oplegger & factsheet Bevoegdheden overheden bij procesparticipatie en financiële participatie.*
- Nationaal Programma Regionale Energie Strategie. *Werkblad thema samenwerking markt & overheid in de RES.*
- Nationaal Programma Regionale Energie Strategie. *Werkblad omgevingsinstrumentarium. Keuzes vastleggen in ruimtelijk beleid.*
- Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE, coördinerend), Energie Samen, de Natuur-en Milieufederaties (NMF's), Hier Opgewekt, Holland Solar, de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), Energie Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (2019). *Participatiewaaijer. Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten.*
- Provincie Drenthe (2021). *Handreiking voor participatie zonne- en windparken Drenthe.*
- Rijksoverheid (2010). *Klimaatakkoord.*

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP