

Van hakken in het zand naar breed gedragen visie



In Flevoland is de afgelopen jaren een uniek samenwerkingsverband ontstaan tussen publieke en private partijen bij de sanering en herstructurering van windmolens. Het intensieve proces met een uitzonderlijke omvang van honderden deelnemers dat vijf jaar duurde, is onlangs bezegeld in de ondertekening van een akkoord. Volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) is het proces zo veelbelovend dat andere partijen er hun voordeel mee kunnen doen. Windenergie als publiekrechtelijk en democratisch gecontroleerd maatschappelijk bezit.

Op dit moment staan er in de provincie Flevoland zeshonderd grote en kleine turbines met een totaal vermogen van 592 MW. Dit moet de komende jaren worden opgeschroefd naar een vermogen van 1400 MW om de energiedoelstellingen van Nederland – 6.000 megawatt windenergie op land – in 2020 te kunnen halen. Flevoland neemt daarvan een vierde voor haar rekening. Maar de zaak ligt complex in wat wel wordt genoemd ‘de windprovincie van Nederland’. Vanaf de jaren '90 is het aantal windmolens er spectaculair gegroeid. Vooral boeren en ontwikkelaars schaften destijds een windmolen aan en plaatsten die deels planmatig en gegroepeerd, maar

Windmolens in Flevoland, dé windprovincie van Nederland. De capaciteit moet groeien van 592 naar 1400 MW, *Beeld Provincie Flevoland*

ook solitair op het windrijke land. De provincie besluit in 2005 een einde te maken aan de ontstane wildgroei en definieert nieuw beleid met als ambitie herstructurering van de bestaande windmolens. Maar de top-down-manier zorgt ervoor dat de windeigenaren massaal hun hakken in het zand zetten en dat de ontwikkeling van windenergie in Flevoland jarenlang stilstaat. Wat volgt is een intensief bottom-up proces dat volgens betrokkenen zo uniek is dat zij hun ervaringen graag willen delen. De RVO.nl, voormalig Agentschap NL, uitvoeringsorgaan van het Ministerie van EZ, heeft het proces beschreven in ‘Herstructurering wind Flevoland, van top-down naar breed gedragen’.

Patstelling

‘De samenwerking en het proces dat voorafging aan het akkoord is voor Nederland onder meer uniek, omdat het op deze schaal en in deze constellatie tussen markt (windmoleneigenaren, bedrijven en bewoners) en overheden niet eerder is vertoond’, zegt Gé Huismans, planoloog en als adviseur van de RVO.nl nauw betrokken bij het proces in Flevoland.

Na de patstelling vanaf 2008, het jaar waarin de provincie Flevoland de Beleidsregel Windmolens opstelt, komt de zaak twee jaar later langzaam in beweging door druk vanuit verschillende hoeken. Onder meer het Rijk maakt zich zorgen. Flevoland is qua windaanbod en open ruimte zeer geschikt voor grootschalige windparken en kan potentieel voorzien in >

30 procent van de nationale opgave voor windenergie op land. Een stagnerende ontwikkeling op het gebied van windenergie in de polder helpt daar niet bij. Bovendien blazen de professionele marktpartijen in de nek van de rijksoverheid. Tot dan toe heeft zij de pogingen van deze grote marktpartijen weerstaan die via de Rijkscoördinatieregeling (RCR) de stagnatie in de provincie wilden doorbreken. Deze strategie zou echter opnieuw een wildgroei aan windplannen veroorzaken, was de stelling van de overheid en zou vooral haaks staan op het beoogde beleid van de ondertussen samenwerkende provincie en gemeenten. De 'bovenover' pogingen werken volgens het Rijk bovendien als stoorzender in het proces naar een breed gedragen herstructureringsaanpak.

Bottom-up

Om de publieke en private partijen in Flevoland op een constructieve manier rond de tafel te krijgen, is het hard nodig dat de windmoleneigenaren, de grondeigenaren zonder windmolen en bewoners zich verenigen. Alleen dan zijn zij immers een serieuze en gelijkwaardige gesprekspartner voor de provincie en gemeenten, en in staat om als constructieve sparringpartner oplossingen aan te dragen. Tot dan toe is het onder de windmoleneigenaren ieder voor zich en 'niet zelden bevochten zij daarin vooral elkaar', meldt het rapport. Zowel adviseurs van de provincie als van RVO.nl zijn op dat vlak flink in de weer geweest met marktpartijen. In 2010 verenigen de marktpartijen zich, in wat later de Federatie Windverenigingen Flevoland (FWF) zal heten.

De grootste opgave was om die zelforganisatie zodanig vorm te geven, dat alle belanghebbenden zich vertegenwoordigd en serieus genomen voelden, 'Vanouds bestaat er in Flevoland een sterke polarisatie van 'haves' en 'have-nots'. De directe belangen, uitgangspunt en ideeën lopen erg uiteen. Daar moest op de een of andere manier synchronisatie plaatsvinden, om met één geluid in het overleg met de overheid en de marktpartijen te opereren.' aldus Dirk Louter, als externe adviseur betrokken bij het opzetten en begeleiden van de FWF.

Participatie

Een essentiële doorbraak vindt plaats in de loop van 2011 als vertegenwoordigers van het ministerie, RVO.nl, gemeenten, provincie en initiatiefnemers elkaar vinden in het maken van een maatschappelijk gedragen herstructureringsplan voor windenergie in Flevoland.

Cruciaal is dat de gemeenten en provincie zich in deze fase niet met de technische en financiële details bemoeien, maar zich vooral richten op het geven van een ruimtelijk-juridisch en maatschappelijk kader. Dennis Menting, senior beleidsmedewerker ruimte bij Provincie Flevoland. 'Wij hebben duidelijk onze visie en ons programma van eisen geformuleerd. De federatie gaat daarmee verder. We faciliteren en stimuleren

waar nodig.' Grote inspiratiebron voor dit besluit is het op dat moment actuele en succesvolle bottom-up windmolenproject in de 'Zuidlob' van Flevoland, waarin de planvorming van het omvangrijke windmolenproject van onderop is vormgegeven en verrassend goed is gegaan. De colleges van B&W en Gedeputeerde Staten gaan in 2012 akkoord met dit voorstel.

'Het is Flevolandse wind en Flevolandse ruimte; dan kan niemand worden buitengesloten'

Vanaf dat moment verwachten de gemeenten en provincie dat er 'gemeenschappelijk gedragen projectplannen' komen voor gebiedsgerichte sanering en opschaling van windenergie. Het proces moet bovendien transparant zijn en de hele bevolking van Flevoland moet de kans krijgen financieel te participeren. 'Het is Flevolandse wind en Flevolandse ruimte; dan kan niemand buitengesloten worden', zo vat Dennis Menting, het uitgangspunt van het provinciebestuur samen. 'Zowel de huidige eigenaars van windmolens als de toekomstige krijgen evenveel kans om mee te doen. We hebben bestaande windmolenposities en geld dat met het opruimen daarvan is gemoeid, losgetrokken van de bouw van nieuwe. Er is in totaal een investering van 2 miljard euro gemoeid met de windplannen, dan gaat het niet alleen om draagvlak, maar ook om draagkracht.'

Projectplannen

Wat volgt is opnieuw een voor Nederlandse begrippen 'uniek proces'. Na uitvoerig onderzoek door een extern bureau naar geschikte gebieden voor windenergie binnen de provincie, definieert Gedeputeerde Staten zes windontwikkelgebieden >

Rekenmodel businesscase windmolens

Hoe heeft een windenergieproject de meeste kans van slagen? Veel gemeenten en burgerinitiatieven willen stappen zetten naar een duurzame lokale energiehuishouding. Maar een windmolen is een kostbare investering. RVO.nl heeft een rekenmodel laten ontwikkelen dat inzicht geeft in een gezonde businesscase. Door het invullen van parameters is te zien welke stappen kansen vergroten of afbreken. Het rekenmodel geeft ook inzicht in de financiële ruimte voor burgerparticipatie en in diverse financiële scenario's, zodat overheid, eigenaren en ontwikkelaars weldoordachte besluiten kunnen nemen.

'Zijn windturbines hier haalbaar' is te downloaden op:

www.rvo.nl (zoek sleutel 'rekenmodel').

Het rapport 'Herstructurering wind Flevoland, van top-down naar breed gedragen' is te downloaden op de website van RVO.nl:

www.rvo.nl/subsidies-regelingen/windenergie-beleid-provincie



waar deelplannen voor de herstructurering van het windmolenbestand kunnen worden gemaakt (zie de kaart). De windplannen moeten uiteindelijk bij elkaar komen in een Regioplan Windenergie, met de status van een regionale structuurvisie. De federatie krijgt de taak om zowel windmoleneigenaren als bewoners en bedrijven te verenigen die willen participeren. De concrete projectplannen moeten immers breed worden gedragen. In 2013 zijn er vijf gebiedsverenigingen met een groeiend aantal leden.

'Publieke en private partijen trekken samen op en dat is pure winst'

De positieve ontwikkelingen en de inzet van de FWF in het bottom-up-proces geeft de provincie zo veel vertrouwen dat Gedeputeerde Staten op 9 september 2013 groen licht geeft om te starten met fase 2, de ontwikkeling van concrete projectplannen voor de sanering van molens, nieuwbouw en financiële participatie door de vijf gebiedsverenigingen. Op dit moment zijn de gebiedsverenigingen hard bezig de concrete windplannen vorm te geven. Na toetsing (ruimtelijk, maatschappelijk) door de provincie staat de gebiedsverenigingen daarna weinig meer in de weg om de herstructurering te beginnen.

Rollen

Volgens het rapport past het ontstane 'nieuwe speelveld' met andere omgangsvormen en machtsverhoudingen in de hedendaagse opvattingen van de 'civil society'. Daarin nemen maatschappelijke groepen taken en rollen over van de overheid, in dit geval een nieuw provinciaal windmolenbestand. Maar het blijft flink zoeken. Voor de gemeenten en provincie is het bijvoorbeeld lastig te bepalen wie welke rol heeft. Er is immers sprake van horizontale sturing en interactieve beleidsvorming.

Permanente aandacht voor rolopvattingen blijkt daarom een vereiste. 'Je rol als overheid verandert voortdurend', ervaart Dennis Menting. 'De ene keer ben je regisseur, door het vaststellen van de kaders en uitgangspunten, dan weer word je facilitator en stimulator, Straks zijn we vergunningverlener en contractpartner, want de duurzame energievoorziening blijft een provinciaal belang.' Dat is niet altijd even makkelijk, en gaat met vallen en opstaan, erkent hij. 'Wel is het van belang dat je voortdurend transparant opereert en hetzelfde blijft zeggen, en dat de rijksoverheid steeds rugdekking geeft.'

Ook voor de federatie en de gebiedsverenigingen is het nieuwe speelveld geen sinecure. Er wordt veel van ze gevraagd. De complexe processen vergen bestuurskwaliteit, professioneel procesmanagement, organisatiekracht en geld om de nieuwe taken te kunnen waarmaken. Vooral nog nemen de grote windontwikkelaars, net als iedere andere moleneigenaar in Flevoland, deel aan het proces door lidmaatschap van een van de vijf windverenigingen. De verenigingen bepalen de spelregels voor de uiteindelijke projectontwikkeling, waarbij de ontwikkeltakken van de grote, professionele windontwikkelaars zullen inspringen op het moment dat de windmolens daadwerkelijk worden gebouwd. Deze partijen beschikken immers over noodzakelijke expertise en financiën, die kleine partijen ontberen.

Winst

Ondanks het proces van vallen en opstaan, is er volgens alle betrokkenen in de afgelopen jaren veel bereikt. Gé Huismans: 'Het is allemaal heel nieuw. Maar er is nu wel een gezamenlijk doel. Publieke en private partijen trekken samen op en dat is pure winst. Het Regioplan Windenergie met de status van een ruimtelijke structuurvisie is gefundeerd op lokaal draagvlak. Daarmee wordt windenergie een publiekrechtelijk en democratisch gecontroleerd maatschappelijk bezit.'

Enkele succesfactoren? Behalve de vorming van gebiedsverenigingen, bleken zogenoemde 'bouwpaasters' onontbeerlijk: een man of vrouw die onder de losse (markt)partijen vertrouwen geniet en die bij elkaar kan krijgen. Ook moet de rol en 'pet' van iedereen helder zijn en moeten procesfasen worden afgebakend. Dat vraagt een alerte houding van de overheid. Dirk Louter, die de FWF bijstaat, beaamt dit: 'De overheid moet ruimte geven aan initiatieven, maar deelbelangen voor een bepaalde tijd juist niet honoreren. Om alle partijen aan tafel te houden, is het absoluut noodzakelijk dat iedereen blijft beseffen dat het alleen lukt door het gezamenlijk te doen.'

Monique Koudijs

Het rapport 'Herstructurering wind Flevoland, van top-down naar breed gedragen' kunt u downloaden op de website van RVO.nl: www.rvo.nl/subsidies-regelingen/windenergie-beleid-provincie

Kaart indicatieve zoekruimte voor windenergie in Flevoland
Beeld Provincie Flevoland

