

GREEN DEAL 'PARTICIPATIE'



TERUGBLIK OP HET PROCES VAN STAP 1 IN DE GREEN DEAL

Aanleiding, doel en opzet van de Green Deal

Nederland zal -binnen de kaders van het af te sluiten Klimaatakkoord- de komende jaren forse stappen moeten zetten voor het realiseren van een duurzame energievoorziening en het versnellen van de energietransitie. Daarvoor moet een flink aantal duurzame energieprojecten worden opgestart en gerealiseerd. Deze gaan vanwege hun omvang en impact veelal gepaard met merkbare en vaak zichtbare veranderingen van de fysieke leefomgeving.

22 maart hebben vertegenwoordigers van 27 partijen hun handtekening gezet onder de Green Deal Participatie bij Duurzame Energieprojecten. Het doel van de Green Deal is om gezamenlijk inzichten en ideeën te ontwikkelen en te delen om participatieprocessen te verbeteren bij de inpassing van duurzame energieprojecten in de fysieke en sociale leefomgeving.

Enkele overwegingen hierbij zijn dat goede inpassing niet mogelijk is zonder inzicht in de belangen, wensen en ideeën van burgers, bedrijven/marktpartijen, maatschappelijke organisaties (gericht op onder meer natuurbehoud en landschap) en overheden én dat belangen, wensen en ideeën het beste in beeld komen door participatie bij de inpassing van een duurzaam energieproject.

De Green Deal is opgedeeld in 3 stappen:

- Tijdens Stap 1 richten Partijen zich op het actief delen van kennis en ervaringen van en over participatie.
- Tijdens Stap 2 leggen Partijen de focus op het ontwikkelen van kennis en competenties voor participatie.
- Tijdens Stap 3 zetten Partijen zich in voor de verspreiding van bestaande en nieuwe kennis, ervaringen en competenties binnen en buiten het eigen netwerk.

Doorlopen proces, ervaringen en noties

In het proces zijn we op dit moment aangeland aan het einde van Stap 1.

In de afgelopen maanden hebben partijen zich verenigd in werkgroepen, hebben Partijen hun beschreven acties uitgevoerd en is er het nodige aan coördinatiewerk verzet achter de schermen om het proces zoveel mogelijk aan te haken op de processen om ons heen die elkaar in snel tempo opvolgen, zoals het Klimaatakkoord, Regionale Energiestrategieën, de omgevingswet en NOVI.

Op 18 september is er een eerste kennisbijeenkomst georganiseerd voor de deelnemende partijen om de eerste resultaten te delen en verder te praten over hoe de Green Deal past in deze snel veranderende (beleids)omgeving.

Enkele algemene noties bij het proces in Stap 1 vanuit de coördinatiegroep van de Green Deal en bij deelnemende partijen zijn:

- Brede aanwezigheid van vertegenwoordigers namens overheid, sector, banken, LEO, wetenschap en maatschappelijke organisaties wordt gewaardeerd. Commitment in bijdragen is wel een aandachtspunt, vanwege de vele lopende (aanvullende) trajecten.
- Er is veel werk verzet door alle sectoren. Personele wisselingen tussen het voorbereidingstraject en het uitvoeringstraject in de Green Deal heeft voor enige vertraging gezorgd, omdat iedereen toch de 'vertaalslag' mee moet maken waar we voor staan.
- We hebben de planning nagenoeg gehaald, er is een enorm drukke agenda en veel overlap met andere trajecten. Belangrijke notie is dat vaak aandacht moet worden gevraagd over hoe we binnen de Green Deal dingen doen die bijdragen aan andere trajecten.
- In stap 1 hebben de sectoren met name nog met hun eigen achterban teruggeblikt. Er zou voorafgaand aan deze bijeenkomst per werkgroep nog een slag worden gemaakt naar de andere partijen, maar dat was in veel gevallen nog niet (succesvol) gebeurd en dat was wel de afspraak. Het zou mooi zijn als hier nog invulling aan gegeven wordt.
- Constatering dat participatie -mede dankzij deze Green Deal- al een plek heeft gekregen in het voorstel voor hoofdlijnen Klimaatakkoord en ook bijvoorbeeld in de politieke discussie over zonneparken. Overheden zijn belangrijk als stok achter de deur dat het ook gebeurt. Voor projecten zijn gemeenten daarbij een belangrijke partij. Voor uitwerking en implementatie akkoord en RES respectievelijk het Rijk en de provincies. Er komt hiermee veel op dezelfde 'bordjes' te liggen.
- Gedachtengoed van het belang van participatie lijkt in algemene zin breed geland. Wel verschil tussen sectoren al lijkt het leergeld dat wind heeft betaald zonder meer op de andere sectoren neer te kunnen gaan slaan. Dus actie is vereist.
- Participatie moet geen 'trucje' worden om je eigen doel te bereiken. Participatie vergroot de kwaliteit van de ruimtelijke inpassing van duurzame energieprojecten en de legitimiteit van besluitvorming. De vraagstelling zou hierbij kunnen/moeten zijn: "hoe gaan we samen de duurzaamheidsopgave invullen".
- Lusten en Lasten, participatie is meer dan financieel meedoen.
- Door iets op te schrijven over 50% eigendom in een akkoord zou men kunnen denken dat het ook meteen geregeld is. En dat het een teleurstelling is dat je vervolgens ontzettend veel moet gaan doen...

STAP 1: BEVINDINGEN INVENTARISATIE VANUIT DE WERKGROEPEN

In Artikel 6. Inzet en acties van Partijen gezamenlijk: nadere uitwerking Stap 1 staat dat partijen zich via de werkgroepen inzetten voor een gezamenlijke inventarisatie van alle kennis, ervaringen, nieuwe inzichten en ideeën voor participatie in duurzame energieprojecten en in de werkgroepen inbreng leveren vanuit het perspectief van de initiatiefnemer, de burger, maatschappelijke organisaties en de overheid De werkgroepen leveren een verslag op van deze inventarisatie aan de Coördinatiegroep.

Werkgroep Wind

De windsector heeft het leertraject rondom participatie voor een groot deel doorlopen en al veelvuldig kennis en ervaringen gedeeld. Zij willen nu een stap verder gaan en een leerproces starten over gebiedsgericht ontwikkelen. Opzet invulling Green Deal Participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten van NWEA. De belangrijkste punten hieruit zijn als volgt:

- Binnen de windsector is er steeds meer en steeds vroeger communicatie met de omgeving
- Er bestaan allerlei vormen van financiële en procesparticipatie

- In 2013 is er een gedragscode wind op land opgesteld door Greenpeace, Milieudefensie, NMF's, N&M, ODE Decentraal en NWEA
- Uit de praktijk zijn op twee manieren lessen te trekken: wordt de proces- en financiële participatie op een goede manier ingevuld en is de manier van ontwikkelen zelf wel wenselijk of kan dit beter op een andere manier worden ingevuld?
- NWEA wil een leerproces starten over gebiedsgericht ontwikkelen: in welke situaties is een dergelijke aanpak nuttig? Wie zijn hier aan zet? Welke rol spelen grondposities/ eigendom van grond in een dergelijk proces? Hoe kunnen we in de branche afspraken maken over een dergelijke aanpak? (aanpassen gedragscode?)

Werkgroep Zon

De werkgroep Zon heeft ervoor gekozen nog niet met de leden van de werkgroep bij elkaar te zitten, maar heeft eerst zelf een inventarisatie gedaan binnen haar eigen achterban naar de kennis en ervaringen rondom participatie "Zee van zonne-energie in Nederland, naar draagvlak en participatie".

- Het betrekken van de omgeving is een groeiend thema binnen de sector. Door de groei van zonne-projecten groeit ook het aantal bezwaren uit de samenleving. Deze bezwaren gaan onder andere over de wijze van participatie, het gebruik van landbouwgrond versus daken, landschapswaarden en ecologie en benodigde uitbreiding van het elektriciteitsnet.
- Er zijn ook bezwaren vanuit de projectontwikkelaars: er is geen consistent beleid bij decentrale overheden, soms zijn er te hoge eisen en beeldvorming in de buitenwereld is niet altijd gebaseerd op feiten.
- Er is behoefte aan spelregels over ruimtelijke kwaliteit, lokale waarde en het betrekken van de omgeving.
- Holland Solar werkt nu aan suggesties voor beleid van gemeenten/ provincie / Rijk, een handreiking voor gemeenten en een handreiking voor projectontwikkelaars, wat mogelijk een gedragscode kan worden.

Werkgroep Bio-energie

Er is uiteindelijk één bijeenkomst geweest met Platform Bio-energie, Staatsbosbeheer, LTO, Natuur & Milieu en RVO. De andere werkgroepleden waren niet aanwezig. De bevindingen uit de sector zijn als volgt:

- Tot 5 jaar geleden was bio-energie geen issue
- Momenteel zijn er projecten waar de omgeving actief betrokken wordt: bij Arnhem-Alteveer en bij de ontwikkeling van de Amercentrale
- Beleid op Provinciaal niveau wisselt. Bepaalde Provincies nemen houding aan tegen bio-energie (b.v. Gelderland). Sommige provincies kiezen juist wel voor bio-energie (bijv. Overijssel).
- Waar de sector aan wil werken is beeldvorming, informeren en consulteren.
- Hoe de sector dit wil doen is: ervaringen delen, genuanceerde beeldvorming uitdragen, guidelines voor omgevingsmanagement opstellen, gebruik maken van ervaringen windenergie en geothermie en toewerken naar een gedragscode

Werkgroep Geothermie

De werkgroep Geothermie heeft ervoor gekozen nog niet met de leden van de werkgroep bij elkaar te zitten, maar heeft eerst zelf een inventarisatie gedaan binnen haar eigen achterban naar de kennis en ervaringen rondom participatie.

- Geothermie wordt momenteel in nauwe samenspraak met de omgeving uitgevoerd. Eerste projecten door clusters in glastuinbouw zijn sterk geworteld in lokale omgeving.
- Bij de eerste projecten zijn (lokale) overheden en toezichthouder vroeg betrokken. Lokale overheden zijn dikwijls mede-initiatiefnemer.
- De sector wil naar een consistente aanpak van omgevingsbetrokkenheid. Zij zijn bezig met een industriestandaard voor omgevingsmanagement. Dit doen zij in gesprek met de geothermie-operators over betrokkenheid van de omgeving en streven naar verschillende niveaus van betrokkenheid: informeren, betrekken, participeren, co-

creëren. Daarnaast wordt gestart met de ontwikkeling van een Gedragscode aardwarmte

Werkgroep lokale initiatieven

De werkgroep Lokale initiatieven is ten dele bij elkaar gekomen, te weten de NMFs en ODE Decentraal.

- Goede participatie kan alleen plaatsvinden binnen de kaders die de overheid stelt: goede governance door de overheid; heldere doelen, met termijnen en escalatiemogelijkheden (hard op het doel, zacht op het proces).
- Bevoegde gezagen sturen op goede participatie. Overheden nemen dit punt op in beleid, omgevingsvisies, - plannen, RES-sen, etc. en nemen dit als eis op bij het verlenen van planologische medewerking. SDE wordt pas toegekend ná vergunningverlening door bevoegd gezag.
- Duidelijke beleidskaders helpen: (i) omgeving profiteert mee (lokaal eigendom); (ii) optimale gebiedsinrichting leidend (niet grondlocaties), borgen natuurbelang. Stuur op multifunctioneel ruimtegebruik; andere belangen meekoppelen, bijvoorbeeld natuur, recreatie, voedselproductie, educatie
- Laat mensen met lager inkomen mee profiteren
- Richt een ambitieus ontwikkelfonds op voor energie coöperaties. Kennisuitwisseling en ondersteuning bij lokale initiatieven én bij gemeenten.
- Expertisecentrum ten behoeve van goede en consistente vraagstelling rond het in kaart brengen van de effecten op natuur, milieu- en landschap, waarmee op consistente en gedragen wijze de effecten in Nederland in kaart gebracht kunnen worden.
- Programmatische aanpak duurzame energie projecten en ecologie als basis voor de RES-sen.

STAP 1: SAMENVATTING VAN DE DISCUSSIETAFELS VAN DE KENNISBIJEENKOMST D.D. 18 SEPTEMBER

Discussietafel 1: Participatie binnen integrale gebiedsontwikkeling

- In welke gevallen en op welke wijze kunnen projecten geholpen zijn met een gebiedsgerichte aanpak?
- Wie kan het beste initiatief nemen hiervoor en hoe organiseren we het proces?
- Wat zijn randvoorwaarden voor succes?

Hoofdpunten:

- In bijna alle gevallen lijkt het goed om een gebiedsgerichte aanpak te gebruiken. De vraag wordt zelfs omgedraaid: wanneer is een gebiedsgerichte aanpak niet nodig? Een gebiedsgerichte aanpak is nuttig wanneer de voordelen en de nadelen van een project ongelijk verdeeld zijn over belanghebbenden, of wanneer voor- en nadelen nog onbekend zijn.
- Deelnemers zijn van mening dat participatie vooral handig is bij ongelijke verdeling van baten/lasten in een project. Een gedragscode voor de sector zou kan dan een hulpmiddel zijn (hoe de omgeving betrekken?). De windsector heeft hier al leergeld voor betaald.
- Je kunt het een participatietraject vormgegeven worden rondom de centrale vraag: "hoe los je de duurzame doelstelling op", waarna vervolgens de deelnemers meepraten over de invulling zonder te focussen op een oplossing of een techniek neutrale aanpak.
- Ook rijst de vraag wat/hoe groot 'de omgeving' van een project is, en wie dat bepaalt. Deelnemers vinden het een belangrijke vraag wie of wat eigenlijk 'de omgeving' (burgers én ondernemers?) is bij een project. De overheid zou een focus moeten

bepalen. Als stelregel werd aangehouden: Hoe dichterbij projectniveau, hoe minder verantwoordelijkheid voor de overheid en hoe meer verantwoordelijkheid bij projectontwikkelaar en visa versa.

- Een onderliggende vraag is wie het initiatief neemt voor gebiedsparticipatie: Er zijn vaak twee schaalniveaus waarop er participatie plaatsvindt. Op een hoger abstractieniveau / groter schaalniveau. Hierbij wordt nog gezocht naar locaties voor projecten en gaat vaak over het invullen van een visie (zoals het uitvoeren van een warmtetransitie) binnen een regio. Participatie kan ook terugkomen op een lager abstractieniveau en op een kleinere geografische schaal: vaak een concrete, techniek gebonden project. Het is op dit tweede niveau dat de meeste inspraak van omwonenden is te verwachten (participatie paradox).
- Belangrijke randvoorwaarde voor succes is de snelheid van beleidsontwikkelingen; en waar dat niet mogelijk is de voorziening van tijdelijke instrumenten. Er is een oproep om actievere grondpolitiek te voeren, omdat grondposities vaak locaties voor duurzame energie bepalen. Concreet beleid kan vaak een middel zijn om hierin te sturen. Snelle duidelijkheid geeft minder 'ruis'. Met name voor gebiedsontwikkeling van de orde grootte RES/NOVI, anders kunnen ontwikkelingen op een lokaal niveau het participatietraject inhalen. Zou een gedragscode anders dit vacuüm moeten kunnen oplossen?
- Een project zal vroeg of laat langs het bevoegd gezag of de gemeenteraad gaan. Het kan daarom van belang zijn om de gemeente een regierol te geven zodat er in een vroeg stadium borging is van een project bij de verantwoordelijke overheden. Het lokale bestuur kan bij uitstek een kader stellen voor een project.

Discussietafel 2: Participatie als vakmanschap

- Welke lessen kunnen de werkgroepen en sectoren van elkaar leren over participatie?
- Wat is er nodig om in projecten van informeren en consulteren naar adviseren en samenwerken te komen?
- Wat zijn de belangrijkste factoren van participatie die leiden tot acceptatie en draagvlak?

Hoofdpunten:

- Leden uit de windsector hebben al erg veel ervaring op dit onderwerp en hebben een voorlopersrol, ook met hun gedragscode in de sector (2013). Er is behoefte aan uitbouw binnen deze Green Deal.
- Er heerst toch een grote wens dat er straks een soort basis afspraken liggen voor participatie in het KA (zoals richtlijnen of gedragscodes) voor de ontwikkeling van zon op land bijvoorbeeld. Het kan niet op de schouders van alleen de sector liggen.
- Projectontwikkelaars zijn echt doeners, participatie (en het organiseren ervan) is een vak. Daarom wordt participatie wordt nog te vaak ervaren als een soort nep participatie. Het is geen open participatie over het gebied omdat de ontwikkelaars een commerciële actor zijn. Het wordt bij de sector neergelegd en de verantwoordelijkheid zo bij een partij wordt gelegd met commercieel belang. Dit is niet de structurele oplossing, er moet meer vanuit gezamenlijkheid (ontwikkelaar, grondeigenaar, financier, vergunningverlener, beleid gewerkt worden)
- In de geothermie zijn projecten tot nu toe nog relatief kleinschalig uitgevoerd, omgevingsmanagement was nog helemaal niet aan de orde. Hoe krijgen we de kennis op peil, zeker in zo'n heel ander 'kennisveld' als de ondergrond, ook richting de omgeving? Bio-energie heeft ook veel ast van beeldvorming. Joint Fact Finding is een must.
- Ga je bij het opstellen van gedragsregels over participatie eisen stellen over het betrekken van burgers in een vroeg stadium? Of laat je ruimte voor participatie over, op een later moment wanneer burgers zich meer betrokken voelen bij een project? Participatie paradox
- Deelnemers vragen zich af wie bepaalt of de participatie 'in orde' is; daar zouden richtlijnen voor moeten zijn.

Discussietafel 3: Participatie en het Klimaatakkoord

- Hoe kijken we aan tegen de ambitie van '50% in lokaal eigendom' zoals benoemd in de Hoofdpijnen van de sectortafel Elektriciteit?
- Welke bijdrage kunnen we vanuit de Green Deal leveren aan de uitwerking en implementatie van het Klimaatakkoord ?

Hoofdpunten:

- De ambitie van '50% in lokaal eigendom' zoals benoemd bij de sectortafel Energie, beoordelen de deelnemers positief, het is een statement. Hoe het ook precies uitgewerkt wordt, het staat op de agenda. Het zorgt ervoor dat lokale partijen zich persoonlijk betrokken voelen en een rol willen spelen, en daarmee creëert het draagvlak.
- Wel moet het begrip participatie scherper opgeschreven worden in het Klimaatakkoord: participatie houdt meer in dan financieel eigendom en informeren.
- Participatie wordt gezien als middel om breder draagvlak te genereren, veel projectontwikkelaars werken al volgens principes van participatie en dit werkt goed. Het zou dus een algemene lijn in het KA moeten worden. Máár: men moet niet denken dat hiermee het hokje "draagvlak" gelijk afgevinkt kan worden. Er heerst een gevoel dat 'participatie organiseren' nu niet teveel gelijk staat aan een trucje om je eigen doel te realiseren (door te drukken). Ondernemers en burgers spreken zelfs al niet dezelfde taal.
- Ook hier rijst de vraag wat/hoe groot 'de omgeving' van een project is, en wie dat bepaalt. Deelnemers vinden het een belangrijke vraag wie of wat eigenlijk 'de omgeving' (burgers én ondernemers?) is bij een project. Dit moet niet worden dichtgetimmerd, omdat het lokaal verschillend kan zijn.
- Er is zorg over hoe het op lokaal niveau wordt uitgewerkt: binnen de RES (?), er komt veel op gemeenten af. Hoe zit het lokaal bestuur hierin en hoe verzorgen we voldoende kennis over duurzame energie algemeen en participatie in het bijzonder op lokaal niveau? Een pool van deskundige projectleiders voor gemeenten en levendig netwerk zou kunnen helpen.
- Men vraagt zich af of de bevolking wel het geld heeft om 50% van projecten te bekostigen. Hier zouden geen leningen voor afgesloten moeten worden. De ontwikkelfaciliteit zou de financiële opties in beeld moeten brengen. Zeker in een vroeg stadium: het is geen goed idee om particulieren te laten financieren met kasstromen die er nog niet zijn (met leningen van banken). 50% is overigens niet heilig, maar men moet de kans krijgen mee te doen.