

————— Lokaal eigendom van zonneparken en windturbines, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord, komt maar langzaam van de grond. Het kán wel, zo bewijst coöperatie Betuwewind. Noodzakelijke ingrediënten: burgers met ondernemingszin en een gemeente die de poot stijf houdt.

## Lokaal eigendom duurzame energie komt langzaam van de grond

# Achter de wol schijnt de zon

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 33 | 2023

Dat was goed nieuws voor de betrokken burger, toen in 2019 in het Klimaatakkoord werd afgesproken dat de burger aan zet is bij het opwekken van duurzame energie. Om de energietransitie te laten slagen, moeten 'partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling', zo schrijft het Klimaatakkoord voor. Dan is in 2030 zeker 50 procent van energie uit zon en wind op land lokaal eigendom. Dat is althans 'een algemeen streven'. Hoe hangt de vlag erbij? Rooskleurig zijn de cijfers nog niet. Eind 2021 is 22,9 procent van alle opwek van zonnestroom lokaal eigendom, zo blijkt uit een tussentijdse evaluatie in opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Die lokale partijen bestaan uit drie groepen: bewonerscollectieven (4,1 procent), publieke partijen (5,9 procent) en lokale bedrijven en instellingen (12,9 procent). In 2020 was het aandeel lokaal eigendom precies even groot, in 2019 was het 22,1 procent. Bij wind was het beeld iets anders. In 2021 was daar het aandeel lokaal eigendom 32,2 procent, waarbij bewoners 12,4 procent voor hun

rekening namen, publieke partijen 2,6 procent en bedrijven 17,2 procent. Opvallend is dat voor 2020 nog sprake was van 53,4 procent lokaal eigendom. 'De afname is toe te schrijven aan de realisatie van grote windparken zonder lokaal eigendom', aldus de evaluatie.

Voor de matige cijfers bestaat een logische verklaring, aldus het evaluatierapport. De zonneparken die in 2021 zijn gebouwd, zijn voorbereid en ontwikkeld voordat het Klimaatakkoord werd bekrachtigd in 2019. De opstellers van het rapport verwachten dat de afspraken uit het Klimaatakkoord voor zon rond 2023-2024 zichtbaar worden. Voor wind zal dit langer duren, vanwege de langere doorlooptijd.

### 1.200 LEDEN

Van ver voor het Klimaatakkoord stamt het lokaal eigendom van coöperatie Betuwewind. Met 1.200 leden en zeven eigen windturbines is deze coöperatie in de gemeente West Betuwe een succesverhaal van lokaal eigendom van duurzaam opgewekte energie. Directeur Gerlach Velthoven ontvangt in Centrum voor Duurzaamheid De Knop, dat huist in een hoekpand aan de rand van het winkelcentrum van Geldermalsen. In een van de vergaderzalen vertelt hij onder het systeemplafond hoe dat succes tot stand is gekomen, en wanneer. Namelijk 'al snel vier wethouders geleden', aldus Velthoven, toen West Betuwe nog bestond uit de gemeenten Geldermalsen en Neerijnen, die zoekgebieden hadden aangewezen voor wind. 'De gemeen-

ten wilden draagvlak en hebben gezegd: we willen dat de burgers meedoen.

Wij hebben gelijk de vinger opgestoken en gezegd: wij willen die windmolens wel realiseren.'

Dat klinkt haast als 'zo gezegd, zo gedaan', maar wat volgde was een lange weg, waarvan je de zwaarte niet moet onderschatten, waarschuwt Velthoven. 'Mede-eigenaarschap moet je verdienen. Je hebt grond nodig, en de gemeente had zelf geen grond. De grond was van de Avri (de regionale afvalverwerker, HP) en die had een contract met een commerciële partij afgesloten om windturbines te plaatsen. Dat contract moet je dan openbreken.' Twee lange jaren duurden de onderhandelingen, vertelt Velthoven. 'De gemeente heeft steeds haar rug recht gehouden en gezegd:

"Wij hebben een windvisie, we willen dat de burgers meedoen. Als dat niet gebeurt, dan werken we niet mee."

Om het spel mee te spelen, had de coöperatie geld nodig. Alleen al voor de ontwikkeling van de twee windparken – de aanloop tot aan het bouwen van de turbines – moest Betuwewind 800.000 euro betalen. Voor het bouwen van de 7 windmolens was 50 miljoen euro nodig. Daarvan leverden de leden 4,5 miljoen euro; de rest werd geleend bij banken.

### GENUANCEERDER

Of het deels lokale eigendom van de windmolens (er staan ook molens van projectontwikkelaars in de gemeente) het draagvlak voor windturbines heeft ver-

# ‘Het is makkelijker om je buurman te geloven dan een groot bedrijf van ver weg’

# ken



groot, vindt Velthoven lastig te beoordelen. ‘Wij zagen wel dat wij een belangrijke rol speelden. Wij deden ook het omgevingsmanagement. Wij werden geloofd omdat we van hier zijn. Het is makkelijker om je buurman te geloven dan een groot bedrijf van ver weg.’ Het gesprek loopt dan genuanceerder, zo heeft hij ervaren. ‘Mensen zien dat de gemeente in een moeilijk parket zit: ze moeten duurzame energie opwekken en dat zal leiden tot overlast. Hoe weeg je dat af?’

Wat allicht ook een rol speelt om het draagvlak te vergroten, is dat door lokaal eigendom een flink deel van de opbrengst van de windenergie binnen de gemeentegrenzen blijft. ‘Je wint niet alleen draagvlak, het zijn ook harde pegels. Wij maken forse winst die we weer in projecten steken.’ Betuwewind heeft er een duurzaamheidsfonds voor opgericht, waar het elk jaar 600.000 euro in stopt voor lokale duurzame projecten.

Ondanks de vruchten die bewoners en gemeenten kunnen plukken van energiecoöperaties, stuit lokaal eigendom in veel gemeenten nog op drempels. Zo registreerde het Sociaal Cultureel Planbureau vorig jaar in *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet?* dat er een ongelijk speelveld is. Burgers hebben bijvoorbeeld te weinig kennis en te weinig toegang tot geld in het spel met grote ontwikkelaars. Velthoven beaamt dat dit ‘een grote hobbel’ was in West Betuwe. ‘Intussen kan ik betaald worden door de coöperatie, dus dat maakt het een stuk makkelijker. Maar in die tijd deed ik dat in mijn vrije tijd en andere bestuursleden ook. Dat is een heftig proces; ik zie veel coöperaties die dat niet voor elkaar krijgen. Deels door bemensing, maar ook omdat er niet de juiste competenties in het bestuur zitten. Je hebt een professionele en ondernemende mentaliteit nodig om door te zetten en een grote broek aan te trekken.’

## **PIONIERS**

**‘Toch hoeven een gebrek aan geld en kennis lokaal eigendom niet in de weg te staan, meent Siward Zomer van Energie Samen, dat 700 energiecoöperaties in vertegenwoordigt. ‘Die kennis is er wel. Alleen, de toegang tot kennis is er niet altijd’, meent hij. Zo ziet hij ‘coöperaties die de eerste twee jaar denken dat ze het wiel zelf wel kunnen uitvinden. ‘We zijn natuurlijk een sector van pioniers en van mensen die het zelf willen doen’, zo verklaart hij die houding.**

En wat betreft geld: om de eerste 10 of 20 procent aan investeringen, het meest risicovolle deel, te financieren is het Nationaal Ontwikkelingsfonds Energiecoöperaties opgericht. Deze risicovolle startfinanciering hoeft volgens Zomer dus geen drempel meer op te werpen. Althans, in de meeste provincies. ‘Er zijn sommige provincies die die drempel expres of door onkunde laten bestaan door niet mee te ▶

doen met het Nationaal Ontwikkelfonds. Welke provincies? Gelderland, Noord-Holland.' Die houden volgens de directeur vast aan oude regelingen 'voor 10.000 euro of zo. Daar bouw je geen windmolen van.' Daar komt bij dat sommige coöperaties huiverig zijn om grote bedragen uit te geven, zo vindt Velthoven, en daarmee zijn ze te weinig ondernemend en te weinig een volwassen partner zijn voor gemeenten of ontwikkelaars. 'Ja, maar dat was Betuwind ook, voordat Gerlach kwam', lacht Zomer. 'Die zouden nooit windmolens bouwen.' Pas toen er twee kartrekkers kwamen, waarvan Velthoven er eentje was, ging er een ondernemerswind waaien. In het stimuleren van die ondernemersmentaliteit ziet hij een taak voor gemeentebestuurders. 'Als je beleid opschrijft, geef ook een paar centen uit om iemand te vinden die die coöperatie goed op de rit zet', adviseert hij.

#### **GEEN VERSTAND**

**Appeltje-eitje is lokaal eigendom voorlopig nog niet. Met name bij zonneparken gaat het nogal eens mis, aldus Zomer.** 'Er floepen er best wel veel doorheen waar gemeenten niet echt opletten of wel participatie is toegevoegd. De sector is vrij nieuw. Dus die hebben niet eerder met participatie leren werken. En gemeenten denken dat zon minder landschappelijke impact heeft, waardoor gemeenten participatie niet zo'n grote noodzaak vinden.' Hoewel veel gemeenten steeds beter hun best doen voor participatie, ziet Zomer nog steeds gemeenten die bij hun RO-beleid niet nadenken over participatie. Hij heeft het over 'ambtenaren en wethouders die geen verstand hebben van ruimtelijke ordening, denken dat het wel losloopt, vertrouwen op marktpartijen, dat die het vanzelf doen.'

Toch heeft Zomer vertrouwen in de toekomst. 'Omdat ik het op heel veel plaatsen goed zie gaan. Ik zie dat vanuit de overheid en de energiecoöperaties heel veel kennis gedeeld wordt.' Dat vertrouwen klinkt nog duidelijker door bij Els Holsappel, thema-expert lokaal eigendom bij Nationaal Programma RES. Zij wijst erop dat het doel van 50 procent lokaal eigendom is vastgelegd door elke RES-regio, 'met de bedoeling dat op te nemen in lokaal beleid. We zien dat gemeenten daar heel druk mee bezig zijn geweest.' En niet alleen de gemeenten bewegen richting lokaal eigendom. Holsappel: 'Zeker bij wind zeggen projectontwikkelaars: we willen dit niet meer doen zonder samenwerking met een lokaal collectief.'

Dat neemt niet weg dat er gemeenten zijn die het niet hebben vastgelegd in beleid.

## 'Gemeenten zijn nogal eens makkelijk: als je je best doet, is het goed genoeg'



Hoeveel dat er zijn, weet Holsappel niet. 'Een kleiner deel.' Dat afwachtende gedrag van gemeenten verklaart ze met de 'nieuwe manier van hoe we met de energietransitie omgaan.' Ze ziet huivering bij gemeenten: 'Kan ik dit wel vragen van mijn inwoners? Kan ik ze financieel risico laten lopen? Kost het niet heel veel geld voor de inwoners? Kunnen ze het wel aan, vrijwilligers?' Bij sommige gemeenten heerst, ten onrechte, het idee dat het aanbieden van aandelen onder lokaal eigendom valt. Aan de andere kant weten gemeenten soms niet hoe ze met professionele coöperaties als Betuwind moeten omgaan. 'Dat vinden gemeenten soms lastig: "Hé, is dat niet gewoon een marktpartij? Kan ik daar wel mee samenwerken?" Terwijl het echt iets

anders is dan de markt. Een inwonercollectief heeft niet als doel er heel rijk van te worden.'

#### **KOPSCHUW**

Coöperatiedirecteur Velthoven, die het succesverhaal van Betuwind al aan veel andere gemeenten heeft verteld, is minder optimistisch dan Holsappel. Deels ligt dat aan de gezondheidsdiscussie rondom windturbines, waardoor veel windprojecten zijn stilgelegd. 'Coöperaties zijn kopschuw geworden', waardoor ze nog minder risico's durven te nemen dan voorheen. En bij zonprojecten ziet Velthoven dat gemeenten minder hun rug recht houden dan bij wind, en lokaal eigendom niet afdwingen. 'Gemeenten zijn ▶

nogal eens makkelijker daarin: als je je best doet, is het goed genoeg. Bij zon zie ik met name nog veel coöperaties buiten de boot vallen, omdat het proces aan het begin niet zorgvuldig wordt gevoerd.’

Volgens hem zijn er ontwikkelaars die, om zelf in hun eentje aan de knoppen te kunnen zitten, een nepcoöperatie opzetten. ‘Die lijkt op papier wel leuk en dat schuiven ze dan onder de neus van de wethouder. Betrokkenheid en geld van de burger ‘kun je beloven zonder dat het hard is. Die belofte is vaak voor de gemeente al genoeg. Wij vinden dat je een vergunningaanvraag pas moet accepteren als het geregeld is, zwart op wit.’

Zelfs de gemeente West Betuwe is ervoor gevallen, aldus Velthoven. ‘Er zijn nu twee zonneparken die ruimtelijke medewerking krijgen van de gemeente zonder dat het goed voor elkaar is.’ De coöperatiedirecteur heeft wel met de betrokken ontwikkelaars gesproken, ‘maar er wordt geen serieus eigendom aangeboden. Ze zeggen: “We gaan iets oprichten. Daar kunnen de burgers aan deelnemen.” Maar het is nog niet voor elkaar en de burgers hebben er ook geen zeggenschap over. Dat is precies wat wij zien als de *bottleneck*. Als de ont-

## ‘We zijn een sector van pioniers en van mensen die het zelf willen doen’

wikkelaar zelf een coöperatie opricht en het regelt voor de burgers, dan is er een belangenverstremming. De burgers moeten het zelf kunnen doen.’ Volgens wethouder Joke van Vrouwerff heeft de gemeente lokaal eigendom van de zonneparken wél geregeld, namelijk door de afspraak om voor 50 procent in de raad van commissarissen te zitten.

### WATERDICHT

**Linksom of rechtsom, voor gemeenten zou het handig zijn als ze lokaal eigendom waterdicht, dus met een resultaatsverplichting, kunnen afspreken met een ontwikkelaar. ‘Maar juridisch kun je dat niet afdwingen als gemeente’, reageert Els Holsappel van het Nationaal Programma RES. Hooguit kan de gemeente een inspanningsverplichting opleggen en,**

als die niet is geleverd, een initiatief daarop afwijzen. Lokaal eigendom is nu eenmaal niet wettelijk verankerd, legt ze uit. Velthoven vindt dat ‘een strikt juridische manier van kijken’. Je kunt, geeft hij toe, de omgevingsvergunning niet weigeren alleen omdat het lokaal eigendom niet is gegarandeerd. ‘Maar als het gaat om het verankeren van beleid en om een bestemmingsplanwijziging, dan zijn er veel meer mogelijkheden voor de gemeente. Als de gemeente in haar beleid zegt: we willen alleen projecten die voor 50 of 100 procent van bewoners zijn, dan slikken ontwikkelaars dat, want ze willen die discussie niet aan. Ze willen verder’, zo is zijn ervaring. ‘Ik zie in de praktijk dat een wethouder gewoon wint als die: ik praat niet met jou, want je vertegenwoordigt geen coöperatie. Er is geen jurist die dat aanvecht.’ ●

## COLUMN JAN VERHAGEN



# SERIEUS NEMEN

Ik heb drie vragen. En ik zeg het maar meteen: ik heb er geen antwoord op. Mijn eerste vraag: Hoe serieus neemt het ministerie van Financiën de gemeenten en provincies? De gemeenten moeten vanaf 2026 twee miljard euro inleveren en vanaf 2027 drie miljard euro. En wat doet het ministerie van Financiën deze maand? Dat oppert om die kortingen twee jaar te vervroegen. De gemeenten moeten dan al volgend jaar twee miljard euro inleveren en vanaf 2025 drie miljard euro. En bovendien oppert het ministerie de mogelijkheid om de korting vanaf 2026 met een miljard euro te verhogen. Gecombineerd moeten de gemeenten dan al volgend jaar twee miljard euro inleveren, in 2025 drie miljard euro en vanaf 2026 vier miljard euro. Deze kortingen oppert het ministerie bij de

politieke partijen voor de Kamerverkiezingen van 22 november. Ook oppert het ministerie om vanaf volgend jaar 300 miljoen euro extra af te pakken van zes provincies uit de oostelijke helft van Nederland: Groningen, Fryslân, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Bovenop de al aangekondigde kortingen. Ik weet echt niet hoe serieus het ministerie van Financiën de gemeenten en provincies en hun financiële zorgen neemt. Ik weet wel dat de gemeenten en provincies die vraag hoognodig moeten stellen. En dat het ministerie die vraag moet beantwoorden. Dan de tweede vraag. Hoe serieus nemen de gemeenten het ministerie van Financiën en zijn suggesties? Dat gaan we snel zien. Gemeenten moeten namelijk voorzichtig begroten. Ze mogen alleen inkomsten begroten die zeker zijn. Als de gemeenten het ministerie van Financiën serieus nemen, dan moeten ze ervan uitgaan dat ze al in 2024 twee

## ‘Ravijn 2026 twee jaar vervroegd?’

miljard euro minder krijgen. Drie miljard euro minder in 2025. Vier miljard euro minder vanaf 2026. Want door de suggesties van het ministerie van Financiën zijn die miljarden niet meer zeker. En de derde vraag is uiteraard hoe serieus die zes provincies uit de oostelijke helft van Nederland het ministerie van Financiën nemen.

Ik verwacht dat geen enkele gemeente ervan uitgaat dat die twee miljard euro al in 2024 wordt opgelegd. Die zes provincies begroten die korting evenmin. Dan is het antwoord op mijn tweede en derde vraag duidelijk. De gemeenten en provincies nemen dan het ministerie van Financiën niet serieus. We gaan het de komende maanden zien.