

Ontwikkeling van windenergie voor en door bewoners

Siward Zomer
Februari 2012

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Sociaal proces	4
Het publieke podium	4
Het verhaal	4
Lokale context	5
Verschillende verhaallijnen	6
Gezelschap van het verhaal	6
Contact met de gemeente	6
Politiek	7
Ambtelijk systeem	7
Gemeente en Bottom-Up processen	7
Participatie	8
Eigenaarschap van de windmolen	9
Begrip voor oppositie	9
De bezorgdheid om de verandering in het landschap	9
Eerlijkheid in het proces	10
Hoe voorkom je tegenstand	10
Bronvermelding	12

Inleiding

Het doel van dit artikel is inzicht geven in het ontwikkelingsproces van windenergie door bewoners. Het artikel geeft bewoners handvatten om dit ontwikkelingsproces zelf in te vullen en het bespreekt hoe dit proces verschilt met de gangbare processen die beginnen bij projectontwikkelaars en/of gemeenten.

In Nederland en ook in Europa is er een steeds grotere beweging gaande in de energiemarkt. Steeds vaker gaan bewoners zich (vaak vrijwillig doch professioneel) actief inzetten voor de ontwikkeling van lokale duurzame energie. De lokale coöperaties zijn hier een voorbeeld van. Bewoners gaan nu zelf aan de slag met de ontwikkeling van duurzame energie. Het is logisch dat deze groepen gaan kijken naar windenergie, omdat wind op land op het moment de meest rendabele vorm van duurzame energie is.

Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor het ontwikkelingsproces van windenergie. Gemeenten en projectontwikkelaars spenderen veel tijd en energie in het betrekken van bewoners om draagvlak te creëren. Nu kantelt het proces en begint het bij de bewoner. Zij zullen de hoofdrol spelen en de draagkracht voor het proces leveren. De Windvogel is al meer dan 20 jaar een voortrekker van windenergie door en voor burgers en begrijpt de behoefte van de lokale coöperaties om dit proces zelf te dragen.

De ontwikkeling van windenergie in Nederland gaat niet zonder slag of stoot. Uit onderzoeken blijkt dat 80% van de procedures stoppen of nooit ingezet vanwege oppositie, of verwachte oppositie (D. Toke e.a. 2008). De Nederlandse overheid beoogt in 2020 6000 MW op land te realiseren. Als zij deze doelstellingen wil behalen zou dit percentage omlaag gebracht moeten worden door structurele veranderingen in het ontwikkelingsproces.

In het ontwikkelingsproces door burgers is het van essentieel belang dat het proces ingevuld wordt met lokaal specifieke kenmerken. De kracht van een bottom-up benadering is dat het rekening houdt en zich zo goed mogelijk aanpast aan het lokale karakter van het project. De begeleiding van de Windvogel manifesteert zich daarom enkel in het aangeven van handvatten en kennis uit eerdere onderzoeken en praktische ervaring.

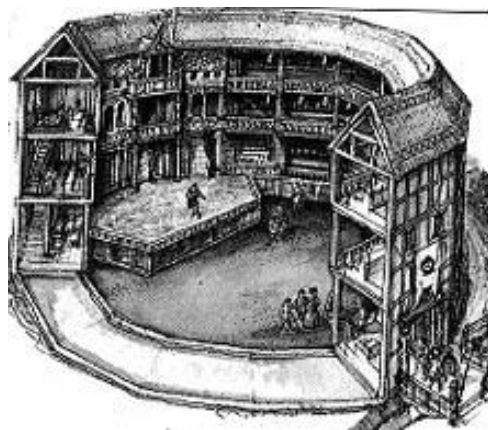
Sociaal proces

Het ontwikkelingsproces van windenergie is veel meer een sociaal proces dan een technologisch of procedureel proces. Met name in Nederland is de mogelijkheid van inspraak groot omdat voor elke plaatsing van een windmolen een bestemmingsplanwijziging moet komen (Toke e.a. 2008). Elke belanghebbende kan hierdoor inspreken in raadsdebatten en beslissingsprocedures die te maken hebben met de ontwikkeling van windenergie.

Niet alleen speelt dit proces zich af binnen het gemeentehuis, maar de vaak ingrijpende verandering in het landschap wordt besproken in de pers, op verjaardagen of langs de lijn bij de voetbal. Het gevolg is dat onderzoeken naar rentabiliteit, veiligheid studies als de MER niet het proces bepalen, maar dat de sociale aspecten veel belangrijker zijn.

Het zijn de 'emotionele en waarde componenten' die van invloed zijn tijdens het ontwikkelingsproces en ook na de realisatie van de windmolens (Wolsink 2009, p540). Het is juist dit sociale aspect in de ontwikkeling van windenergie dat projectontwikkelaars hoofdpijn geven. Zij zijn goed in het geven van feitelijke gegevens en het inhuren van externe experts om het over windenergie te hebben. Echter, deze informatie mist vaak een relatie met de lokale sociale waarden van de lokale omgeving.

Om de lezer van dit rapport uit de procedurele en technische denkkaders te halen is er voor gekozen om in het rapport ook geen technische of procedurele termen te gebruiken, maar



Bron: <http://www.eng.fju.edu.tw>

termen afkomstig uit de theaterwereld. Dit maakt het makkelijker om creatiever te denken over dit proces en om te gaan met het creatieve en organische karakter.

Het publieke podium

Het sociale proces speelt zich af op het publieke podium. Het publieke podium moet men heel breed zien; van raadsdebatten tot verjaardagen.

De eerste stap van een lokaal initiatief is dan ook het ontdekken van een gezamenlijk lokaal verhaal dat opgevoerd wordt op het publieke podium. Welke emotionele en waarde componenten daar bij komen kijken moeten de lokale initiatiefnemers vanaf het begin

vaststellen en uitgedragen. Hierdoor wordt er een verhaal opgevoerd dat herkenbaar is voor de lokale gemeenschap.

Het verhaal

Op het publieke podium wordt een lokaal verhaal opgevoerd. Het gebrek van veel ontwikkelingsprocessen is dat zij moeite hebben om de subjectieve culturele kennis en waarden van een lokale omgeving in te bedden. Deze waarden komen van de bewoners zelf en worden door deze bewoners zelf het beste begrepen. Zij schrijven daarom het verhaal. Het proces begint bij de bewoner.

Het algemene verhaal kennen we allemaal. CO2 reductie, onafhankelijkheid van olie, etc. Deze verhaallijnen zijn niet onbelangrijk, maar het verklaart niet waarom er windmolens bij mensen in de achtertuin komen te staan. Het verhaal waarom precies in die omgeving windmolens moeten komen moet een lokaal onderbouwd verhaal zijn. Een verhaal dat lokale bewoners dragen en uitdragen. De bewoners herkennen en begrijpen deze sociale waarden die in dit verhaal zijn inbegrepen.

Het verhaal is een abstracte basis waar later in het proces praktische invulling aan gegeven kan worden. Niet alles wordt ingevuld want het ligt er aan hoe verschillende groepen bewoners zullen reageren en welke mogelijkheden zich op het pad zullen voordoen. Dit is een onzekerheid die hoort bij een organisch proces dat bij de bewoner begint. Institutionele en bedrijfsmatige processen zijn er op gericht om risico's en onzekerheden te vermijden. Er zijn daarom ook geen mechanismen ingebouwd om het proces aan te passen aan de lokale culturele waarden en deze op te nemen.

Lokale context

Het is van belang dat men het windmolen project in de lokale context uitlegt. De verhalen over CO2 reductie, afhankelijkheid van buitenlandse olie en klimaatproblematiek zijn niet onbelangrijk maar dit zijn vaak problemen die ver van de bewoners af staan. Daarnaast zijn deze problemen ook op te lossen met een windpark op zee.

Men hoeft problemen die zich afspelen in een grotere context niet te vergeten of weg te laten, maar het is van belang dat de argumenten voor deze lokale windmolens in een lokaal verhaal passen en dat deze de boventoon voeren. Het ondersteunen van de gemeenschap op een lokaal specifiek gedragen manier is hier een goed voorbeeld van.

Naast de argumenten voor windmolens moeten ook de lokale tegenargumenten serieus genomen worden en beantwoord. De stijgende zeespiegel is voor mensen minder grijpbaar dan de daling van de waarde van hun huis vanwege een windmolen voor de deur.

Onderstaande cartoon komt van de website www.geenwindmolensinbilzenenhoeselt.be. Een georganiseerde groep mensen die zich zorgen maakt om de gevolgen van windmolens rond hun woningen. Dit zijn legitieme bezorgdheden die weggenomen kunnen worden als deze mensen actief betrokken zijn in het ontwikkelingsproces waar ze invloed hebben om deze bezorgdheden weg te nemen.



Verschillende verhaallijnen

Ondanks dat er enkele gemeenschappelijke noemers zijn in dat verhaal die de initiatiefnemers op elke bijeenkomst, verjaardag of gesprek met hun collega kunnen vertellen zijn er een reeks andere argumenten waarom de bewoners windmolens willen. Deze verhaallijnen zijn net zo belangrijk, echter niet altijd op te voeren. Het is van belang dat men selectief verhaallijnen opvoert voor het juiste publiek.

Gezelschap van het verhaal

Elk verhaal heeft een gezelschap dat op pad gaat, elk toneelstuk heeft verschillende karakters. Het is belangrijk om je gezelschap te bepalen en daar een sterk netwerk van maakt.

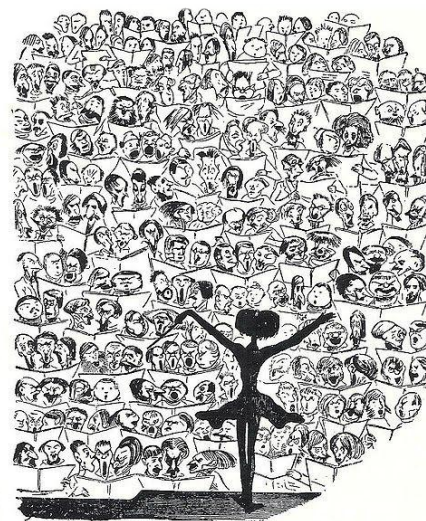
De initiatiefgroep moet proberen verschillende groepen medeondernemer te maken in hun missie. Er zijn hier verschillende dingen belangrijk. Men moet bepalen welke doelgroep in welke verhaallijn past, om deze doelgroep mee te krijgen in je verhaal. Net zo belangrijk is het welke rol deze groep speelt. Op deze manier ontstaat er een netwerk van voorstanders die allemaal meewerken en meespelen op dat publieke podium vanwege hun eigen verhaal en vanuit hun eigen rol. Het is belangrijk om deze rollen vast te stellen in samenspraak met deze groepen of instanties, je kunt rollen niet toebedelen.

Hoe groter het netwerk van voorstanders hoe meer bewoners het positieve verhaal over de windmolens opvoeren op het publieke podium. Een bekend probleem in de ontwikkeling van windmolens door projectontwikkelaars is dat er soms door de bewoners een ambivalente houding is tegen de windmolens, maar dat een kleine groep tegenstanders zich sterk profileert op het publieke podium. Hierdoor domineerden zij de discours over de windmolens en leek het alsof de hele gemeenschap tegen is. De ambivalente houding van de lokale bewoners kwam voornamelijk uit het feit dat ze niet betrokken waren in het verhaal. Het was een verhaal tussen landeigenaar, ontwikkelaar en gemeente. Door de zoveel mogelijk bewoners te betrekken, krijg je zo veel mogelijk voorstanders op het publieke podium. Zo domineer je de discours over de windmolen in positieve zin.

Contact met de gemeente

Een belangrijke partner in dit proces is de gemeente. Wat voor rol speelt zij, wat kan zij betekenen en hoe communiceert zij haar rol? Al deze vragen moeten beantwoord worden in oriënterende gesprekken met de gemeente.

Het creëren van een groot netwerk van voorstanders helpt om veel acteurs op het podium te krijgen die positief praten over windmolens. Het is te vergelijken met een toneelstuk dat constant een achtergrondkoor heeft die positieve geluiden laat horen over windenergie. Dit koor zal de toon van het toneelstuk bepalen.



Uitgaande dat het proces begint bij de bewoner en dit een organisch proces is moet men er voor waken dat de gemeente een grote rol gaat spelen. Hierdoor kan het voortraject vastlopen in institutionele procedures. Denk bijvoorbeeld over het communiceren van een standpunt over windenergie, dat moet eerst overlegd worden met de coalitie dit kan weer weken duren. Onlangs is een rapport "Participatiemodellen voor windenergie op land" (van der Heijden 2011) verschenen dat helder uiteenzet wat de rollen van de gemeente zouden kunnen zijn.

Het gemeentelijke contact speelt zich af op twee vlakken. Het politieke vlak en het ambtelijke vlak. Het ambtelijke vlak komt voornamelijk in proces IV aanbod.

Politiek

Elke partij heeft een ander wereldbeeld. Elke persoon in de windgroep van de lokale coöperatie heeft dat ook. Daarom zijn er verschillende verhaallijnen opgetekend. De lokale politieke partijen bestaan uit lokale bewoners van de gemeente, zij zouden zich grotendeels moeten herkennen in het algemene verhaallijn. Maar ook per partij zijn verhaallijnen te bedenken. Focus bijvoorbeeld aan het liberalisme en het ondernemerschap van de burgers, of het socialisme op het gezamenlijke aspect van de coöperatie. Spreek elke partij aan met de verhaallijn waarin deze politieke mee zouden willen om dit avontuur aan te gaan. Dit is mogelijk in gesprekken met vertegenwoordigers of per brief of spreek op partijbijeenkomsten.

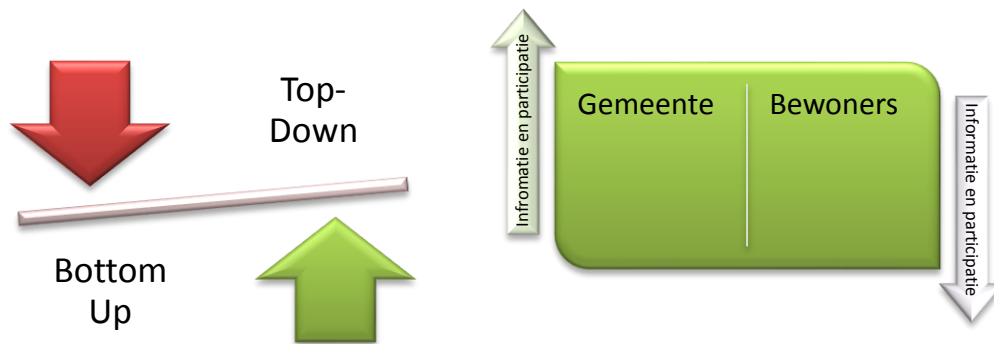
Ambtelijk systeem

Informeel het ambtelijk systeem wat het proces inhoudt en ga samen op zoek hoe zij het proces kunnen ondersteunen, of daar mogelijk actief participeren. Bij individuele ambtenaren geldt hetzelfde als bij bewoners. Hoe beter je ze bij een proces betreft en laat participeren hoe meer ambtenaren het gevoel krijgen dat het ook hun windmolen en hun proces is.

Houdt in gedachten dat ook een ambtelijk systeem bestaat uit mensen. Vaak worden ambtelijke systemen gezien als één entiteit. Als men dan één ambtenaar treft die tegen is of niet wil meewerken wordt dit vaak gezien als een afwijzing van het ambtelijke systeem. Dit hoeft niet altijd zo te zijn. Ga op zoek naar die persoon in de organisatie die daarbinnen de kar wil trekken.

Gemeente en Bottom-Up processen

Een bottom-up proces betekent geenszins een omkering van het proces, waar bewoners nu lineair de gemeente informeren. In dit soort processen moeten beide instanties samenwerken in wederkerigheid. De gemeente moet zichzelf afvragen waar zij goed in is en hoe zij dit proces kan ondersteunen. De bewoners moeten zich in samenspraak met de gemeente vragen wat de gemeente nodig heeft om deze ondersteuning zo effectief mogelijk te maken.



Geen top-down of bottom up informatiestroom, maar actieve participatie naast elkaar in wederkerigheid en ondersteuning.

Participatie

In de academische literatuur wordt vaak verwezen naar de positieve invloeden van participatie in windmolen projecten (Wolsink 2007, Wolsink 2009, Toke 2005, Divine-Wright 2007, Loring 2006, F.D. Musall and O. Kuik 2011). Er is echter een groot verschil in vormen van participatie. Participatie wordt door de nationale overheid en in mindere mate door projectontwikkelaars (omdat deze te maken hadden met de realiteit) gezien als de heilige graal in windontwikkelingsprocessen. De participatie in deze gevallen waren vaak iets dat de bewoner werd aangeboden. Dit kan zijn in financieel opzicht of door het informeren en meedenken in het ontwikkelingsproces. Dit is wat we passieve participatie noemen. De draagkracht van het project ligt bij de ontwikkelaar of overheid, de bewoners zijn hier instrumenteel aan het proces.

Joyce McLaren Loring (2006 p.2656) toont aan dat er een relatie is met de hoogte van de participatie en de hoogte van de acceptatie van een windenergieproject. Onder hoge vormen van participatie verstaat zij dat het project gedragen wordt door een brede groep mensen uit de omgeving. Die groep is verantwoordelijk voor de planning aanvragen en de aanvragen voor de vergunningen ook is deze groep nauw betrokken bij de opbrengst van de kosten en het verdelen van de revenuen. Dit is actieve participatie, waardoor draagkracht ontstaat. Het zwaartepunt van het project wordt gedragen door de bewoners.

Dit wil niet zeggen dat alle projecten met passieve participatie mislukken. Dat is zeer zeker niet het geval. De onderzoeksresultaten tonen aan dat er meer projecten lukten, omdat het gedragen werd vanuit de lokale gemeenschap. Actieve participatie geeft dus een grotere kans op succes.

Het is daarom van belang om een zo groot mogelijke groep met een goede afspiegeling van de gemeenschap te betrekken bij het ontwikkelingsproces. Dit is mogelijk door uitgebreide voorzieningen te treffen om zo veel mogelijk meningen te horen en deze mee te nemen in het ontwikkelingsproces. Dat betekent dat de initiatiefgroep niet alles van te voren moet dichttimmeren en alleen maar informatie zendt. Alle groepen moeten het vertrouwen hebben dat zij constructief kunnen bijdragen aan het ontwikkelingsproces en dat hun ideeën gehoord en meegenomen worden. Op de details van dit proces komt dit rapport later terug in deel II.

Eigenaarschap van de windmolen

David Musall en Onno Kuik (2011) tonen aan dat co-eigenaarschap van de windmolens een positief effect heeft op de waarde die mensen hechten aan deze windmolen. Eigenaarschap in hun onderzoek werd direct gelinkt aan de eigendom van de opbrengsten die terugvloeien de gemeenschap in. Dit aspect kan niet genegeerd worden in een positievere beeld dat ontstaat over de windmolens.

Echter vaak wordt eigenaarschap te smal geïnterpreteerd, in vormen als obligaties, aandelen of maatschappen dus enkel financiële eigenaarschap. Het is ook belangrijk dat bewoners zich het ontwikkelingsproces 'eigen' maken. Als je bewoners betreft in het ontwikkelingsproces, dan wordt de windmolen helemaal hun molen. In deze vorm van eigenaarschap zit het succes van positieve reacties op windenergie. Eigenaarschap betekent dus niet het eigenaarschap waar passieve participatie wordt aangeboden, maar de mogelijkheid van een reeks actieve vormen van participeren in het proces. Voorbeelden hiervan zijn: invloed op keuzes en inbreng in het ontwikkelingsproces (zeggenschap) of financieel eigenaar van de molen en verantwoordelijkheid voor de verdeling van de revenuen.

Begrip voor oppositie

Als men spreekt over tegenstanders van windmolens dan valt al snel de term Not in my back Yard (NIMBY). NIMBY is een term die wordt gebruikt om het verschil tussen de algemene positieve houding ten opzichte van duurzame energie en de negatieve houding tegenover een grote duurzame energie installatie die gebouwd wordt bij iemand in de buurt verklaart. Het poogt te verklaren waarom het zo is dat als je mensen vraagt of ze voor duurzame energie zijn ze dan vaak positief antwoorden, maar als er een windmolen in hun 'tuin' komt te staan dan zijn ze opeens tegen. Door simplistisch te kijken naar deze meningen kreeg de term een zekere lading van egoïsme en bekrompenheid.

Deze veronderstelling is onjuist en heeft geleid tot een slecht begrip van de oppositie tegen windmolens. De veronderstelling is gebaseerd op een directe connectie van de oppositie tegen windmolens met de fysieke plaatsing van de windmolens. Vanwege het onbegrip wordt er vaak slecht ingespeeld op deze oppositie. Maarten Wolsink (2007) toont aan dat als je voorbij het NIMBY-isme kijkt, dat hier vaak andere redenen achter de oppositie zitten dan egoïsme en bekrompenheid. Het is vaak niet de windmolen 'an sich' waar mensen tegen zijn, maar het is vaak hun bezorgdheid over de verandering in het landschap en de eerlijkheid in het besluitproces waar mensen tegen in opstand komen.

De bezorgdheid om de verandering in het landschap

Mensen wonen al jaren in een gebied en zijn gewend aan hun omgeving, of zijn er soms zelfs komen wonen vanwege het landschap. Het is onontkoombaar dat windmolens een verandering in dat landschap teweegbrengen. Wolsink (1989) toont aan dat deze zorg van tegenstanders voor de verandering van hun omgeving kenmerkend is als de meest dominante invloed op het beslissingsproces. De waarde die mensen aan hun omgeving is vaak gelinkt aan culturele identiteit, maar ook individuele identiteit (Devine-Wright 2009). De meningen over windenergie in een landschap zijn daarom erg complex en niet zomaar af te doen als egoïsme.

Deze complexe cultuur gerelateerde bezwaren worden vaak genegeerd of niet begrepen. Zoals al eerder genoemd, worden vaak externe experts ingehuurd die met objectieve data de lokale bewoners gaan informeren hoe de omgeving eruit komt te zien met de komst van de nieuwe windmolens.

Het is voor buitenstaanders erg lastig om lokale waarden in te bedden in het ontwikkelingsproces om twee redenen. De eerste reden is omdat culturele waarden en lokale gemeenschapsstructuren als buitenstaander nooit helemaal goed begrepen worden. Ten tweede omdat het huidige ontwikkelingsproces geen ruimte geeft om deze waarden in te bedden. Om de culturele waarden in te bedden heb je de bewoners nodig. Alleen zij kunnen een locatie en een opstelling bepalen waarvan zij het acceptabel vinden dat daar windmolens komen (Wolsink 2009). Vaak zijn de locatie en het soort windmolen al bepaald, waarna de bewoner geïnformeerd wordt met argumenten voor windenergie die ver van die bewoner afstaan. Daarnaast, veranderingen in een omgeving worden beter geaccepteerd als ze vanuit de gemeenschap komen en niet van buitenaf opgelegd.

Eerlijkheid in het proces

Dit brengt ons bij het tweede punt, het gevoel van eerlijkheid in het ontwikkelingsproces. Als je voorbij de veronderstelling van egoïsme kijkt, zie je ook dat de bezwaren niet gericht waren naar de fysieke windmolen, maar naar het proces van hoe de overheid tot een beslissing kwam om die windmolen juist daar te plaatsen. Bewoners reageren negatief op een beslissing dat de last van de windmolens op bewoners afschuift zonder dat ze daar inspraak in hebben gehad (Wolsink 2007).

Het Nederlandse besluitvormingssysteem om tot een windlocatie te komen is er niet op gemaakt om een organisch model van actieve burgerparticipatie in te bedden. Windmolenontwikkelaars en overheid denken in procedures, concurrentie en vergunningen. Dit is een institutioneel paradigma waar de flexibiliteit van culturele waarden en lokale meningen vaak niet in past. Het is dus van belang dat dit proces omgedraaid wordt. Dat er een organisch proces die deze meningen en waarden kan inbedden aan het procedurele proces voorafgaat. Het proces begint bij de bewoners en niet bij een locatie of de procedure.

Hoe voorkom je tegenstand

Er zal altijd tegenstand zijn bij veranderingen in het landschap, maar door het proces te veranderen kan je deze tegenstand wel verminderen. Ook kan je er voor zorgen dat de voorstanders actiever participeren op het publieke podium.

Een gezamenlijke noemer bij beide punten van bezorgdheid is het gebrek aan actieve participatie in het voortraject om tot een locatie te komen. Een proces met een open karakter en heldere transparante informatie is hier belangrijk. De bijeenkomsten moeten laagdrempelig zijn en daarom is het beter deze bijeenkomsten te organiseren door de bewoners als initiatiefnemers. David Musall en Onno Kuik (2011) tonen aan dat mensen het proces als transparanter en meer open ervaren als het georganiseerd is in en door de bestaande lokale clubs en organisaties in de gemeenschap en niet vanuit een provinciehuis of gemeentehuis.

De initiatiefgroep moet wel een bepaalde balans zien te vinden . Een te open proces kan verwachtingen scheppen die misschien niet waargemaakt kunnen worden. Vooronderzoek welke harde en zachte beperkingen er zijn op bijvoorbeeld locaties is daarom wel vereist. Aan de andere kant moet het proces open genoeg zijn zodat mensen betrokken worden in het planningsproces als actieve participerende bewoners. Hoe dit proces in zijn werk gaat wordt besproken in het volgende deel.

Bronvermelding

Devine Wright, P. 2005. 'NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy.' *Wind Energy* 8: 125–39.

Devine-Wright, P. 2009. 'Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action.' *Journal of Community & Applied Social Psychology* 19: 426-441.

Heijden, v.d. (AT Osborne). 2011. 'Participatiemodellen voor realisatie van windenergie op land: Een handreiking voor bewoners, lokale ondernemers, gemeenten en investeerders.' AgentschapNL. <http://www.windenergie.nl/site/file.php?file=572>

Loring, J.M. 2007. 'Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success.' *Energy Policy* 35: 2648-2660.

Musall, F.D, Kuik, O. 2011. 'Local acceptance of renewable energy- A case study from southeast Germany.' *Energy Policy* 39 (6): 3252-3260.

Toke, D., Breukers, S., en Wolsink, M. 2008. 'Wind power deployment outcomes: How can we account for the differences?' *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 12: 1129–1147

Wolsink, M., 2007. 'Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'.' *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 11(6): 1188-1207.

Wolsink, M., 2009. 'Planning: problem 'carrier' or problem 'source'?' *Planning Theory & Practise* 10 (4): 541-547.

