

Energiecoöperaties: inlossen van een belofte



Foto: Vestas

In maart publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) het rapport Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met de gemeenten. Het is de eerste nationale beleidsstudie over lokale energiecoöperaties in Nederland. In het onderzoek zijn tien coöperaties tegen het licht gehouden. Ook is gekeken naar de samenwerking met de gemeente.

Tekst Anne Marieke Schwencke van ASI-Search en Hans Elzenga van het Planbureau voor de Leefomgeving

Begin 2014 telt ons land 110 coöperaties of stichtingen die zich met duurzame energie bezig houden, waaronder vijftien windcoöperaties die al 20 tot 25 jaar actief zijn. Het aantal neemt nog steeds toe: in 2013 kwamen er ruim veertig coöperaties bij en waren er twintig tot dertig in oprichting. Als we de vele wijk- en buurtinitiatieven meetellen, die op een of andere manier met energie bezig zijn, dan loopt het aantal op naar drietot vierhonderd. Het gaat daarbij om collectieven waarvoor burgers het initiatief nemen. Daarmee onderscheiden zij zich van de lokale energiebedrijven die op initiatief van gemeen-

ten, ondernemers of projectontwikkelaars zijn ontstaan. Duidelijk is dat het animo onder burgers om in hun eigen leefomgeving met energie aan de slag te gaan groot is. Een flink aantal burgers heeft daar bovendien veel tijd voor over.

Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief worden op vele manieren aangemoedigd en toegejuicht door de overheid. Die wil op deze manier ruim baan geven voor de energieke samenleving. “Lokale energie heeft de toekomst”, schrijft minister Kamp bijvoorbeeld in de ‘Kamerbrief visie op lokale energie’. “Het kabinet wil deze burgers ondersteu-

nen. Niet alleen om het gebruik van duurzame energie te bevorderen, maar ook om het draagvlak voor duurzaamheid en energiebesparing te vergroten”. Het Energieakkoord en de ministeries van I&M en BZK bekrachtigen de noodzaak, wens en belofte van actieve burgerbetrokkenheid. Gemeenten hebben hooggestemde doelen zoals klimaat- of energieneutraliteit in 2020 of 2045 en missen zelf de mankracht en middelen om ze te realiseren. De burgers hebben ze dus hard nodig; de burger is aan zet.

Naarmate dat maatschappelijke initiatief concretere vormen begint aan te nemen, blijkt het allemaal toch minder eenvoudig. De praktijk is namelijk weerbarstig. Coöperaties met plannen voor grotere zonprojecten lopen tegen een onzeker fiscaal stimuleringsbeleid aan. Plannen voor een coöperatief windpark, uitgewerkt op verzoek van de gemeente, worden afgeblazen na fel protest van medeburgers. Draagvlak blijft lastig, zelfs met actieve maatschappelijke betrokkenheid. Bovendien kent vrijwilligheid duidelijke grenzen. De vraag is: hoe gaat dit verder?

“De financiële situatie is broos”, stelde

Michael Boddeke, directeur van energie-coöperatie deA, op het Evenement HIER Opgewekt in november 2013. “We zijn een paar illusies armer. Het is gewoon heel hard werken met een paar vrijwilligers. Maar we gaan wel door. Net als bij een marathon vraagt het om een lange adem en flink doorzettingsvermogen.”

Vrijwillig of betaald?

De huidige coöperaties drijven grotendeels op inzet van vrijwilligers. Om het op de langere termijn vol te houden, zoeken ze allemaal naar stabiele inkomsten en een redelijk verdienmodel. Winst is geen doel, maar een redelijke *cashflow* is op enig moment wel noodzaak om nieuwe projecten te financieren en om mensen professioneel in te kunnen schakelen in grotere projecten. Bovendien, een vergunning is niet in de avonduren na werktijd te regelen, en een groot project vraagt om veel tijd, inzet en vaak een lange adem. Vrijwilligersmoeheid ligt dan al snel op de loer. De balans zit tussen vrijwillig en betaald, met organisatievormen die soms volledig op vrijwilligers draaien maar kunnen uitgroeien tot een (semi)professionele coöperatieve onderneming. Coöperaties zijn actief op de terreinen lokale energieproductie, -levering en -besparing. Duidelijk is dat de marges smal zijn. Het gaat om een kleine commissievergoeding bij collectieve inkoopacties van zonnepanelen, verhuur van panelen, of een vergoeding voor advieswerk en procesbegeleiding bij grotere projecten. In de praktijk is veel project- en advieswerk nog onbetaald. De meeste coöperaties willen zelf lokale energie opwekken. Ze beginnen vaak met het doorleveren van ingekochte energie. Zo kunnen ze in de opstartfase leden en inkomsten verwerven. Van de 95 nieuwe energiecoöperaties hebben er ruim veertig een deal gesloten met een bestaande energieleverancier (met name Greenchoice en Eneco). De coöperatie ontvangt hiervoor een bescheiden bedrag van ongeveer 50 euro per klant per jaar van de leverancier. Dan moet je natuurlijk wel klanten hebben en daar ligt dan vervolgens ook de uitdaging; het loopt in de praktijk niet storm. De ledenwerving vraagt een flinke inspanning. TexelEnergie is met 3000 klanten daarin een uitzondering. De coöperaties DE Unie en NLD Energie beschikken sinds kort over een eigen leveranciersvergunning. Ze kopen direct in op de groothandelsmarkt, wat hogere marges oplevert. De winsten sluizen

ze terug naar aangesloten coöperaties die er lokale productie en projecten mee financieren. Hiermee is een nieuw type – op coöperatieve leest geschoeide – energieleverancier ontstaan. Dat is uniek in Nederland. De meeste coöperaties zijn druk bezig met het uitvoeren van zonneprojecten. Met de opbrengsten komt een meer structurele inkomstenstroom op gang. Het gaat hierbij zowel om collectieve inkoopacties voor zonnepanelen op woningen, als om zonnecentrales op grote daken of een stuk grond. Zon op een eigen dak is zonder meer rendabel en ook middelgrote zonprojecten op daken van scholen, het gemeentehuis of een tennishal zijn tot een bepaald verbruik rendabel te maken met de bestaande salderingsregeling. Grotere zonprojecten zijn op dit moment alleen rendabel met subsidie, omdat salderen hierbij niet mogelijk is.

Businesscase voor zon

Zonprojecten zijn afhankelijk van fiscale regelingen zoals salderen, vrijstellingen en kortin-

gen. Dit maakt ze kwetsbaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recent opgelaaide discussie over zelfopwekking. Zelf opgewekte stroom op eigen dak en achter de meter is in principe vrijgesteld van energiebelasting. Over zonnestroom die is opgewekt door een derde partij in bijvoorbeeld een ESCo- of ontzorgconstructie is nu onzekerheid ontstaan. Het gaat – zo redeneert minister Kamp van Economische Zaken – niet meer om zelfopwekking voor eigen rekening en risico maar om energiebelastingplichtige levering. Dit zou betekenen dat de zonnestroom 4 tot 12 eurocent duurder wordt en de businesscase omkapt. Deze fiscale onzekerheid draagt zeker niet bij aan een stabiel investeringsklimaat. Plannen van coöperaties en projectontwikkelaars voor zonprojecten bij derden blijven nu op de plank liggen.

De nieuwe postcoderoosregeling zou vanaf januari 2014 meer mogelijkheden moeten gaan bieden voor collectieve zonprojecten. Met deze regeling komen de omwonenden in aanmerking voor een verlaagd belastingtarief



als ze een hernieuwbare energie-installatie in coöperatief of verenigingsverband financieren en beheren. Ze moeten daarvoor in de directe omgeving van de zonnecentrale wonen, binnen hetzelfde of een aangrenzend viercijferig postcodegebied ('de postcode-roos'). DE Ramplaan, een Haarlemse burgerinitiatief, is in februari als eerste gestart met een voorinschrijving voor buurtbewoners. Ze willen ongeveer 1500 panelen plaatsen op een tennishal. Ook in Eindhoven heeft Morgen-GroeneEnergie een inschrijving geopend. Hier zijn de panelen al geplaatst en staat de gemeente garant. Elders wordt nog driftig gerekend aan de haalbaarheid. Er lijkt voldoende animo te bestaan onder omwonenden. Het idee van een collectieve zonnecentrale in de eigen omgeving spreekt een breed publiek aan. Toch is het de vraag of het echt gaat vliegen. De regeling is complex, de businesscase blijft mager en er zijn nog veel open vragen, ook in Haarlem en Eindhoven. Grotere zonprojecten (groter dan 15 kW) komen in aanmerking voor subsidie uit de



SDE+. Collectieve projecten kunnen hier ook gebruik van maken. Deze regeling wordt echter gefaseerd geopend waardoor het onzeker is of er in de laatste fase, met de meest interessante subsidie van bijna 15 eurocent per kWh, nog voldoende budget over is.

Draagvlak voor wind

Windprojecten zijn interessant: er is relatief weinig subsidie nodig en de opbrengst – in geld en hernieuwbare elektriciteit – is hoog. Het zet zoden aan de dijk. Een aantal van de coöperaties waagt zich ook aan wind. Sommigen doen dat al ruim twintig jaar en daar ligt dan ook veel ervaring om projecten in coöperatief verband te ontwikkelen. De windcoöperaties nemen inmiddels 85 tot 95 MW, ofwel 4 procent van de windenergieproductie op land voor hun rekening. Windprojecten zijn echter ook complex en vragen om veel expertise, tijd en inzet. De doorlooptijden zijn lang (8-13 jaar). Er moeten flinke kosten gemaakt worden voor onderzoeken, inspraakprocedures en mogelijk ook voor rechtszaken. Vaak wordt daarom nauw samengewerkt met windprojectontwikkelaars of energiebedrijven. De grootste uitdaging is echter het lokale draagvlak. Ook als coöperaties actief betrokken zijn en als omwonenden meedelen in de baten, krijgt een project onherroepelijk met bezwaren van omwonenden te maken. In Utrecht heeft energiecoöperatie Energie-U op verzoek van de gemeente een windplan voor een industrieterrein ontwikkeld. Fel verzet van omwonenden zorgde dat de gemeenteraad haar stilzwijgende steun uiteindelijk toch introk. Toen waren er al heel wat onbetaalde uren in gaan zitten en had de coöperatie veel tegenwind over zich heen gekregen. Bij een ander project in Houten was het verzet ook groot, maar is het project toch gerealiseerd. De expliciete steun van de gemeenteraad heeft hier mogelijk het verschil gemaakt. Hoe dan ook is er een grote kans dat een project niet doorgaat. Waar een deel van de bevolking kansen ziet, ziet een ander deel het volstrekt niet zitten. Een aantal coöperaties waagt zich dus maar helemaal niet aan deze potentiële splijtzam.

Trekken aan energiebesparing

Het verleiden van particuliere woningeigenaren tot het deelnemen aan energiebesparingsacties vereist een minder dikke huid dan windenergie, maar vraagt eveneens om grote inzet. Bewoners kunnen allerlei redenen heb-

ben waarom ze geen energiebesparende maatregelen willen treffen, en coöperaties moeten dan ook met een goed aanbod komen om ze over de streep te trekken. Dat aanbod zal eerst met marktpartijen moeten worden uitonderhandeld. Een aantal onderzochte coöperaties heeft laten zien dat het met een gerichte benadering van bewoners mogelijk is om geslaagde besparingsacties uit te voeren. Helaas leiden deze acties dan niet automatisch tot een sneeuwbaaleffect in andere straten of wijken. Een coöperatie die meters wil maken met energiebesparing, moet dus bereid zijn om telkens opnieuw een grote inspanning te leveren. Hier ligt dan vrijwilligersmoetheid op de loer.

Gemeenten

Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen in het faciliteren en ondersteunen van de energiecoöperaties. Coöperaties dragen bij aan de realisatie van ambitieuze klimaat- en energiedoelen en gemeenten hebben de energieke burgers nodig. Het ontbreekt ze zelf aan de mankracht en middelen. In de praktijk werken beide partijen dan ook nauw samen. Het is daarbij nog wel zoeken naar de juiste balans en vorm. Een andere rol van de burger, vraagt om een andere rol van de gemeente. Beide partijen zitten soms in een wat ongemakkelijke spagaat. Gemeenten willen de samenleving hun eigen gang laten gaan en dus niet teveel sturen, maar ze willen ook hun energie doelstellingen halen op hun eigen manier. Soms lopen initiatieven op de troepen vooruit, vindt een in het onderzoek ondervraagde gemeente. "De gemeente is een politiek gestuurde organisatie, wij kunnen soms niet zo hard als de lokale initiatiefnemers willen." Een andere gemeente vindt juist dat er wel een tandje bij kan. "We willen dat het van onderaf komt, maar het werkt ook niet om maar af te wachten tot er wat gebeurt. Wij hebben ook onze doelen!" Deze ambtenaar wil de burgers graag betrekken bij wat grotere projecten, want dat zet tenminste zoden aan de dijk, maar hij mist dan weer de middelen om daar een redelijke vergoeding tegenover te stellen. Voor een coöperatie is dat lastig, want ga je daar dan toch in mee? Het risico is dat een coöperatie zo een goedkoop – want deels vrijwillig – uitvoeringsorgaan wordt van de gemeente. Opvallend is dat er vrijwel geen subsidies verstrekt worden, op kleine startsubsidies na. Gemeenten faciliteren met vergaderruimte en

stellen communicatiekanalen ter beschikking. Coöperaties geven zelf de voorkeur aan betaalde opdrachten, een gunstige lening of garantstelling. Zo heeft de gemeente Groningen een substantiële lening verstrekt aan Grunneger Power om de energielevering vorm te geven, wordt deA uit Apeldoorn betaald om huiskamersessies rond energiebesparing te organiseren en onderhouden energiecoöperaties in Deventer en Arnhem een energieloket voor de gemeenten. Gemeenten zijn gebonden aan aanbestedingsregels. Dat maakt de opdrachtverlening soms lastig, want een gemeente moet 'objectief, transparant en non-discriminair' handelen, vertelt een van de ambtenaren. Boven een bepaalde aanbestedingsgrens moeten coöperaties concurreren met commerciële aanbieders.

Voor gemeenten is de lokale energieproductie vooral een ruimtelijke ordeningsvraagstuk. Ze zien meestal voor zichzelf geen actieve rol meer in energieproductie en -levering. De aandelen NUON en Essent zijn immers nog niet zo lang geleden verkocht. Het gaat dus vooral om de ruimtelijke inpassing van zon- en windprojecten in de omgeving. De gemeente is kaderstellend en verantwoordelijk voor een zorgvuldige afweging van belangen volgens de participatie- en inspraakprocedures. Dit wordt soms als lastig ervaren door de coöperaties. Er zit flink wat taaiheid in het ambtelijke apparaat van

gemeenten. Zo kan de afdeling Vastgoed of Welstand een zonproject afwijzen terwijl de afdeling Duurzaamheid het juist aanmoedigt.

Burger als projectontwikkelaar

Het wordt interessant als een burgercoöperatie de rol van projectontwikkelaar oppakt. Voor de gemeente maakt het formeel gezien niet uit of een commerciële marktpartij of burgers een energieproject oppakken. Maar de gemeente heeft te maken met maatschappelijk betrokken burgers die zich gedeeltelijk vrijwillig inzetten voor hun eigen stad. Ze juichen dat toe, de burger is immers aan zet. Is een andere houding van de gemeente dan gerechtvaardigd? Dat is een lastige vraag waar het antwoord nog op gevonden moeten worden. Op dit punt blijkt ook de nodige verwarring over de beeldvorming te ontstaan: Wat zijn burgerinitiatieven nu eigenlijk? Zijn het vrijwilligersorganisaties die zich belangeloos inzetten voor de stad of zijn het commerciële marktpartijen die uit zijn op eigen gewin? Het lijkt soms alsof professionaliteit, vrijwilligheid en een inzet voor een algemeen belang niet samen gaan. Monique Sweep, directeur van Deltawind, verwoordt dat mooi. "Een burgerinitiatief is in hun ogen geitenwollensokken, vrijwillig, allemaal net niet haalbaar, terwijl wij gewoon een geslaagd commercieel project zijn. Maar we zijn wel een burgerinitiatief. Dat krijg je bij een hele hoop mensen maar lastig op het netvlies." Energiecoöpera-

ties lijken in die zin op de 'sociale of maatschappelijke ondernemingen' waar ondernemerschap, winst en een maatschappelijk doelstelling hand in hand gaan. Het vraagt duidelijk om een andere verhouding tussen overheid, markt en samenleving.

Hoe verder?

We zien dat de hooggespannen verwachtingen rond energiecoöperaties om verschillende redenen nog niet worden ingelost. Activiteiten die in beginsel binnen hun bereik liggen, zijn moeizaam rendabel te maken (zon), kunnen rekenen op fel verzet (wind), of zijn alleen met veel trekken en sleuren te realiseren (energiebesparing). Bovendien kunnen ze vaak alleen met veel vrijwillige inzet gerealiseerd worden, en dat loopt duidelijk tegen grenzen aan. Er moet op enig moment geld tegenover staan, anders is het op de langere termijn niet vol te houden. Het handelingsperspectief is door deze factoren vrij beperkt. Gemeenten kunnen coöperaties financieel ondersteunen. Niet zozeer met subsidies, want daar zitten de coöperaties eigenlijk niet op te wachten. Maar ze kunnen wel opdrachten verstrekken en zachte leningen geven voor projecten die bijdragen aan de realisatie gemeentelijke doelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor energiebesparing. Maar het kunnen ook sociale doelen zijn, zoals versterking van de economie, werkgelegenheid en leefbaarheid. Gemeenten lopen nu vaak tegen aanbestedingsregels aan. Hier kunnen de ervaringen met maatschappelijk aanbesteden in de zorg- en welzijnsector aanknopingspunten bieden. Het zou slim zijn als gemeenten een visie vormen over de rol die coöperaties in het lokale energie- en klimaatbeleid kunnen spelen, en de wijze waarop ze dit financieel kunnen ondersteunen.

Voor grotere zonprojecten zijn de stimuleringsregelingen een beperkende factor. Ze bieden onvoldoende ruimte om projecten goed van de grond te krijgen. De sleutel voor verbetering ligt bij het Rijk. Want, hoe je het ook wendt of keert, hernieuwbare stroom is voorlopig nog duurder dan gewone stroom en dat geldt vooral voor zonne-energie. Stimuleringsmaatregelen zijn dus cruciaal. Er is hoop bij de overheid dat de postcoderoos die gewenste ruimte gaat bieden, maar er zijn twijfels of collectieve projecten hier echt verder mee komen. Het zou goed zijn als de regeling op korte termijn wordt geëvalueerd, en zo nodig wordt verruimd en versimpeld. Belang-

Energiebesparingsprojecten vragen veel inspanning van vrijwilligers.



Foto Tomasz Poszwa

rijker is dat een meer geïntegreerde visie op stimulering van zon ontwikkeld wordt. Dit vraagt om heldere politieke keuzes over het gewenste aandeel zonnestroom in de hernieuwbare energiemix en wat dat aan gemeenschapsgeld mag kosten.

Voor windprojecten is maatschappelijk draagvlak het belangrijkste knelpunt. Hier liggen duidelijk kansen voor een coöperatieve en participatieve aanpak. In diverse regio's werken de coöperaties dan ook actief samen met de gemeenten en provincie. Ze zetten daarbij in op het binnen de gemeenschap houden van de windbaten, bijvoorbeeld door financiële participatie, mede-eigenaarschap, actieve betrokkenheid bij het ontwerp of met een windfonds voor de gemeenschap voor bijvoorbeeld een buurthuis of voetbalvereniging. In Noord-Brabant noemen ze dat 'Sociaal levende wind', in de Stedendriehoek 'Frisse wind'. Deze participatieve aanpak wordt door het kabinet en het Energieakkoord sterk aangemoedigd. De overheid zou er goed aan doen de samenwerking met de coöperaties te verstevigen. De race is hiermee nog niet gelopen, want ook bij een coöperatieve aanpak blijft draagvlak lastig. We zien dat de interactie met de gemeente van groot belang is in dit proces, zeker als coöperaties een actieve rol als projectontwikkelaar op zich nemen. Het is daarin bijvoorbeeld belangrijk dat het college en de gemeenteraad zich op meerdere momenten duidelijk uitspreken over hun eigen commitment. Als dat er is, moet een gemeente ook steviger naast de ontwikkelaar gaan staan, ook als er tegenstand ontstaat. Als een project vervolgens toch niet doorgaat, moet een coöperatie in dat geval worden gecompenseerd voor de voorbereidingskosten. Zolang de gemeente dit als een normaal ondernemersrisico ziet, is de kans niet groot dat burgers zich in de toekomst nog actief – als medeontwikkelaars – aan een lokaal windproject willen verbinden. "De situatie is nu broos", zei een van de coöperatiebestuurders in het onderzoek. Succeszen zijn nodig om de vaart erin te houden, anders bestaat het risico dat de burgerenergie langzaam wegstroomt. Dat zou een gemiste kans zijn. De overheid heeft de burgers nodig om de ambitieuze doelen te halen. De gemeenten en het Rijk kunnen er – nog meer dan ze nu doen – aan bijdragen dat de opkomst van energiecoöperaties en -initiatieven een echt en blijvend succesverhaal wordt. Niet alleen de burger, maar ook de overheid is aan zet. ■



Foto IBC Solar