

Empowering wind power: over de invloed van sociale en institutionele condities op de prestaties van ondernemers op de markt voor windenergie in Nederland

Dr. S. Agterbosch, Universiteit Utrecht

i.s.m. het Utrecht Centre for Energy Research, Technische Universiteit Delft, Universiteit Maastricht en ECN

Onderdeel van 'AIRE: Accelerated Implementation of a Renewable Electricity supply in the Netherlands'

Aanleiding

Het onderzoek betreft een institutionele analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse markt voor windenergie over de periode 1989-2004. De institutioneel regulerende dimensie en de sociale context als verklarende variabelen voor de opkomst en prestaties van verschillende typen 'ondernemers in wind' (energiedistributiebedrijven, agrariërs, projectontwikkelaars en windcoöperaties) staan centraal in het onderzoek. Speciale aandacht gaat uit naar de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Het marktaandeel van elektriciteit geproduceerd door windturbines is afhankelijk van ondernemers die initiatieven ontplooiën om windprojecten te ontwikkelen. Binnen de setting van een (liberale) energiemarkt als coördinerend mechanisme is overheidssturing noodzakelijk om deze initiatieven te stimuleren. Overheidssturing moet de energiemarkt een maatschappelijk institutioneel kader meegeven zodat sociale en milieukosten tot uitdrukking komen. Dit kader bestaat uit wetgeving, nota's, planning -en vergunningenprocedures op het gebied van energie, ruimtelijke ordening en milieu en komt tot stand binnen een maatschappelijk en politiek krachtenveld. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe en in welke mate hebben sociale en institutionele condities de opkomst en prestaties van ondernemers op de markt voor windenergie beïnvloed en welke lessen kunnen daaruit getrokken worden voor toekomstig windenergiebeleid?*

Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van het 'nieuw institutioneel perspectief'. De focus hiervan betreft de wisselwerking tussen gedrag, voorkeuren en belangen van individuele actoren enerzijds, en de mogelijkheden en beperkingen zoals verankerd in de 'geinstitutionaliseerde omgeving' waarbinnen deze actoren werkzaam zijn anderzijds. Het resultaat van deze wisselwerking wordt weergegeven met de 'implementatiecapaciteit'. De implementatiecapaciteit is een heuristische maat voor de mogelijkheid die een ondernemer heeft om windturbines te implementeren binnen een 'geinstitutionaliseerde omgeving'. Deze omgeving is opgebouwd uit relevante contextuele condities en technische, economische, institutionele en sociale condities. Deze condities en de interactie ertussen worden gebruikt om de variatie in de implementatiecapaciteit van de verschillende typen actoren te verklaren. De resultaten zijn gevalideerd in drie workshops.

Resultaten

Tot eind jaren '90 is weinig tot geen rekening gehouden met de segmentering van de markt in diverse ondernemerscategorieën. Strategisch windenergiebeleid en het bijbehorende financiële stimuleringsinstrumentarium stimuleerden slechts één type ondernemer: het energiedistributiebedrijf. De eenzijdige focus op grootschalige toepassingen door energiedistributiebedrijven ging voorbij aan de beperkte intrinsieke motivatie bij deze ondernemersgroep om te investeren in gedecentraliseerd en fluctuerend vermogen. Het strategische windbeleid veronachtzaamde bovendien de maatschappelijke en procedurele problemen die deze ondernemersgroep ondervond op subnationaal niveau. Het gegeven dat andere ondernemerscategorieën (zoals agrariërs) destijds in mindere mate maatschappelijke en procedurele problemen ondervonden bij projectrealisatie kreeg op nationaal niveau lange tijd geen aandacht. Pas aan het eind van de jaren '90 ontstond er meer evenwicht in de machtspositie van de verschillende ondernemerscategorieën op de markt. Deze verschuiving in machtsposities was een

direct gevolg van de liberalisering van de markt; op zichzelf weer een gevolg van Europese beleidsontwikkelingen.

Uit de casestudies is het volgende gebleken:

- De opkomst van nieuwe typen ondernemers en verschuivingen in marktaandeel tussen ondernemerscategorieën kunnen gedeeltelijk verklaard worden aan de hand van beleidsvorming en –planning op nationaal niveau.
- Niet alleen nationaal energiebeleid is van belang: beleid(instrumenten) van andere beleidsvelden (planologisch, milieu en natuurbeleid) komen samen op het operationele niveau van implementatie en vormen het institutionele kader waarbinnen ondernemers en andere belanghebbenden in windprojecten opereren.
- Positieve nationale sociale en institutionele condities op zich zijn onvoldoende. De ondernemer dient lokaal capaciteit op te bouwen (lokale sociale relaties met overheid en andere stakeholders).

In de workshops kwam naar voren dat:

- Ambtenaren en marktpartijen hebben grotendeels dezelfde probleemanalyse: het veelvuldig vastlopen van projecten op niet formeel toetsbare (emotionele) argumenten in de lokale politiek in combinatie met gevoeligheid van de lokale politiek voor de publieke opinie.
- Beleidsmedewerkers leggen de nadruk op voorlichting en een project gedreven, bottom-up benadering via open planprocessen terwijl marktpartijen juist een pleidooi houden voor het beperken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep en het vereenvoudigen en inkorten van de procedures.

Interactie tussen sociale en institutionele condities:

- het institutionele kader kan de implementatiecapaciteit zowel kan versterken als beperken. Wat een goede mix van institutionele condities is hangt af van de specifieke ondernemerskenmerken.
- positieve institutionele condities kunnen geneutraliseerd of juist versterkt worden door sociale condities en omgekeerd. Een institutionele conditie is op zichzelf geen belemmering. Het is de wijze waarop belanghebbenden omgaan met deze conditie wat de implementatiecapaciteit bepaalt.
- er sprake is van een voortdurende dynamiek in sociale en institutionele condities op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. Deze dynamiek is een grotendeels niet geregisseerd proces.

Consequenties en aanbevelingen

1. Segmenteer de markt in verschillende ondernemerscategorieën. Deze segmentering zou expliciet uitgangspunt moeten zijn in de beleidstheorie met betrekking tot duurzame energie.
2. Test de beleidstheorie met betrekking tot windenergie expliciet op lacunes of spanningen in sturing op verschillende overheidsniveaus.
3. Draag zorg voor een duidelijk gecommuniceerd en gedragen verbintenis aan het implementeren van windenergie op nationaal niveau.
4. Voer ex ante potentieelstudies uit waarbij de nadruk ligt op economische en technische condities, aan te vullen met sociale potentieelstudies als grondslag voor zogenaamde '*smart policies*'. '*Smart policies*' omvatten ideeën over sociale en institutionele condities op verschillende overheidsniveaus.
5. Waarborg een stabiel investeringsklimaat voor de doelgroepen van windenergiebeleid, zoals geïdentificeerd in de sociale potentieelstudies.

Meer informatie

Susanne Agterbosch, susanneagterbosch@bluebottle.com,

Meer informatie over de dissertatie (2006) via:

http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_5WBF9P