

‘Regionale, integrale afweging ruimte en energie’

Bottom-up als het kan, top-down als het moet

Auteur
Mark
Koelman

Mark Koelman is Senior Projectleider Gebiedsontwikkeling bij Provincie Flevoland. Hij deed dit onderzoek in het kader van zijn promotie als (buiten)promovendus aan de Universiteit Utrecht.



Voor het slagen van de energietransitie is een zorgvuldige ruimtelijke inpassing ervan cruciaal. Dat vraagt om nauwe samenwerking tussen energiebedrijven en ruimtelijke ordenaars, én op regionaal schaalniveau. Daarmee voorkomen gemeenten dat ze in een onderlinge strijd belanden en staan ze sterker in onderhandelingen en bij weerstand tegen de plannen. In zijn promotieonderzoek aan de Universiteit Utrecht – naar de meerwaarde van een bottom-up regionale aanpak, zoals de Regionale Energie Strategie (RES) – komt Mark Koelman tot die conclusie.

Traditioneel gezien was ruimte geen belangrijk aspect bij energie-infrastructuurprojecten. Energieinfrastructuur was vaak onzichtbaar. De opwekking vond plaats buiten het zicht van de gemiddelde burger en de nodige infrastructuur lag voornamelijk ondergronds. Maar snelle groei van de energie-infrastructuur vergroot de zichtbaarheid en de druk op de (openbare) ruimte. Het maatschappelijk belang van cruciale energie-infrastructuur weegt zwaar. Zo is bij weerstand tegen de aanleg van onderstations en hoogspanningsinfrastructuur het volgen van een gedoogprocedure niet ongebruikelijk.

Netbeheerders kunnen aanspraak maken op zo’n methode wanneer ze kunnen aantonen dat een degelijk participatietraject is gevolgd en er toch geen overeenstemming is bereikt met grondeigenaren

of andere belanghebbenden. Zij moeten dan medewerking verlenen zonder dat hier een vergoeding vanuit de netbeheerder tegenover staat. Dit is wel een uiterst middel en wordt niet lichtvaardig ingezet. Veel pogingen om tot overeenstemming te komen en zeer uitgebreid onderzoek naar verschillende locaties heeft dan al plaatsgevonden.

Het verzet tegen windturbines en zonneparken is zo langzamerhand een constante bij energietransitieprojecten

Omgaan met weerstand

Tegelijkertijd neemt de weerstand tegen de ruimtelijke integratie toe. Een picknicktafel in een gat, gegraven voor een middenspanningsruimte in een Amsterdamse wijk, is hier een voorbeeld van. Bewoners wilden op die plek geen middenspanningsruimte hebben. Uit protest plaatsten ze een picknicktafel op de plek waar de middenspanningsruimte geplaatst zou moeten komen.

Ook in landelijke gebieden gaat dit niet altijd even goed. Het verzet tegen windturbines en zonneparken is zo langzamerhand een constante bij energietransitieprojecten. Een voorbeeld uit een eerder onderzoek voor mijn promotie waarbij aan de ene kant van de weg windturbines worden gerealiseerd en aan de andere kant van de weg de kabels die nodig zijn om de opgewekte duurzame elektriciteit



Het verzet tegen windturbines en zonneparken is zo langzamerhand een constante bij energietransitieprojecten. Beeld Pixabay



Beeld fokkebok/iStock.com

te transporteren naar een nabijgelegen onderstation. De kabels kunnen niet dicht bij de windturbines zelf liggen vanwege veiligheids- en leveringsrisico’s wanneer wieken de kabels kunnen raken . Vanuit technisch perspectief logisch. Echter, de boeren waar de kabels op het erf zijn gekomen kijken nu uit op windturbines zonder dat zij daarvan meeprofiteren. Dit heeft kwaad bloed gezet. In de regio wordt sindsdien niet zonder meer meegewerkt aan kabels, ook niet als die voor andere doeleinden nodig zijn.

Gemeenten die voorheen beperkt te maken hadden met de ruimtelijke integratie van energie-infrastructuur, hebben in de afgelopen tien jaar veel ervaring opgedaan met de ruimtelijke weerstand tegen dergelijke projecten. Zon en wind op land, middenspanningruimtes, onderstations, kabels en warmteleidingen zijn door de omvang en het volume grote energie-

vraagstukken die op lokaal niveau door gemeenten ruimtelijk vormgegeven moeten worden. Zoals eerder in *ROmagazine* werd geconstateerd (‘Ruimtelijk denken is essentieel voor de energietransitie, *RO mei 2023*), was er een tekort aan professionals die hier goed in thuis zijn. Dat dit nu beter gaat, betekent niet dat alle gemeenten even goed bemenst en bemiddeld zijn om ruimtelijke processen van energie-infrastructuur adequaat op te kunnen pakken. De blik richting de provincie en de inzet van de RES als regionale aanpak is om die reden een logisch gevolg.

Proces- of prestatiegericht

In mijn onderzoek heb ik onderscheid gemaakt tussen een procesgerichte en prestatiegerichte regionale benadering op basis van literatuur over gebiedsontwikkeling. Een procesgerichte aanpak is succesvol wanneer tijdens het proces zoveel mogelijk actoren aangehaakt zijn

gebleven, ook wanneer het resultaat niet hetgeen is dat voorheen is afgesproken. Bij een prestatiegerichte aanpak is het resultaat belangrijker dan het proces. Als partijen onderweg afhaken of als een ander proces tot een beter resultaat leidt, dan doet dat niets af aan het succes. Het voordeel van een procesgerichte aanpak is dat in de toekomst de samenwerking voor nieuwe ontwikkelingen makkelijker weer is op te pakken. Het nadeel is dat deze aanpak vaak veel meer voorbereidingstijd vraagt zonder dat zeker is dat het gewenste resultaat wordt behaald. Bij een prestatiegerichte aanpak is het voordeel dat resultaat veelal is gegarandeerd, zelfs als dit ten koste gaat van een gedoogprocedure of andere juridische stappen. Het nadeel van deze benadering zit in het afhaken van actoren waardoor het resultaat niet breed gedragen en toekomstige samenwerking moeilijker wordt.

Schaammolens

Als gemeenten er samen niet uitkomen bij de keuze van locaties voor bijvoorbeeld windturbines, kunnen ze de weg van de minste weerstand kiezen en gaan voor zogenaamde schaammolens. Een paar kleinere windturbines komen dan praktisch tegen de gemeentegrens aan te staan. Over het algemeen verder weg van de plek of het gebied waar de vraag zit. Nadeel van kleine turbines, met een ashoogte van vijftien meter, is dat je er driehonderd nodig hebt om dezelfde energie op te wekken als drie windturbines van honderd meter hoog. Daarmee leggen die kleintjes een veel grotere ruimtelijke claim.

Het overdragen van de autoriteit naar een hoger overheidsniveau kan bijdragen aan de integrale aanpak

Ervaren gemeenten teveel weerstand dan is er kans dat projecten worden uitgesteld of niet doorgezet. De kans bestaat dat de provincie dan ingrijpt. Bijvoorbeeld recent in Lansingerland waar de provincie nu drie gebieden heeft aangewezen en in Enschede waar de provincie de gemeenten Enschede en Haaksbergen de opdracht heeft gegeven om acht windturbines binnen de gezamenlijke gemeentegrenzen te realiseren .

Samen optrekken

Een regionale benadering kan niet alle conflicten oplossen. De kans op het oplossen van ruimtelijke conflicten is wel groter als gemeenten dit samen doen met andere gemeenten of hun zeggenschap aan een hoger overheidsniveau overdragen bijvoorbeeld provincie of het Rijk. Gemeenten die samen optrekken en de provincie staan sterker in de onderhandelingen met initiatiefnemers als energiebe-

drijven, investeerders en coöperaties.

Een andere bevinding van de studie was de impact van zogenaamde rijksinpassingsplannen. Deze top-downbenadering heeft in andere vergelijkbare situaties tot weerstand geleid, maar in het geval van de RES 1.0 in Flevoland – waar de provincie voornamelijk lokale overheden ondersteunde bij gezamenlijke planontwikkeling van hernieuwbare energie – tot succesvolle ontwikkelingsresultaten.

Zo vertelde een geïnterviewde dat het dreigement van windverenigingen om de provincie te omzeilen door het conflict te laten escaleren naar het nationale niveau, de betrokken overheid naar de onderhandelingstafel dwong. Het Rijk is bij projecten boven de 100 MW namelijk het bevoegd gezag. De Raad van State zou een juridisch conflict tussen een lokale of regionale overheid en het Rijk dan kunnen beslechten. Dit werd ingeschat als een te hoog risico met mogelijk nog meer lokale weerstand. Het uiteindelijke rijksinpassingsplan is dan ook in samenspraak vormgegeven.

Hybride aanpak

Het aantal belanghebbenden is een extra complicerende factor bij grootschalige hernieuwbare energieprojecten. Windturbines maar ook zonneparken en onderstations omvatten vaak een groot oppervlak. Daarnaast worden deze ontwikkelingen bij voorkeur, vanuit energetisch perspectief, zo dicht mogelijk bij de afnamelocaties gerealiseerd, bijvoorbeeld in druk gebouwde gebieden of bedrijventerreinen. Veel mensen hechten waarde aan de voorgenomen bouwlocaties, zien hun woningwaarde dalen of zitten in onzekerheid over het effect op hun gezondheid. Deze redenen maken het complex om aan alle bezwaren, twijfelingen en andere weerstand tegemoet te komen.

Planologen en beleidsadviseurs moeten deze weerstand meewegen in de uiteindelijke plannen. Alleen een technische of energetische voorkeur is niet meer voldoende. Wanneer veel weerstand wordt ervaren vanwege de omvang van

hernieuwbare energieprojecten die een of meerdere gemeentegrenzen overschrijden, is een meer top-downprocesgerichte benadering te verkiezen boven een bottom-upprestatiegerichte aanpak. Niet alle gemeenten zijn ook in staat om projecten met een dergelijke omvang te faciliteren. Het ten koste van alles toch inzetten op een resultaat doet dan te veel afbreuk op de positie van de ontwikkelaars, netbeheerders en overheden. Interessant genoeg spreekt deze bevinding de hypothese en de insteek van het Rijk tegen dat het lokale overheidsniveau het best in staat is om lokale weerstand tegen ruimtelijke inpassing van hernieuwbare energieprojecten aan te pakken.

Gemeenten die samen optrekken en de provincie staan sterker in de onderhandelingen met initiatiefnemers als energiebedrijven, investeerders en coöperaties.

Samengevat, een regionale energiebenadering zoals de RES kan succesvolle hernieuwbare energieontwikkeling bereiken wanneer lokale overheden samen lokale weerstand tegen energieprojecten willen aanpakken. Echter, een regionale energiebenadering kan enige top-downimplementatie vereisen, zoals het aanwijzen van gebieden voor windturbines of het stellen van een financiële participatie ondergrens, om lokale weerstand tegen ruimtelijke inpassing te beheersen.

Uiteindelijk zullen tegenstrijdige meningen en belangen van belanghebbenden blijven bestaan, maar is een brede afweging belangrijk voor het vertrouwen en uiteindelijke resultaat.