

2016

De Omgevingswet en windenergie: Een goede combinatie?

Master thesis Environmental and
Infrastructure planning

Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet voor de implementatie
van windenergie in Nederland.

Jan-Willem Broersma,
s2223805

Rijksuniversiteit Groningen,
Faculteit Ruimtelijke
Wetenschappen

Supervisor: Ferry van Kann

Antea Group Nederland

Stagebegeleiding: Robert
Forkink, Edwin Oude Weernink
en Chiel Mensink



Colofon

Masterscriptie: Master Environmental and Infrastructure Planning

Titel: De Omgevingswet en windenergie: Een goede combinatie?

Ondertitel: Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet voor de implementatie van windenergie in Nederland.

Plaats: Groningen

Datum: 04-08-2016

Versie: Definitief

Auteur: Jan-Willem Broersma

Contact: janwillem.broersma@gmail.com

j.c.broersma@student.rug.nl

+31 6 23 20 43 50

Universiteit: Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit: Ruimtelijke wetenschappen

Landleven 1

9747 AD Groningen

Supervisor: F.M.G. (Ferry) Van Kann

Stagebedrijf: Antea Group Nederland

Begeleiding: Robert Forkink, Edwin Oude Weernink en Chiel Mensink



**rijksuniversiteit
groningen**

**faculteit ruimtelijke
wetenschappen**

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die ik in het teken van de masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning heb geschreven. Met het inleveren van deze scriptie sluit ik mijn studietijd in Groningen af. Een tijd die voorbij is gevlogen. Ik weet nog goed het moment dat ik voor de eerste keer vanuit mijn kamer aan de Lingestraat richting het Zernike fietste voor mijn eerste college. Nu, vijf jaar na de start van mijn bachelor Technische planologie en honderden colleges verder, sta ik op het punt om afscheid te nemen van de universiteit en daarmee ook van de stad Groningen. Deze week zal ik voor de laatste keer de fietstocht van de rivierenbuurt naar het Zernike maken en dat is een rare, maar tegelijkertijd ook een geruststellende gedachte.

Op de route van de Rivierenbuurt naar het Zernike weet ik nu elke steen en elke stukje asfalt te liggen, maar toch blijft een ritje door de stad voor elke planoloog interessant. De stad maar ook het rurale gebied is het laboratorium voor een planoloog zoals ik. Afgelopen jaren heb ik een fascinatie opgedaan voor alle ruimtelijke processen en fenomenen die zich in dit laboratorium voordoen. Deze scriptie gaat over een fenomeen dat in de loop der jaren ook deel uit is gaan maken van de fysieke leefomgeving: Windenergie. Het vraagstuk dat speelt rond windenergie is te vergelijken met de vluchtelingenopvang. In eerste instantie is iedereen er mee eens, maar wanneer plannen concreet worden, hebben mensen een windmolen of een AZC liever niet in hun omgeving. Tegenstrijdige belangen die het gevolg zijn van ruimtelijke en visuele impact maken windenergie tot een planologisch vraagstuk.

Het schrijven van mijn afstudeerscriptie heb ik gecombineerd met een stageperiode bij Antea Group. Hierbij wil ik graag de personen binnen en buiten Antea Group bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan mijn onderzoek. Speciale dank gaat uit naar mijn stagebegeleiders Robert Forkink, Edwin Oude Weernink en Chiel Mensink. Bij het bedanken van personen die een bijdrage hebben geleverd aan mijn onderzoek mag één persoon absoluut niet ontbreken. De man die gedurende mijn bachelor en master mijn scriptiebegeleider is geweest vanuit de RUG, Ferry van Kann. Ik dank hem voor zijn altijd kritische opmerkingen en tips.

Het schrijven van een scriptie is een lastig proces waarin ik vaak verdwaald raakte. Daarom was het fijn om gedurende de weekenden en avonden mijn hoofd te kunnen luchten om 's maandags of de dag erop weer met frisse moed verder te gaan. Ik dank mijn vriendin en vrienden voor deze afleiding. Daarnaast dank ik mijn ouders. Zonder hun (financiële) steun zou deze scriptie nooit tot stand zijn gekomen.

Veel leesplezier,

Jan-Willem Broersma

Groningen, Augustus 2016

Samenvatting

De energietransitie vraagt om een verandering in het energielandschap. Een verschuiving van een energielandschap gebaseerd op fossiele brandstoffen naar een energielandschap dat gebaseerd op duurzame energiebronnen. In dit toekomstige energielandschap is een prominente plaats weggelegd voor windenergie. Het inpassen van windturbines in Nederland loopt echter tegen een institutionele en sociale barrière op. In dit onderzoek wordt ontrafeld wat de fundamentele problemen zijn in het ruimtelijk planningsproces van windturbines. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre de toekomstige Omgevingswet een oplossing kan bieden voor deze problemen en op welke manier de instrumenten van de omgevingswet gebruikt kunnen worden voor een goed windenergiebeleid.

Met behulp van de Omgevingswet wil de wetgever planologische procedures, zoals bij windenergie, verbeteren en vereenvoudigen. De Omgevingswet lijkt het gevolg van een veranderende planningsbenadering in Nederland. Deze veranderende planningsbenadering typeert zich door steeds meer lokaal afgewogen besluiten, integraliteit, decentralisatie en participatie. Deze uitgangspunten wil de wetgever door laten werken in beleid door deregulering, flexibiliteit en het geven van meer afwegingsruimte aan lokale overheden. In dit onderzoek wordt onderzocht of deze planningsbenadering en bijbehorende planologische procedures de goede zijn voor het vraagstuk windenergie.

Uit de probleemanalyse wordt geconcludeerd dat er een mix van een centraal gestuurde en een lokaal afgewegende planningsbenadering toegepast dient te worden bij het plaatsen van windturbines. Een dergelijke planningsbenadering wordt op dit moment niet toegepast. Voor grote windenergieprojecten wordt de rijkscoördinatieprocedure toegepast. Deze regeling(procedure) voorziet in verkorting en coördinatie van de procedure en 'doordruk' van het rijksbestuur. Een centraal gestuurde planningsbenadering dus. Besluitvorming rondom kleinere initiatieven wordt daarentegen juist op een gemeentelijk niveau gedaan met decentrale vergunningverlening.

Een groot nadeel van de Rijkscoördinatieprocedure (RCR) is dat het projecten isoleert van hun omgeving. Dit heeft tot gevolg dat omwonenden en andere lokale belanghebbenden in opstand komen tegen deze projecten omdat ze niet (goed genoeg) bij een bepaald project betrokken worden. Het grootste nadeel van de decentrale vergunningverlening is dat het vraagstuk windenergie vaak te complex is voor een lokale ambtenaar. Milieueffecten op de omgeving moeten worden afgewogen tegen het belang van duurzame energie. Dit is vaak te complex voor een lokale vergunningverlener. Het gevolg: De ambtenaar laat zich (bewust of onbewust) leiden door lokale belangen die op dit moment vaak tegen windenergie zijn en vormt een daarmee belemmering voor windenergie.

Of de Omgevingswet zorgt voor procedures die gematigder zijn valt te betwijfelen. Het projectbesluit, dat de opvolger is van de RCR, zorgt ervoor dat participatie beter gewaarborgd wordt en er een brede verkenning wordt toegepast. Decentrale vergunningverlening blijft echter gaan zoals het nu gaat. Sterker nog, door de toegevoegde afwegingsruimte voor lokale overheden komt er nog meer op de schouders te liggen van lokale overheden die dat waarschijnlijk niet aan kunnen.

Inhoud

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Leeswijzer	11
1.4 Begrippenlijst	11
2. Theoretisch kader: De Omgevingswet als gevolg van een veranderende planningsbenadering	12
2.1 Stelselherziening van het omgevingsrecht	12
2.2 De Omgevingswet	13
2.2.1 Flexibiliteit	13
2.2.2 Omgevingsvisie	14
2.2.3 Van sectorale normen naar integrale omgevingswaarden	15
2.2.4 Omgevingsplan en Programma	15
2.2.5 Het projectbesluit	17
2.2.6 Uitgangspunten en instrumenten van de omgevingswet	18
2.2.7 Afwegingsruimte en beleidsvrijheid voor de bestuurder	21
2.2.8 Afwegingskader voor omgevingskwaliteit	22
2.3 Veranderende planningsbenadering & planningstheorie	25
2.3.1 Planning per saldo	25
2.3.2 Het planologisch spectrum tussen Top-down en Bottom-up	27
2.3.3 Technisch rationele benadering (Top-down sturing)	29
2.3.4 De participatieve benadering en consensus building (Bottom-Up)	30
2.3.5 Een planologisch spectrum voor windenergie	31
2.4 Conceptueel model	33
3. Methodologie	35
3.1 Type onderzoek en methoden van dataverzameling	35
3.2 Onderzoeksplan	37
3.3 Conceptueel model als strategisch overzicht	40
4. Problematiek rondom windenergie	42
4.1 Ruimtelijke inpassing (Institutionele problemen)	42
4.1.1 People, Planet, Profit	43
4.1.2 Natuurbescherming en windmolens	44
4.1.3 Veiligheid en windmolens	46
4.1.4 Het probleem van decentralisatie	48
4.1.5 Belemmeringen bij de vergunningverlening én de vergunningverlener	49

4.2 Maatschappelijk draagvlak (sociale problemen).....	49
4.2.1 De ‘social gap’ en participatie	49
4.2.2 Te weinig druk achter de energietransitie?.....	51
4.3 voor- en nadelen van planningsbenaderingen.....	52
5. Omgevingswet als oplossing?.....	55
5.1 Windenergieprojecten onder de Omgevingswet.....	55
5.1.1 Van structuurvisies naar integrale omgevingsvisie	56
5.1.2 Van Rijkscoördinatieregeling naar projectbesluit met ‘sneller en beter’- aanpak.....	58
5.1.3 Deregulering door integrale omgevingswaarden en omgevingsplan	59
5.1.4 Decentralisatie door afwegingsruimte voor lokale bestuurder.	60
5.2 Synthese	61
6. Conclusies en aanbevelingen	64
6.1 Conclusie	64
6.2 Aanbevelingen met betrekking op windenergie en de Omgevingswet.....	67
6.2.1 De Omgevingswet ter discussie.....	67
6.2.2 De Omgevingswet als kans voor beter windenergiebeleid	67
7. Reflectie.....	69
Bibliografie	70
Bijlage 1: Interviewgide Zuidema	73
Bijlage 2: Transcript Interview Zuidema.....	75
Bijlage 3: Interviewgide Eskens en Van der Linde.....	91
Bijlage 4: Transcript interview Van der Linde.....	93
Bijlage 5: Transcript interview Eskens	99
Bijlage 6: Interviewgide Van de Heijning.....	104
Bijlage 7: Transcript interview Van de Heijning	105
Bijlage 8: Interviewgide Melchers en Moe Soe Let.....	111
Bijlage 9: Transcript interview Melchers en Moe Soe Let.....	113
Bijlage 10: Verslag Praktijkbijeenkomst Energie & Omgeving	126
Bijlage 11: Verslag RUG excursie windenergie	129

Lijst met figuren

Figuur 1: Verhouding tussen energie en ruimte van verschillende energiebronnen (Smil, 1994)	7
Figuur 2: Bron: EEA (2014).....	8
Figuur 3: Ontwikkeling van percentage duurzame energieproductie in Europese landen (Eurostats ,2013). ...	9
Figuur 4: Omgevingsvisie en input.....	14
Figuur 5: Van bestemmingsplan naar omgevingsplan.....	17
Figuur 6: Verschillen bestemmingsplan en omgevingsplan.....	17
Figuur 7: De Omgevingswet bezien vanuit de wet- en regelgeving	19
Figuur 8: De Omgevingswet bezien vanuit private initiatiefnemer	20
Figuur 9: Afwegingsruimte tussen plan en visie.....	21
Figuur 10: Uniform model voor de waardering van omgevingskwaliteit. (Rli, 2015)	22
Figuur 11: Afwegingskader voor omgevingskwaliteit (Nijboer et al.,2003)	23
Figuur 12: kerndomeinen van omgevingskwaliteit met omgevingswaarden (Van de Laak, 2014).....	23
Figuur 13: Voorbeeld maatlat omgevingswaarden milieukwaliteit (Van de Laak, 2014)	24
Figuur 14: Planningsbenaderingen vertaald in beleidskarakteristieken (De Roo, 2001)	26
Figuur 15: Planningsbenaderingen vertaald naar beleidsstrategieën (De Roo, 2003)	26
Figuur 16: Planningsbenaderingen in relatie met complexiteit (De Roo, 2001).....	26
Figuur 17: Paradigma verschuiving in Nederlandse ruimtelijke planning.	27
Figuur 18: Raamwerk voor plangericht handelen, waarbij de relatie tussen doelen van en interactie in planning wordt gelegd op basis van complexiteit (De Roo, 2001)	28
Figuur 19: De Roo & Porter, 2007	28
Figuur 20: Technisch rationeel planningsproces (De Roo & Porter, 2007)	29
Figuur 21: Communicatief rationeel planningsproces (De Roo & Porter, 2007)	30
Figuur 22: Planologisch spectrum waarin community renewable energy wordt afgezet tegen een grootschalig windenergieproject (Walker & Devine- Wright, 2008)	31
Figuur 23: Planologisch spectrum voor windenergieprojecten	32
Figuur 24: Invloed van de Omgevingswet op windenergieprojecten	33
Figuur 25: Conceptueel model.....	34
Figuur 26: visuele weergave van een onderzoeksproces (Kothari, 2004)	36
Figuur 27: Conceptueel model als strategisch overzicht van het onderzoek	40
Figuur 28: drie pijlers voor realiseerbaar windenergieproject	42
Figuur 29: Duurzaamheidweging (Kistenkas, 2012a)	44
Figuur 30: relevant juridisch kader voor windmolens in de natuur (Kistenkas, 2012b)	45
Figuur 31: Locatieafweging windturbines (Bron: Kennistafelveiligheidwindenergie.nl)	47
Figuur 32: RCR en vergunningverlening in planologisch spectrum	53
Figuur 33: Succesvolle windenergieprojecten in het planologisch spectrum voor windenergie	54
Figuur 34: Besluitvorming windenergie onder de Omgevingswet.....	55
Figuur 35: Doelenboom voor de totstandkoming van integrale maatschappelijke doelen (Berenschot & Antea Group, 2016).....	57
Figuur 36: De project-procedure (Participatie-in-energieprojecten.nl, 2016).....	58
Figuur 37: Van RCR naar projectbesluit	61
Figuur 38: Effect van vergroot draagvlak in het planologisch spectrum voor windenergie	62
Figuur 39: Succesvol windbeleid met de instrumenten van de Omgevingswet	63
Figuur 40: Planologisch spectrum voor windenergie	65

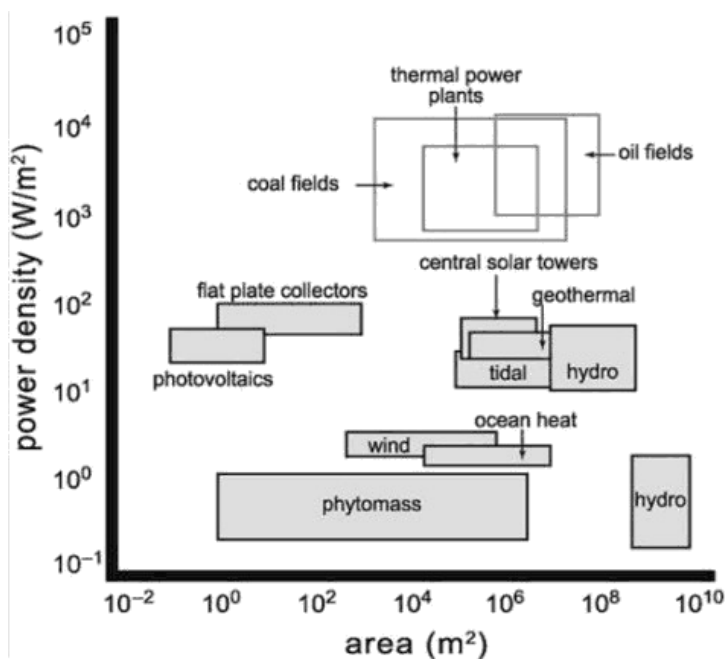
1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De klimaattop van eind 2015 in Parijs heeft geleid tot een nieuw VN-klimaatakkoord. Aan dit akkoord, dat in 2020 in moet gaan, zitten ambitieuze doelstellingen verbonden op het gebied van duurzame energie. Zo moet 30 procent van de energie duurzaam worden opgewekt in 2030. Dit klimaatakkoord heeft ten doel om de CO₂ uitstoot te verminderen en daarmee de klimaatverandering te 'remmen'. Consequenties van de klimaatverandering voor Nederland zijn bijvoorbeeld de zeespiegelstijging en de extreme weersomstandigheden (IPCC, 2012). Naast de klimaatverandering vraagt het opraken van fossiele brandstoffen ook om een verandering in het energielandschap. Droege (2002) beweert dat rond 2030 de helft van de olie bronnen in de wereld op zullen zijn. Shafiee & Topal (2008) beweren zelfs dat olie, kool en gas in respectievelijk 27, 99 en 29 jaar in zijn geheel op zullen zijn.

Het traditionele energienetwerk gebaseerd op fossiele brandstoffen is, op de hoogspanningskabels en energiecentrales na, redelijk onzichtbaar in het landschap. Fossiele brandstoffen bevinden zich onder het aardoppervlak, worden opgepompt en vervoerd naar locaties waar deze worden omgezet in energie. Ook kenmerkt het huidige energielandschap zich door zijn centrale karakter, het eenrichtingsverkeer en de vanzelfsprekendheid (Van Kann, 2015). De gebruiker gaat een financiële verplichting aan met een energiebedrijf. Dit energiebedrijf zorgt als tegenprestatie dat de gebruiker ten alle tijde voorzien wordt van energie. Hoe en waar deze energie gemaakt wordt, weet de gebruiker vaak niet. In dit traditionele energielandschap bestaat er dus een beperkte relatie tussen energie en ruimte omdat de energiebronnen vaak weinig impact hebben op de fysieke leefomgeving.

In tegenstelling tot de huidige energiebronnen hebben duurzame energiebronnen als windmolens en, in mindere mate, zonnepanelen wel een ruimtelijke dimensie en daarmee impact op de fysieke leefomgeving. Duurzame energiebronnen zijn vaak zichtbaar en vragen om meer ruimte dan energiebronnen op basis van fossiele brandstoffen. Figuur 1 laat zien dat dat een olieveld vele malen meer vermogen aan energie kan leveren per vierkante meter dan windenergie.



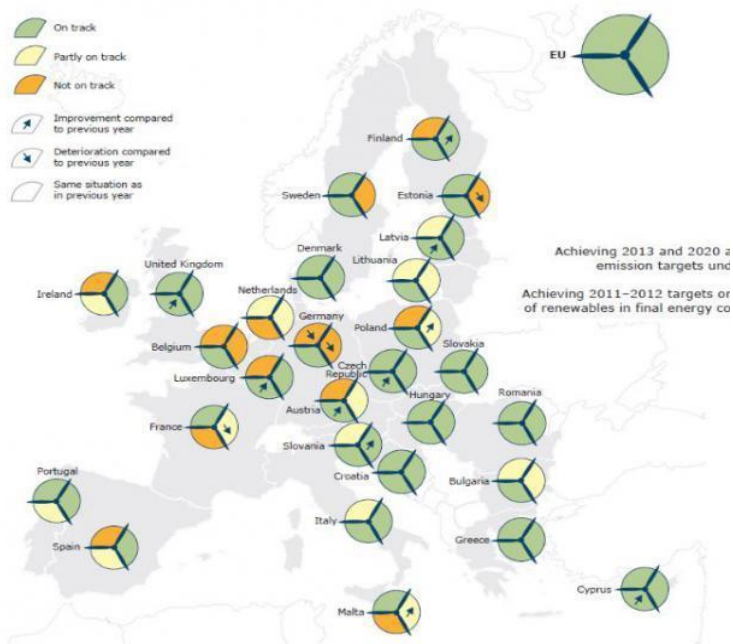
Figuur 1: Verhouding tussen energie en ruimte van verschillende energiebronnen (Smil, 1994)

De zichtbaarheid en de vraag naar ruimte geven de energietransitie een ruimtelijke component en maakt de inpassing van windmolens tot een planologisch vraagstuk. Mede hierdoor zal het behalen van de eerder genoemde doelstellingen niet gemakkelijk zijn.

Nederland heeft problemen met het behalen van Europese doelstellingen op het gebied van duurzame energie (EEA, 2014). De huidige '20 20 20-doelstellingen' zijn erop gericht dat in 2020 alle lidstaten van de Europese Unie (EU) 20% van haar totale energieproductie duurzaam opwekken. Deze afspraken om de klimaatverandering te verzachten en het opraken van fossiele brandstoffen vragen om een transitie van traditionele energieproductie die gerelateerd zijn aan fossiele brandstoffen naar een duurzame energieproductie die gerelateerd is aan hernieuwbare energiebronnen. Windenergie is een hernieuwbare energiebron. Het kabinet Balkenende IV (2007-2010) streefde al naar 6000 MegaWatt(MW) aan windmolens op land in 2020. Deze overheidsdoelstelling lijkt echter niet gehaald te worden (Pront-van Bommel, 2010).

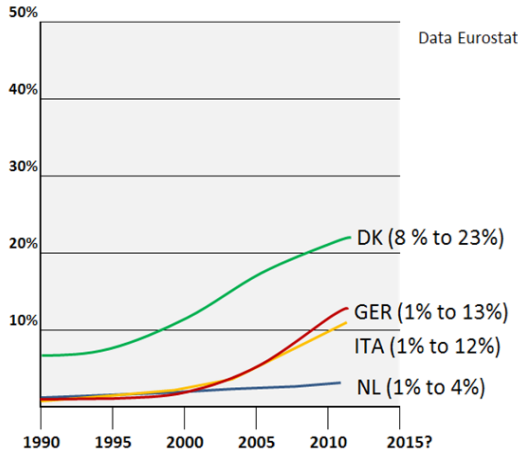
Volgens het Europese milieuagentschap (European Environmental Agency, 2014) presteert Nederland als een van de slechtste landen op het gebied van duurzame energie voorziening (EEA, 2014). Figuur 2 laat zien dat Nederland in tegenstelling tot andere Europese landen niet 'on track' (op koers) ligt om de doelstellingen voor 2020 te halen.

Progress of Member States towards 2020 climate and energy targets



Figuur 2: Bron: EEA (2014)

De realisatie van duurzame energiebronnen zoals zonnepanelen en windturbines (windmolens) is niet gemakkelijk te zijn in Nederland. In figuur 3 wordt het percentage duurzaam opgewekte energie per land uitgezet tegen de tijd. Opvallend is dat landen als Denemarken, Italië en Duitsland een sterke groei meemaken in het percentage duurzame geproduceerde energie terwijl Nederland blijft steken op een marginale groei van enkele procenten.



Figuur 3: Ontwikkeling van percentage duurzame energieproductie in Europese landen (Eurostats, 2013).

In Nederland bestaan er dus factoren die en belemmering vormen voor initiatieven op het gebied van duurzame energie. Het omgevingsrecht zou een dergelijke belemmering kunnen zijn. Volgens Kistenkas (2012a) heeft het Nederlandse recht een verlamdende werking voor initiatieven op het gebied van duurzame energie. Normen ter bescherming van het milieu en de natuur vormen vaak een belemmering voor de realisatie van ruimtelijke concepten en infrastructurele projecten (Uylenburg, 2011). De nieuwe Omgevingswet, die 2019 in werking zou moeten treden, zou hier veranderingen in aan kunnen brengen. Een belangrijk uitgangspunt van deze wet is 'ruimte voor duurzame ontwikkeling'. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016a) omschrijft dit uitgangspunt als volgt:

"Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving" (p.2).

Een andere belemmering voor initiatieven op het gebied van duurzame energie is het gebrek aan draagvlak voor windenergieprojecten. Projecten rondom de plaatsing van windmolens roepen veel weerstand op bij lokale belanghebbenden. Belemmeringen voor de ruimtelijke inpassing liggen dus niet alleen in materiele normen, maar ook in het feit dat ruimte schaars is en belangen vaak tegenstrijdig zijn (Pront-van Bommel, 2010). Hoe moet er worden omgegaan met dit planologische vraagstuk? Volgens De Roo & Porter (2007) moet een dergelijk vraagstuk met een hoge mate van complexiteit worden opgelost met een participatieve en lokaal afwegende planningsbenadering. Een dergelijke bottom-up planningsbenadering past goed in de huidige bestuurlijke verschuiving in de Nederlandse ruimtelijke planning. Deze verschuiving, die al jaren aan de gang is in de Nederlandse ruimtelijke planning, speelt in op een meer specifieke en gebiedsgerichte aanpak in plaats van generiek beleid. De Omgevingswet zet hier ook op in door het bieden van meer flexibiliteit, meer lokale afweging, integraliteit en het waarborgen van participatie. Het is echter nog maar de vraag of dit de juiste planningsbenadering is om te voldoen aan de ambitieuze doelstellingen op het gebied van duurzame energie. Volgens Walker & Devine-Wright (2008) passen projecten die gericht zijn op het produceren van energie (zoals windparken) voor een groot netwerk juist meer bij een planningsbenadering die getypeerd wordt door één centrale institutie die projecten aanstuurt. Ook De Roo (2001) plaatst een vraagstuk met een enkelvoudig en vaststaand doel, wat het behalen van 6000 megawatt wind op land lijkt te zijn, in de categorie projecten die gebaat zijn bij veel centrale sturing. Het goed positioneren van dit planologisch vraagstuk is dus lastig.

Of de Omgevingswet, haar instrumenten en bijbehorende planningsbenadering een verbetering vormt voor projecten zoals windparken is dus te bediscussiëren. In dit onderzoek wordt gekeken of de nieuwe Omgevingswet daadwerkelijk meer kansen biedt voor initiatieven op het gebied van windenergie en of het de planningsbenadering steunt die toegepast dient te worden voor het vraagstuk windenergie. Vervolgens kan er wellicht worden geconcludeerd in hoeverre de huidige stelselherziening in het omgevingsrecht helpt bij het behalen van klimaatdoelstellingen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Hoofdvraag:

Op welke manier kan de huidige stelselherziening in het omgevingsrecht in Nederland helpen bij het beter positioneren van het implementeren van windenergie als planologisch vraagstuk en daarmee het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie?

Deelvragen:

- Tegen welke financiële, institutionele en sociale problemen lopen huidige planologische projecten gericht op windenergie op voordat er tot realisatie over gegaan kan worden?
- Wat zijn de uitgangspunten van de Omgevingswet en met welke instrumenten probeert de wetgever deze uitgangspunten te waarborgen in ruimtelijk beleid?
- In hoeverre passen de uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet binnen de planningsbenaderingen die toegepast dienen te worden bij de planologische inpassing van windturbines?
- Hoe moeten de instrumenten uit de Omgevingswet gebruikt worden om de planologische inpassing van windenergie makkelijker te maken?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is de relevantie en daarmee aanleiding van dit onderzoek beschreven. Vervolgens is er toegewerkt naar specifieke onderzoeksvragen die de rode draad van dit onderzoek vormen. In hoofdstuk 2 worden begrippen, concepten en theorieën uiteengezet die van toepassing zijn op het onderzoek. Het theoretisch kader wordt in paragraaf 2.4 afgesloten met een conceptueel model waarin alle relevante begrippen worden geplaatst en in relatie met elkaar worden gebracht. In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd welke strategie wordt gebruikt om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen. Methoden van dataverzameling worden genoemd en verantwoord. Het conceptueel model zal in dit hoofdstuk terugkomen als strategisch overzicht van het onderzoek. Hoofdstuk 4 dient als probleemanalyse. In dit hoofdstuk worden problemen rondom windenergie gedetecteerd die in hoofdstuk 5 mogelijk worden opgelost met behulp van de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 vormt daarom de synthese van dit onderzoek. Problemen die in hoofdstuk 4 geanalyseerd zijn, worden in dit hoofdstuk gekoppeld aan uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet. Vervolgens kan in hoofdstuk 6 antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen.

1.4 Begrippenkader

Energiebron: In deze studie wordt een plek waar energie geproduceerd wordt uit bijvoorbeeld wind, olie of gas gezien als een energiebron.

Planningsbenadering: Het woord planningsbenadering wordt vaak gebruikt in deze studie. Met dit woord wordt de manier/vorm van ruimtelijke planning aangeduid. Top-down en bottom-up zijn twee uiterste planningsbenaderingen. Deze benaderingen verschillen sterk in de mate van participatie en macht van de centrale overheid.

Planningsprocedure: Met een planologische procedure wordt een planningsbenadering toegepast in beleid. De vergunningverlening is een dergelijke procedure

2. Theoretisch kader: De Omgevingswet als gevolg van een veranderende planningsbenadering

Het omgevingsrecht bepaalt de spelregels voor ruimtelijk beleid in Nederland. Een ruimtelijk initiatief wordt aan deze regels getoetst. De Omgevingswet zal dit 'spelregelkader' gaan veranderen. In dit hoofdstuk wordt deze verandering van deze spelregels geanalyseerd. In eerste instantie wordt er abstract omschreven wat het huidige stelsel van het omgevingsrecht inhoudt. Vervolgens worden de nieuwe Omgevingswet en enkele van haar belangrijkste beleidsinstrumenten en uitgangspunten geanalyseerd (2.2). In paragraaf 2.2.6 wordt samengevat wat de uitgangspunten van de Omgevingswet zijn en met welke instrumenten de wetgever deze wil waarborgen in beleid. Paragraaf 2.3 linkt de Omgevingswet vervolgens aan nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke planningstheorie. In dit deel van het hoofdstuk wordt de theorie besproken die de basis vormt voor ruimtelijk beleid en daarmee het huidige en toekomstige omgevingsrecht. Uiteindelijk wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conceptueel model waarin belangrijke concepten en begrippen uit dit hoofdstuk met elkaar in relatie worden gebracht.

2.1 Stelselherziening van het omgevingsrecht

Het proces van realisatie van Infrastructuur- of bouwprojecten bestaat niet alleen uit het ontwerpen, aanbesteden en bouwen van een project. Voor het slopen, bouwen, aanleggen, oprichten en het gebruiken van een fysiek object is ook vaak een vergunning nodig (Art. 2.1 Wabo). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) maakt projecten vergunningplichtig (Van den Berg et al., 2015). Of het nou gaat over grootschalige of kleinschalige bouwwerken, voordat er een schop in de grond mag, moet er vaak een omgevingsvergunning worden afgegeven. De omgevingsvergunning is een integratie van 26 wetten en vergunningsstelsels op het gebied van de leefomgeving en ruimtelijke ordening (Tolsma, 2010). Deze 26 wetten zijn er om mens, dier, plant en het landschap te beschermen.

Ook zorgen deze wetten er voor dat de 'fysieke leefomgeving' zich op een gewenste manier ontwikkelt. Het bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Flora- en fauna wet en de Woningwet zijn voorbeelden van wetten die zijn geïntegreerd in één vergunning, de omgevingsvergunning. Een bepaald project moet binnen de kaders van de artikelen van deze 26 blijven om een omgevingsvergunning te krijgen. Voor de komst van de Wabo(2010) moesten vergunningen afzonderlijk van elkaar worden aangevraagd bij de gemeente, provincie of het rijk.

De nieuwe Omgevingswet, die in werking zou moeten treden in 2019, gaat nog verder in de integratie van het publiekrechtelijk wettelijk kader van de ruimtelijke ordening en leefomgeving dan de Wabo. De Omgevingswet kan gezien worden als een vervolg op de Wabo. De Wabo houdt een bundeling in van de procedurele (formele) regelgeving op het terrein van de leefomgeving. De Omgevingswet gaat nog veel verder door ook de materiële regelgeving te bundelen en te veranderen. In 2019 zijn 26 wetten die het huidige omgevingsrecht vormen gebundeld in één wet, de Omgevingswet (NOS, 2015a; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a). Bijna 5000 artikelen die nu verspreid zijn over tientallen wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving worden herschikt tot één wet met 350 artikelen en vier AMvB's (algemene maatregelen van bestuur) (NOS, 2015a).

De invoering van de Omgevingswet gaat hand in hand met de nieuwe visie die regering heeft op het gebied van omgevingsrecht. Deze visie is gericht op bieden van meer flexibiliteit om maatschappelijk gewenste initiatieven te faciliteren (Van den Broek, 2014). Deze manier van denken en werken wordt op dit moment enkel gebruikt in de Crisis- en herstelwet. Deze wet is in 2010 in werking getreden om in tijden van economische crisis in een bepaald ontwikkelingsgebied flexibeler om te gaan met de beschikbare ruimte en milieu (Michiels, 2011). De Crisis- en herstelwet vervangt de wettelijke

voorschriften die normaal gesproken van toepassing zijn met *“één integraal besluit waarin alle belangen tegen elkaar afgewogen worden”* (Michiels, 2011, p.22). Deze visie, die tot nu toe enkel in deze wet tot uiting komt, moet met de komst van de Omgevingswet zijn werking hebben op alle besluiten over de fysieke leefomgeving.

De cultuuromslag van toetsing naar belangenafweging is onderdeel van deze nieuwe visie van de overheid.

“ Van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling” (Kamerstukken II 2013/14).

Een goed voorbeeld van de hierboven beschreven herschikking en bundeling is de verandering van de talloze bestemmingsplannen per gemeente, vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening, naar een omgevingsplan dat geldt voor de gehele gemeente. Het omgevingsplan en de omgevingsvisie zijn twee belangrijke instrumenten van de Omgevingswet. In dit onderzoek worden deze en andere instrumenten verder onder de loep genomen omdat deze van grote invloed zijn op de ruimtelijk beleid.

2.2 De Omgevingswet

De Omgevingswet wordt gezien als de grootste wetswijziging sinds de invoering van de grondwet (NOS, 2015a). Dat maakt het bijna onmogelijk om alle veranderingen die de Omgevingswet met zich mee brengt te behandelen in dit hoofdstuk. Dit is ook niet nodig, want niet alle (nieuwe) regelingen hebben een even grote invloed op de ruimtelijke planvorming. In het vervolg van paragraaf 2.2 worden karakteristieke en instrumenten besproken die voor een grote verandering kunnen zorgen in het ruimtelijke beleid van Nederland. Deze zijn geselecteerd tijdens de dataverzameling. Instrumenten en uitgangspunten die vaak werden aangehaald in de literatuur, interviews en praktijkbijeenkomsten worden in deze paragraaf beschreven. Hiermee kan gedacht worden aan de toegevoegde flexibiliteit, de bestuurlijke afwegingsruimte en de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het doel van deze paragraaf is om helder te krijgen wat de belangrijkste uitgangspunten en instrumenten zijn van de Omgevingswet. Met behulp van dit hoofdstuk wordt dus antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek.

2.2.1 Flexibiliteit

Met flexibiliteit kan gedacht worden aan inhoudelijke versoepeling van normen maar ook aan procedurele versoepeling. Flexibiliteit wordt in de Omgevingswet duidelijk naar voren gebracht in de artikelen 4.5 (Maatwerkvoorschriften), 4.6 (Maatwerkregels), 4.7 (gelijkwaardigheidsbepaling) en 23.3 (experimenteerbepaling). Deze flexibiliseringsinstrumenten bieden de mogelijkheid om af te wijken van het generieke recht en algemene regels (Van den Broek, 2014). Regionaal maatwerk zal helpen bij oplossen van complexe omgeving-specifieke problemen die niet worden gedekt door het generieke recht (Van den Broek, 2014). Er zit echter ook een schaduwzijde aan de toekomstige flexibiliteit en afwegingsruimte. Volgens Van de Broek (2014) zou de rechtszekerheid (van de burger) wel eens in het geding kunnen komen. Van de Broek (2014) legt deze mogelijke clash tussen rechtszekerheid en flexibiliteit als volgt uit:

“De omgevingsregels hebben bijvoorbeeld bij de ondernemer de verwachting gewekt, dat hij ter plekke mag blijven ondernemen en vaak dat hij ook nog uit mag breiden en veranderen. Bij de burger is de verwachting gewekt, dat hij aangenaam kan blijven wonen” (p.592).

Ook volgens Struiksma (2012) doet flexibiliteit die geboden wordt door het mogen afwijken van een verordening afbreuk aan de rechtszekerheid.

Om een zekere maat van rechtszekerheid te waarborgen is de motiveringsplicht van een bestuursorgaan zeer belangrijk. Volgens Rli (2015) wordt de rechtszekerheid in procedures geborgen door de eis dat “het afwegingsproces transparant moet zijn en dat bestuurders aan hun Gemeenteraad dan wel Provinciale Staten en in openbare documenten verantwoording moet afleggen over beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het maatwerk”(p.61). In paragraaf 2.2.8 wordt verder ingegaan op de afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt aan bestuurders.

2.2.2 Omgevingsvisie

De flexibiliteit die een grondslag heeft in de Omgevingswet zal de manier van vergunningverlening veranderen. Volgens Ten Cate (2014) zal dit in de toekomst niet gebeuren door het simpelweg afvinken van normen, maar zal er meer ruimte zijn om af te stappen van normen en gekeken worden naar de maatschappelijke meerwaarde van een bepaald project of initiatief. In dat proces wordt de kwaliteit die een bepaalde onderneming of initiatief heeft gespiegeld aan de kwaliteit die de gemeenschap, de bestuurder en burger, op een bepaalde locatie graag wilt zien. De omgevingskwaliteit die een gemeenschap op een bepaalde locatie wil hebben kan dan in een omgevingsvisie van bijvoorbeeld een gemeente worden vastgelegd.

De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincies en de gemeentes om een omgevingsvisie op te stellen (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016b). Noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving worden in de omgevingsvisie verwoord (Groothuijse et al., 2014). Positief onderscheidende kenmerken van een regio vormen de input van de visie. Deze sterke punten van een bepaald gebied worden aangeleverd door onderzoek gericht zijn op stakeholders, geschiedenis, en geografische en demografische aspecten en ontwikkelingen (zie figuur 4). Bovengenoemde stakeholders en gebied specifieke aspecten geven beleidsmakers input bij het vaststellen van de kernwaarden, het karakter en de ambitie van een gebied. Participatie van lokale stakeholders kan gedaan worden door middel van interviews, enquêtes, focusgroups en/of informatiebijeenkomsten.



Figuur 4: Omgevingsvisie en input

De stem van lokale burgers is belangrijk om te laten doorwerken in een omgevingsvisie. Om draagvlak te krijgen voor ruimtelijke besluiten is publieke participatie van belang (Van 't Foort & Kevelam, 2015). Wanneer burgers hun eigen belangen en kernwaarden versterkt zien worden in een

landelijke, provinciale en/of gemeentelijke visie en daarmee omgevingsplan is het aannemelijk dat zij doorgaans geen weerstand ontwikkelen tegen projecten die verandering aanbrengen in de leefomgeving. Een participatieve manier van beleidsontwikkeling zorgt er voor dat verzet tegen besluiten wordt verminderd (De Blauw et al., 2013; Van 't Foort & Kevelam, 2015). Dit zal leiden tot minder beroep en bezwaarschriften tegen de realisatie van initiatieven. Dit bespaart tijd en daarmee geld. Een andere reden voor noodzaak van burgerparticipatie in het ontwikkelproces van een omgevingsvisie en omgevingsplan is de vergrote flexibiliteit die de Omgevingswet biedt. Door deze vergrote flexibiliteit worden burgers wellicht geschaad in hun rechtszekerheid. Door andere partijen te betrekken in de besluitvorming hoopt de wetgever het vertrouwen in de rechtvaardigheid van een besluit te vergroten (Van 't Foort & Kevelam, 2015).

Verder *“verwacht de wetgever in het omgevingsrecht een cultuuromslag waarbij er meer van burgers wordt verwacht”* (Van 't Foort & Kevelam, 2015, p.15). Deze cultuuromslag lijkt in de ruimtelijke planning al samen te gaan met een paradigma verschuiving. In de Inleiding werd deze verschuiving naar meer specifiek en gebiedsgericht beleid al kort aangehaald. In paragraaf 2.3 wordt deze paradigma verschuiving naar een communicatief rationele benadering verder beschreven.

2.2.3 Van sectorale normen naar integrale omgevingswaarden

De ambitie die een bepaalde overheid wil nastreven in een omgevingsvisie wordt verwoord in doelstellingen. Deze doelstellingen overschrijden vaak de grenzen tussen bepaalde facetten van de ruimtelijke planning en kunnen op verschillende manieren worden behaald. Ruimtelijke planvorming is vaak complex. Tegenstellende maatschappelijke belangen hebben allemaal hun eigen ruimtelijke behoeften en externe effecten. Denk hierbij aan wonen, mobiliteit, waterveiligheid en natuur. Deze ruimtelijke behoeften en externe effecten resulteren in normen en regels. Deze (milieu-)normen spelen een belangrijke rol bij het bepalen of een bepaald initiatief doorgang kan vinden (De Groot et al., 2013). Denk hierbij aan milieukwaliteitseisen en normen uit de wet geluidshinder. Volgens VNG (2015) hangt het wel of niet doorgaan van huidige projecten en initiatieven in de fysieke leefomgeving in grote mate af van het wel of niet voldoen aan de norm.

“Besluitvorming kan vastlopen op een microgram of een halve decibel te veel” (VNG, 2015, p.2).

Deze niet afweegbare normen kunnen worden gezien als sectorale blokkades die de integrale weging van omgevingskwaliteit in de weg staan (Rli, 2015). De invoering van de Omgevingswet zal invloed hebben op deze normstelling en toetsingskader. De Omgevingswet introduceert een nieuw instrument voor bestuurder, de omgevingswaarde. *“De omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of voor de toelaatbare belasting door activiteiten, of voor de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan”* (Bosma, 2014, p. 601). De omgevingswaarden lijken wellicht sterk op milieukwaliteitseisen, maar de strekking van omgevingswaarden is breder (Bosma, 2014). De wetgever biedt, mits deze zijn vastgesteld, mogelijkheden tot afweging, afwijking en uitstel van deze te behalen omgevingswaarden. Deze mogelijkheid zal zich voordoen in situaties waarin dat echt nodig is (De Groot et al., 2013). Hierbij kan gedacht worden aan complexe gebiedsproblematiek, grensoverschrijdende belangen of innovatieve experimenten (De Groot et al., 2013).

2.2.4 Omgevingsplan en Programma

Wanneer een gemeente besluit omgevingswaarden vast te stellen, worden deze opgenomen in het Omgevingsplan (De Groot et al., 2013). Het omgevingsplan concretiseert de doelstellingen, omgevingswaarden en de ambitie (visie) van een overheid naar plaats en tijd. Het omgevingsplan zal een instrument zijn dat er op toe ziet dat een bepaalde regio zich daadwerkelijk ontwikkelt zoals in de omgevingsvisie is geschetst. Het omgevingsplan komt in de plaats van de bestemmingsplannen en

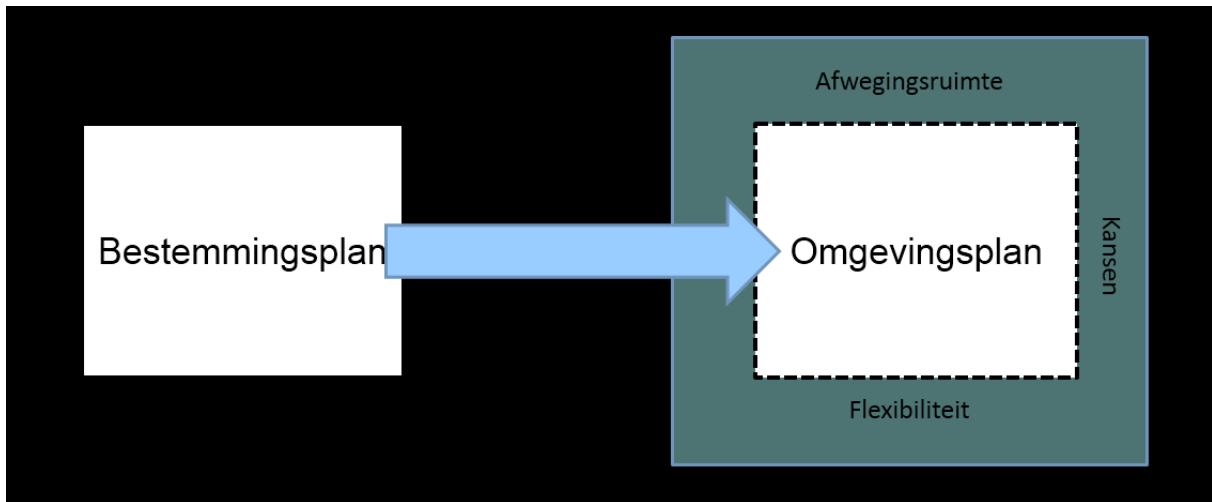
andere gemeentelijke regelingen en zal dus vol staan met richtlijnen en regels. Gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zoals Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) worden in het omgevingsplan opgenomen (Groothuijse et al., 2014). De regels over het bebouwen en gebruik van locaties worden aangeduid als locatieontwikkelingsregels (De Groot et al., 2015).

Het omgevingsplan heeft in vergelijking met het huidige bestemmingsplan een meer gebiedsgericht karakter. Normen in de nieuwe AMvB zijn gebiedsgericht in plaats van object- functiegericht. Verder zal, in tegenstelling tot het huidige bestemmingsplan, het omgevingsplan niet alleen toetsen aan gestelde normen en regels maar zal het ook de flexibiliteit bieden om van deze normen of regels van het omgevingsplan af te stappen wanneer een bepaald initiatief toch in redelijke zin binnen de omgevingsvisie past. Volgens De Groot et al. (2013) kan dit onder meer door middel van een projectbesluit of een omgevingsvergunning en een mogelijk programma. Het verlenen van de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te stappen is dan niets anders dan een aanpassing maken in de verzameling van regels die op een bepaalde locatie van toepassing zijn (De Groot et al., 2013).

Een ander belangrijk instrument van de Omgevingswet is het programma. Wanneer een bepaald initiatief niet voldoet aan de gestelde omgevingswaarden of andere regelingen uit het omgevingsplan kan dit project door middel van een programma toch doorgang vinden. In dit programma dienen dan maatregelen worden opgenomen ter bescherming, beheer en/of ontwikkeling van de leefomgeving (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016b). Deze maatregelen moeten er vervolgens voor zorgen dat er op een afgesproken moment in de toekomst wel wordt voldaan aan de geldende omgevingswaarden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016b).

In het huidige omgevingsrecht kan een initiatiefnemer ook al via één aanvraag bij één loket toestemming (omgevingsvergunning) vragen voor een bepaalde activiteit (art. 2.1 en 2.2 Wabo). Met de Omgevingswet wordt het vergunningsstelsel nog verder geïntegreerd. Vergunningen die betrekking hebben op wateronttrekking, lozingsactiviteiten en natuurbescherming zullen ook in zijn geheel of gedeeltelijk worden opgenomen in de omgevingsvergunning (Groothuijse et al., 2014). Naast de verdere integratie van wetten zal de Omgevingswet ook de criteria voor de beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen veranderen. Deze criteria zullen, als het aan de regering ligt, veel afwegingsruimte en daarmee flexibiliteit bieden aan bestuursorganen (Groothuijse et al., 2014). De mogelijkheid om af te stappen van het omgevingsplan en daarmee van omgevingswaarden (normen) is een voorbeeld van deze afwegingsruimte en beleidsvrijheid voor de bestuurder. In de volgende paragraaf worden de juridische consequenties van de gecreëerde afwegingsruimte beschreven.

Geconcludeerd kan worden dat het omgevingsplan als instrument van de Omgevingswet op bepaalde punten verschilt van het huidige bestemmingsplan. In figuur 5 en 6 wordt de transitie van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan gevisualiseerd en de verschillen tussen beide instrumenten opgesomd.



Figuur 5: Van bestemmingsplan naar omgevingsplan



Figuur 6: Verschillen bestemmingsplan en omgevingsplan.

2.2.5 Het projectbesluit

De omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn twee kerninstrumenten van de Omgevingswet die gebruikt gaan worden door gemeentes. Kleinschalige Initiatieven of ontwikkelingen worden met deze instrumenten getoetst door het bevoegd gezag (bijvoorbeeld gemeente of provincie). Er zijn echter ook initiatieven die van grotere aard en daarmee grens overstijgend zijn. Denk hierbij aan de aanleg van infrastructuur. Projecten waarmee een rijks-, provinciaal of waterstaatsbelang gemoeid is kunnen worden gezien als complexe projecten waarbij een publiek belang een rol speelt. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor desbetreffende projecten mag daar in de toekomst een projectbesluit voor nemen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016b). Het instrument projectbesluit in de Omgevingswet vervangt het Tracébesluit uit de Tracéwet, het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, het projectplan uit de waterwet en andere coördinatieregelingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016b). Met een Projectbesluit wordt ook gelijk de omgevingsvergunning afgegeven. Ook kan een projectbesluit de regels uit een omgevingsplan direct

wijzigen wanneer deze in strijd zijn met die van het projectbesluit (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016b). Tot op heden bestonden ook dergelijke bepalingen om projecten uit te voeren die niet binnen de geldende beleidskaders pasten (Leenders, 2014). Denk hierbij aan de vrijstellingsmogelijkheid van een bestemmingsplan (Artikel 19-procedure) en, na invoering van de Wabo, de mogelijkheid om door middel van een omgevingsvergunning af te kunnen wijken van bouw- en/of gebruiksmogelijkheden van een bestemmingsplan (Leenders, 2014).

Sleutelwoorden in het Projectbesluit zijn brede verkenning en vroegtijdige participatie. Deze sleutelwoorden komen terug in de 'sneller en beter'- aanpak die toegepast dient te worden bij het toekomstige projectbesluit (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016b; Leenders, 2014).

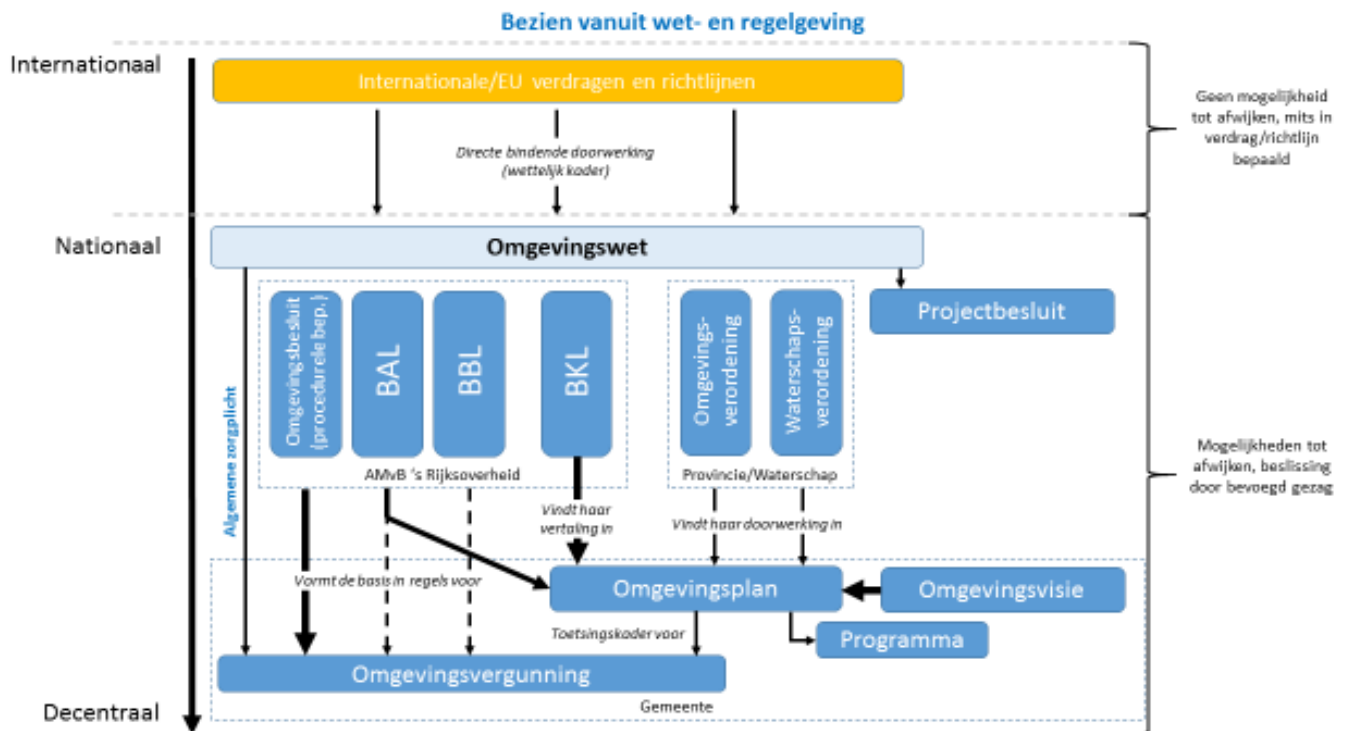
“De verkenning en bijbehorende participatie moet er voor zorgen dan de noodzaak van het project wordt vastgesteld en dat niet meteen een kant en klare oplossing op tafel wordt gelegd. De verkenning moet leiden tot kwalitatief betere besluitvorming en tot meer draagvlak” (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016b, p.1).

Het projectbesluit is dus, net als de eerder benoemde instrumenten van de Omgevingswet, een nieuw instrument dat inhoudelijk verschilt van de huidige beleidsinstrumenten.

2.2.6 Uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet moet een wet gaan worden die alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving bundelt en vereenvoudigt. Deregulering en integraliteit zijn een van de belangrijkste uitgangspunten te zijn van de Omgevingswet. Integraliteit zal het credo moeten zijn bij het opstellen van nationale, provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. De omgevingsvisie is een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet en is een strategisch en samenhangend plan voor de gehele fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie moet alle huidige sectorale structuurvisies gaan vervangen. Integraliteit en vereenvoudiging komt ook terug in het projectbesluit en de algemene rijksregels voor activiteiten en bouwwerken (Amvb's). Algemene rijksregels voorkomen dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen (via een omgevingsvergunning) voor een bepaald initiatief (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a).

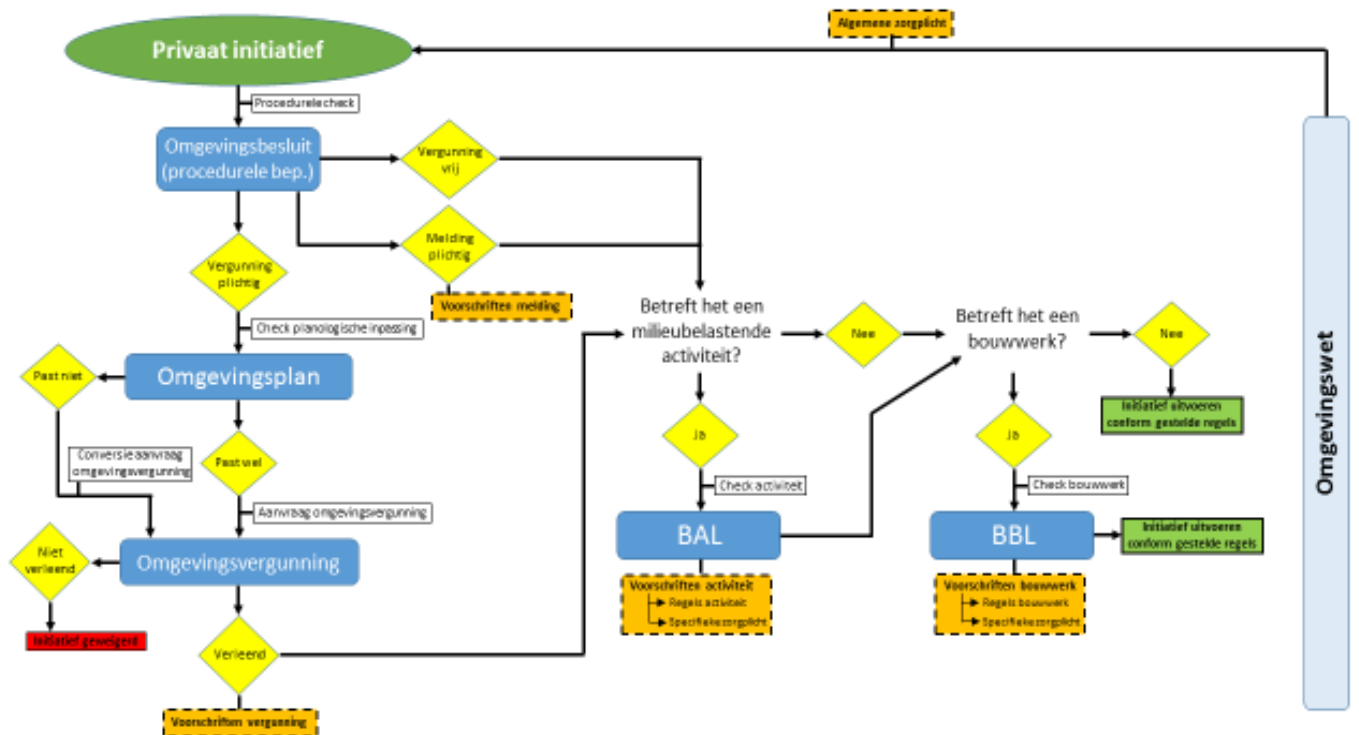
Het projectbesluit is een uniforme procedure voor complexe en grens overstijgende (infrastructurele) projecten. Het doel van het projectbesluit is om deze procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Belangrijke sleutelwoorden in het projectbesluit zijn brede verkenning en vroege participatie. In figuur 7 zijn de kerninstrumenten van de Omgevingswet is perspectief geplaatst en zijn verbanden aangegeven.



Figuur 7: De Omgevingswet gezien vanuit de wet- en regelgeving

Een ander belangrijk uitgangspunt van de wet is flexibiliteit. Deze flexibiliteit geeft provincies en gemeentes de mogelijkheid om lokaal maatwerk te leveren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a). Samen met deze flexibiliteit moeten dynamiek en een actieve houding van bestuurder en burger zorgen voor een andere manier van denken en werken. Initiatieven en ontwikkelingen zouden hierdoor meer kans krijgen doordat regelgeving minder snel wordt dichtgetimmerd ter bescherming van deelbelangen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016a). In figuur 8 wordt weergegeven hoe een bepaald ruimtelijk initiatief wordt getoetst aan ruimtelijk beleid dat vast is gelegd in de instrumenten van de Omgevingswet.

Bezien vanuit private initiatiefnemer



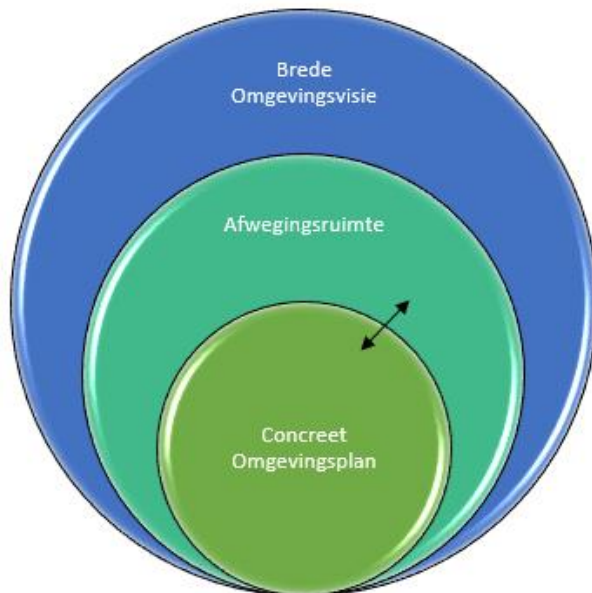
Figuur 8: De Omgevingswet gezien vanuit private initiatiefnemer

Het Omgevingsbesluit (opvolger van de Wabo) bepaalt of een activiteit wel of niet vergunningplichtig is. Wanneer een initiatief vergunning vrij is, hoeft er dus geen omgevingsvergunning worden aangevraagd, maar moet er wel voldaan worden aan algemene regels voor activiteiten en bouwwerken. Deze regels zijn te vinden in het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL). Wanneer een initiatief wel vergunning plichtig is, zal deze op gemeentelijk niveau getoetst worden aan het omgevingsplan. Als het initiatief binnen dit omgevingsplan past, zal de omgevingsvergunning worden verleend.

Het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan, maar zal door middel van maatwerkvoorschriften meer afwegingsruimte laten voor de bestuurder. Dit geeft een lage overheid de kans om maatwerk te leveren door bijvoorbeeld aanvullende regels op te stellen. Ook wanneer het initiatief niet past binnen het omgevingsplan, biedt de Omgevingswet ruimte om toch een omgevingsvergunning te verlenen. Het afwijken van een omgevingsplan en daarmee van regels en normen kan via het programma en het projectbesluit. Het kan tevens ook zo zijn dat de gemeente haar omgevingsplan aanpast aan een bepaald initiatief dat afwijkt van het omgevingsplan om toch een omgevingsvergunning te verlenen. Dit is aannemelijk omdat de gemeente volgens de Omgevingswet gemachtigd is voor het opstellen en aanpassen van het omgevingsplan. De vergrote afwegingsruimte kan gezien worden als een vorm van decentralisatie omdat lokale overheden hierdoor meer macht krijgen bij het uitvoeren van ruimtelijk beleid.

2.2.7 Afwegingsruimte en beleidsvrijheid voor de bestuurder

De discretionaire ruimte, in dit onderzoek de afwegingsruimte genoemd, die opgesloten zit in de Omgevingswet biedt flexibiliteit en kansen voor initiatieven. Deze denkbeeldige ruimte zit tussen de brede omgevingsvisie en het concrete omgevingsplan in (zie figuur 9).



Figuur 9: Afwegingsruimte tussen plan en visie.

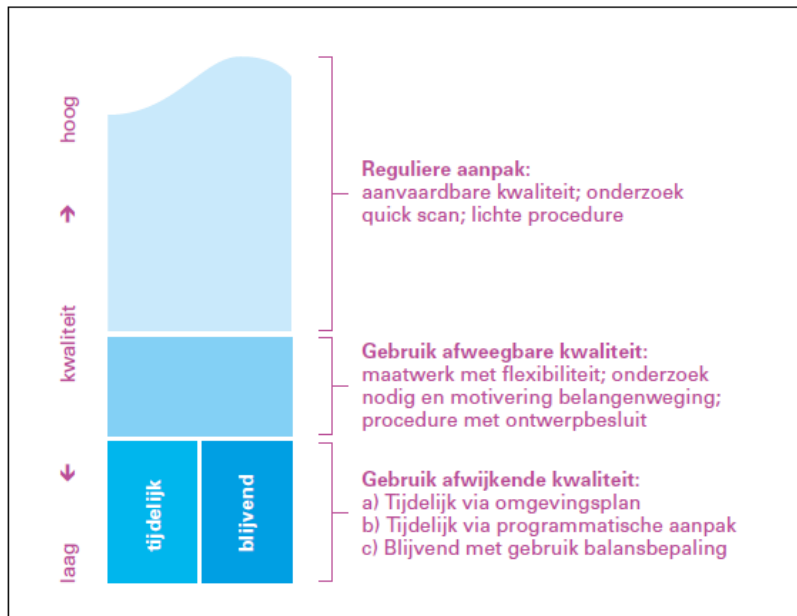
Volgens de Raad van Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) (2015) *“moet een gemeente het totaalplaatje kunnen beoordelen en een project goedkeuren als per saldo de omgevingskwaliteit verbetert, ook al worden een of meer normen overschreden”*.

Volgens Michiels (2011) is er sprake van beoordelingsvrijheid of beleidsvrijheid wanneer de wet een vage term of norm bevat die in de praktijk moet worden gepreciseerd of wanneer er sprake is van ‘kan-bepalingen’. In dat geval geeft de wetgever het bestuursorgaan de vrijheid bij het beoordelen of een bepaald initiatief onder de term of norm valt (Michiels, 2011). Volgens Groothuijse et al. (2014) maken open normen en afwegingsruimte de rechtelijke uitspraken minder voorspelbaar. Dit zegt echter niet dat de bestuurlijke vrijheid de rechter opzij zet. *“Die toets de door het bestuur gemaakte keuzes aan de beginselen van behoorlijk bestuur”* (Groothuijse et al., 2014, p. 2524).

Het bestuursorgaan heeft dus wel een zekere vrijheid, maar het moet nog steeds aan de geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur voldoen. Een aantal van deze beginselen zijn opgenomen in de algemene wet bestuursrecht (Awb). Het evenredigheidsbeginsel (art. 3.4 lid 2 Awb), het motiveringsbeginsel (Art. 3.46 Awb) en het gelijkheidsbeginsel (art. 1 Grondwet) zijn belangrijke beginselen van behoorlijk bestuur die niet uit het oog verloren moeten worden bij beleidsvrije besluiten.

Rli (2015) stelt een uniforme waardering van omgevingskwaliteiten voor aan de wetgever en bestuurder. Deze raad voor de leefomgeving en infrastructuur zegt ook dat *“de omgevingskwaliteiten in samenhang moeten worden gezien, en dat het doel is een goede integrale kwaliteit van de leefomgeving te bereiken”* (p.41). Dit is aannemelijk wanneer het beoordelen van de omgevingskwaliteit per saldo het streven is. Figuur 10 laat zien hoe een ‘omgevingskwaliteit

waardering model' eruit kan zien. Een dergelijk model kan de bestuurder helpen bij het maken van gelijkwaardige, evenredige en gemotiveerde keuzes.

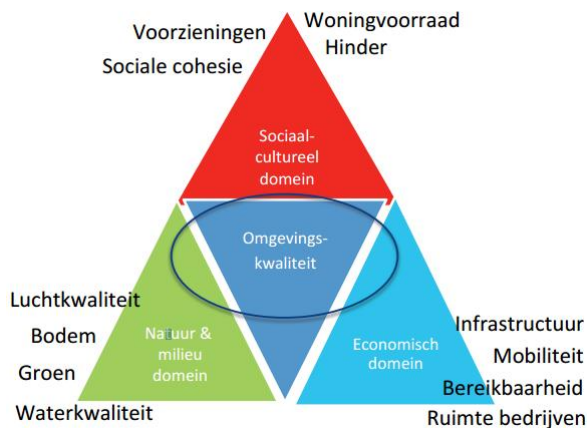


Figuur 10: Uniform model voor de waardering van omgevingskwaliteit. (Rli, 2015)

Dit model is ook gericht op de verlaging van de onderzoekslast. Wanneer de normstelling zodanig is vastgesteld/gekozen dat de meeste gevallen binnen deze aanvaardbare kwaliteit (omgevingswaarde) vallen, kan voor de meeste gevallen worden volstaan met een lichte, eenvoudige procedure (Rli, 2015). Wanneer sprake is van omgevingswaarde die buiten de aanvaarde omgevingskwaliteit valt (buiten bijvoorbeeld het omgevingsplan en plaatselijke verordeningen), valt een geval in de afweegbare ruimte of zelfs de afwijkende ruimte. Deze ruimte biedt de bestuurder dus de vrijheid om een belangenafweging te doen en daarna een besluit te nemen. Om in deze ruimte/fase een goed gemotiveerde, evenredige en redelijke afweging te maken lijkt echter lastig. Er moet in deze fase gekeken worden of de omgevingskwaliteit per saldo verbeterd door een bepaald initiatief. VNG (2015) ziet een juiste integrale en gebiedsgerichte afweging van verschillende aspecten van de leefomgeving, zoals lucht, water bodem, energie en gebouwde constructies als een vereiste bij het hanteren van bestuurlijke afwegingsruimte.

2.2.8 Afwegingskader voor omgevingskwaliteit

De volgende vraag dringt zich nu op: Wat is de definitie van omgevingskwaliteit en hoe kan deze 'gewaardeerd' worden? In figuur 11 is een voorbeeld afwegingskader voor omgevingskwaliteit gevisualiseerd. Hierin wordt omgevingskwaliteit weergegeven als een combinatie van drie verschillende domeinen (sociaal, natuur en economische domein).



Figuur 11: Afwegingskader voor omgevingskwaliteit (Nijboer et al., 2003)

Wanneer dit model wordt gebruikt als afwegingskader voor omgevingskwaliteit wordt er dus een afweging gemaakt tussen sociale, economische en ecologische belangen. Dit model lijkt op de 'People/planet/profit- benadering' van duurzame ontwikkeling (Van de Laak, 2014). Deze benadering komt later in dit onderzoek nog naar voren wanneer dieper wordt ingegaan op de normstelling en afweging van belangen rondom initiatieven als windenergie.

Van de Laak (2014) ziet een overzichtelijk dashboard met zes kerndomeinen als een geschikt afwegingskader voor omgevingskwaliteit. Figuur 12 laat dit dashboard zien.



Figuur 12: kerndomeinen van omgevingskwaliteit met omgevingswaarden (Van de Laak, 2014)

Bij het invullen van dit dashboard wordt voor elk van de zes domeinen de omgevingswaarde vastgesteld. Elk domein stelt dus een meter voor die aangeeft hoe hoog de omgevingswaarde in dat domein is. Dit kan door middel van een assenstelsel waarin de hoogte van de omgevingswaarde (van Excellent tot slecht) als een y-as de maatlat voorstelt. In figuur 13 is een voorbeeld weergegeven van een uitgeschreven maatlat voor de omgevingswaarde van een domein (in dit geval milieukwaliteit). Volgens Van de Laak (2014) is op deze manier in één oogopslag te zien "wat de onderscheidende

omgevingswaarden zijn en wat hun niveauwaarde is'' (p. 20). Vervolgens is het aan de bestuurder om te beslissen welke omgevingswaarden prioriteit krijgen en vervolgens of de totale omgevingskwaliteit, per saldo, voldoet aan de gewenste omgevingskwaliteit.

	<i>Excellent</i>	<i>Goed</i>	<i>Voldoende</i>	<i>Onvoldoende</i>	<i>Slecht</i>
L U C H T	<i>De concentraties van stoffen in de lucht zijn op het niveau van een no-effect level.</i>	<i>Concentraties van stoffen in de lucht zijn ruim onder de grenswaarden.</i>	<i>De luchtkwaliteit voldoet aan de grenswaarden.</i>	<i>Een geringe overschrijding van een grenswaarde voor de luchtkwaliteit.</i>	<i>Grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden op meer dan één locatie overschreden.</i>
G E L U I D	<i>Geen gevallen van slaapverstoring en ernstige geluidshinder.</i>	<i>Geen gevallen van slaapverstoring. Minder dan 2% van de bevolking ondervindt ernstige geluidshinder.</i>	<i>Slaapverstoring bij minder dan 1% van de bevolking. Minder dan 5% ondervindt ernstige geluidshinder.</i>	<i>Slaapverstoring bij minder dan 2% van de bevolking. Minder dan 10% ondervindt ernstige geluidshinder.</i>	<i>Slaapverstoring bij meer dan 2% van de bevolking. Meer dan 10% ondervindt ernstige geluidshinder.</i>
B O D E M	<i>Geen verontreinigde bodems. Bodems voldoen aan de gebiedseigen bodemkwaliteit.</i>	<i>Spoedlocaties bodem en alle overige ernstig verontreinigde locaties zijn gesaneerd.</i>	<i>Spoedlocaties bodem zijn gesaneerd of beheersbaar gemaakt.</i>	<i>Maximaal één spoedlocatie is nog niet gesaneerd of beheersbaar gemaakt.</i>	<i>Twee of meer spoedlocaties zijn nog niet gesaneerd of beheersbaar gemaakt.</i>

Figuur 13: Voorbeeld maatlat omgevingswaarden milieukwaliteit (Van de Laak, 2014)

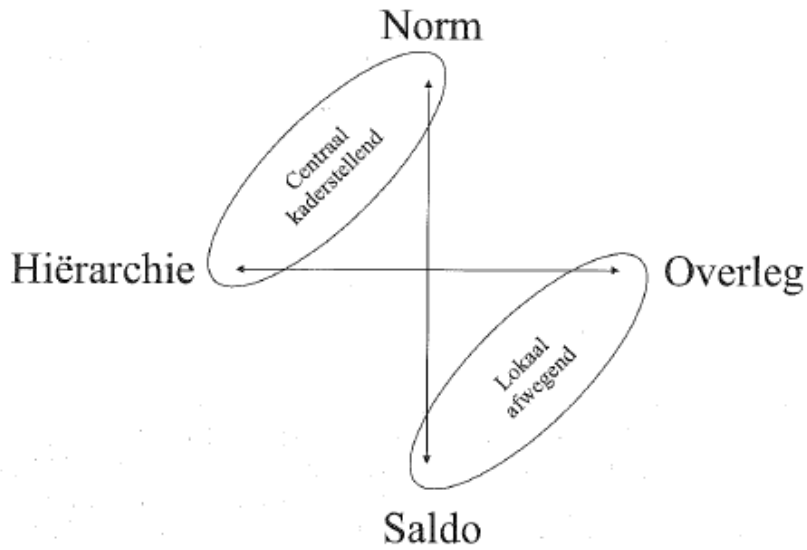
2.3 Veranderende planningsbenadering & planningstheorie

Integrale en gebiedsgerichte belangenafweging doormiddel van het begrip omgevingskwaliteit gaat hand in hand met de nieuwe visie van de regering op het gebied van omgevingsrecht en ruimtelijke planning. In paragraaf 2.1 en de inleiding is deze ‘paradigma verschuiving’ in de Nederlandse ruimtelijke planning al kort beschreven. Deze paragraaf linkt deze verschuiving aan de planningstheorie en de hieruit voortkomende planningsbenaderingen die de vorm geven aan ruimtelijk beleid.

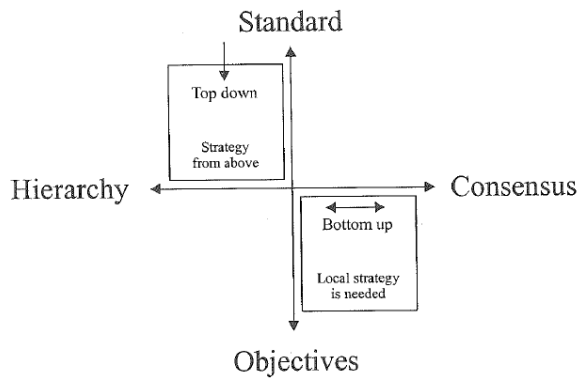
2.3.1 Planning per saldo

De Roo (2015) ziet de maatschappelijke behoefte aan kwaliteit ‘per saldo’ als een factor die in het heden en de toekomst zijn doorwerking zal hebben op het beleid voor de leefomgeving. Naast de functionaliteit is de ruimtelijke kwaliteit steeds belangrijker voor de maatschappij. De Roo (2015) legt deze ‘per saldo’ kwaliteit van de leefomgeving uit als kwaliteit *“die naast duurzaamheid en gevoelens betreffende de leefbaarheid, ook aan emoties refereert als waardering (van de ruimte), warmte (interactie met de buurt), op z’n plaats zijn (zich thuis voelen) en geborgenheid (veiligheid)”* (p. 154). Bij de fundamentele verandering van functionaliteit naar kwaliteit past ook de bestuurlijke verschuiving in de planologie van generiek beleid naar een meer specifieke en gebiedsgerichte aanpak.

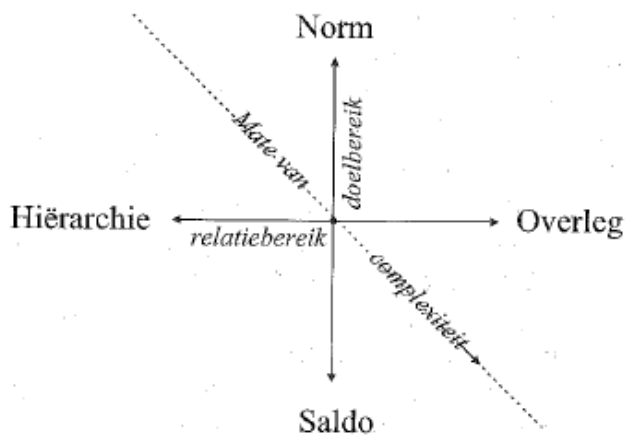
De verschuiving die al jaren aan de gang is in de Nederlandse ruimtelijke planning kan gezien worden als een verschuiving van een technisch rationele benadering naar een communicatief rationele benadering (De Roo, 2001, De Roo, 2003; De Roo & Porter, 2007). In figuur 17 wordt deze verschuiving in een aantal kernwoorden uitgedrukt. De mate van complexiteit is een belangrijke variabele bij het bepalen of een vraagstuk technisch rationeel of communicatief rationeel moet worden benaderd (zie figuur 16). Maar wanneer is er sprake van een complex ruimtelijk vraagstuk? De Roo (2001) beschouwd vraagstukken als complex wanneer: *“Het milieu/ruimte conflict niet eenvoudig is te omschrijven, de regelgeving niet eenduidig of zo mogelijk conflicterend is, en de voortgang en het resultaat van het proces zich nauwelijks laat voorspellen”* (p. 224). De verschuiving van technisch rationeel naar communicatief rationeel kan in figuur 14, 15 en 16 worden weergegeven met een pijl van linksboven naar rechtsonder. De Omgevingswet lijkt op deze verschuiving van zwaartepunt in te spelen door het bieden van flexibiliteit, integraliteit en het waarborgen van participatie.



Figuur 14: Planningsbenaderingen vertaald in beleidskarakteristieken (De Roo, 2001)



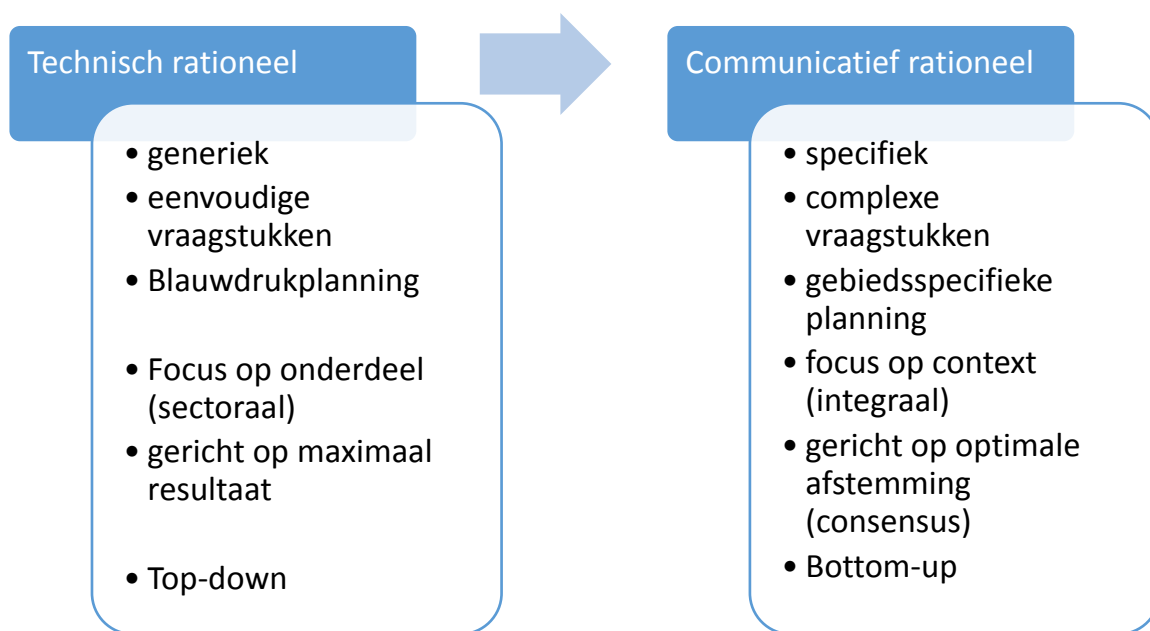
Figuur 15: Planningsbenaderingen vertaald naar beleidsstrategieën (De Roo, 2003)



Figuur 16: Planningsbenaderingen in relatie met complexiteit (De Roo, 2001)

Het bestaan van deze verschuiving betekent echter niet dat er geen ruimtelijke vraagstukken meer met generiek beleid opgelost kunnen en moeten worden. Veel voorkomende vraagstukken met een lage mate van complexiteit kunnen routinematig worden afgehandeld met een technisch rationele

(generieke) oplossing en een top-down beleidsstrategie (zie figuur 15 en 16). Deze vraagstukken zouden in het model van figuur 10 dan ook snel in de categorie van ‘reguliere aanpak’ geplaatst kunnen worden. Voor deze gevallen of initiatieven zal een lichte procedure (Quick scan) voldoende moeten zijn bij het bepalen of ze wel of niet binnen de gewenste omgevingskwaliteit vallen. Complexe vraagstukken met veel tegenstrijdige belangen zullen vaker in de afweegbare of afwijkende ruimte komen en vragen daarom ook om specifieke en gebiedsgericht beleid. Bij zo een communicatief rationele aanpak zal er met alle belangen in het achterhoofd toe worden gewerkt naar een optimale overeenkomst/afstemming van belangen die per saldo de beste omgevingskwaliteit geeft (Bottom-up).



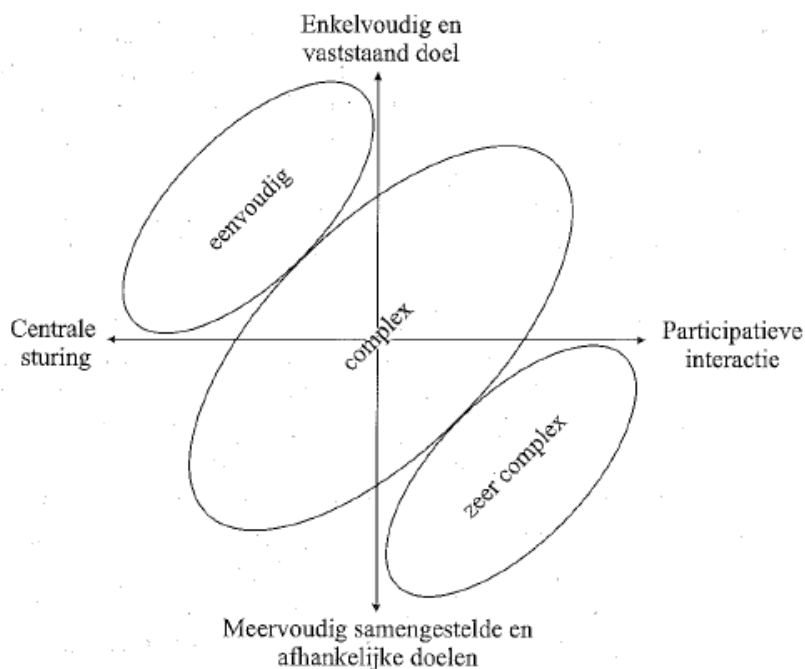
Figuur 17: Paradigma verschuiving in Nederlandse ruimtelijke planning.

Technisch rationeel beleid en communicatief rationeel beleid verschillen dus sterk op het gebied complexiteit, focus, integraliteit en het doel van het beleid. Wanneer deze variabelen uiteen worden gezet in een assenstelsel, ontstaat er een planologisch spectrum (raamwerk) voor plangericht handelen (De Roo, 2001). Hierin kunnen projecten en vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld windenergie gepositioneerd worden. De mate van bijvoorbeeld participatie in het planningsproces, complexiteit en integraliteit bepaald dan waar in het spectrum een bepaald vraagstuk zich bevindt. Vervolgens kan er aan de hand van dit raamwerk gekozen worden welke planningsbenadering en procedure voor een bepaald vraagstuk het beste is. Het spreekt voor zich dat een grootschalig project rondom de plaatsing van tientallen windmolens in de Noordoostpolder om een andere planningsbenadering en daarmee procedure vraagt dan de inpassing van een windmolen in of rondom een bruisende stad met veel mondige burgers.

2.3.2 Het planologisch spectrum tussen Top-down en Bottom-up

Figuur 18 laat een spectrum zien waarin ruimtelijke vraagstukken en projecten geplaatst kunnen worden om te kiezen welke planningsbenadering past bij het vraagstuk. Eenvoudige vraagstukken met vaststaande en breed gedragen doelstellingen vragen om centrale sturing. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op deze top-down planningsbenadering. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich vraagstukken met een hoge mate van complexiteit die door de aanwezigheid

van meerdere (conflicterende) belangen en regels meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen hebben. Deze vraagstukken vragen om een participatieve planningsbenadering (Bottom-up). Deze planningsbenadering wordt in paragraaf 2.3.4 verder toegelicht.



Figuur 18: Raamwerk voor plangericht handelen, waarbij de relatie tussen doelen van en interactie in planning wordt gelegd op basis van complexiteit (De Roo, 2001)

Waar het vraagstuk van windenergie geplaatst moet worden in dit spectrum is niet geheel duidelijk. Aan de ene kant is het doel van windenergie vrij eenduidig en vaststaand: Het behalen van doelstellingen die de klimaatverandering tegen gaan. Aan de andere kant leveren deze projecten veel tegenstrijdige belangen op en is er weestand tegen veel grote windenergieprojecten.

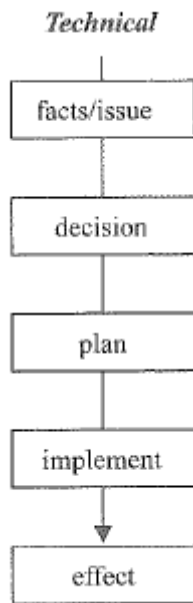
De eerder beschreven extremen, technisch rationeel en communicatief rationeel, zijn idealistische types van planning. De meeste vraagstukken in de planologie hebben technische én communicatieve aspecten (De Roo & Porter, 2007). Daarom zijn veel vraagstukken te vinden ergens tussen deze twee extreme planningsbenadering (zie figuur 19).



Figuur 19: De Roo & Porter, 2007

Toch wordt in dit onderzoek verder ingegaan op de planningsbenaderingen die voortvloeien uit deze twee extremen omdat deze planningsbenaderingen goed zijn terug te vinden in de huidige planvorming omtrent windenergie. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de grootschalige en centraal gestuurde windmolenplaatsing en windmolenplaatsing voortvloeiend uit lokaal initiatief en burgerparticipatie. In de volgende paragrafen worden deze top-down en bottom-up planningsbenaderingen verder omschreven en toegepast op windenergie.

2.3.3 Technisch rationele benadering (Top-down sturing)



Figuur 20: Technisch rationeel planningsproces (De Roo & Porter, 2007)

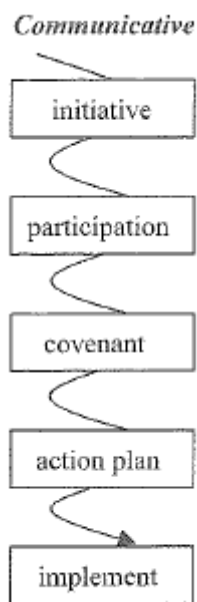
Figuur 20 laat het proces zien dat doorlopen wordt bij een technisch rationele manier van planning. Deze planningsbenadering, waar besluitvorming en daarmee ruimtelijke planning het directe gevolg is van rationaliteit, kan onder de volgende benamingen voorkomen (De Roo, 2003):

- Instrumental rationality (Dryzek, 1990)
- Technical Rationality (Healey, 1983)
- Functional Rationality (Webber, 1963; Friedmann, 1987)

Belangrijk uitgangspunt voor deze benadering is: "The replacing of politicians' and citizens' ordinary and local knowledge of policy and policymaking with a new, scientifically validated type of applied general knowledge" (Hoppe, 2011, pp. 128). Bij dit top-down gestructureerde proces van besluitvorming is de centrale overheid in 'Full control'. Deze macht van de centrale overheid is gebaseerd op de aanname dat de overheid weet wat goed is voor haar inwoners (De Roo & Porter, 2007). Deze manier van planning zou dus gebruikt moeten worden wanneer de centrale overheid het collectief belang van haar inwoners behartigt. Een goed voorbeeld hiervan is de naoorlogse blauwdrukplanning om aan de grote woningvraag te voldoen. Deze benadering paste in die tijd dus heel goed bij de verwachtingen en collectief belang van de maatschappij (De Roo & Porter, 2007).

Zoals eerder besproken, is het nog niet duidelijk welke planningsbenadering het beste past bij het vraagstuk windenergie. Op het gebied van windenergie past de huidige centrale overheid een top-down planningsbenadering toe met de Rijkscoördinatieregeling (RCR). Deze regeling(procedure) voorziet in verkorting en coördinatie van de procedure en 'doordrukmacht' van het rijksbestuur. Deze regeling treedt in werking bij bepaalde energieprojecten van een zodanige omvang en betekenis (projecten van meer dan 100 megawatt) dat daarmee een nationaal belang gemoeid is (Pront-van Drommel, 2010). Zoals besproken in paragraaf 2.2.5, worden coördinatieregelingen zoals deze met de komst van de Omgevingswet vervangen door het projectbesluit.

2.3.4 De participatieve benadering en consensus building (Bottom-Up)



Figuur 21: Communicatief rationeel planningsproces (De Roo & Porter, 2007)

Aan de andere kant (rechtsonder) van het planologisch spectrum bevindt zich de planningsbenadering die uit gaat van communicatieve rationaliteit. Complexe planningsopgaves met veel onzekerheid en tegenstrijdige belangen komen terecht aan deze kant van het spectrum en vragen dus om een planningsbenadering die op lokaal niveau zoekt naar optimale afstemming (consensus) door middel van participatie (zie figuur 14, 15, 16 en 18). Startpunt van een planningsproces met deze benadering is vaak een bepaald landelijk of lokaal initiatief. In Figuur 21 is het volledige communicatief rationele planningsproces gevisualiseerd.

Volgens Innes (2007) heeft het begrip 'consensus building' zich parallel met het idee van communicatieve rationaliteit ontwikkeld. Woltjer (2004) gebruikt de term consensus planning en definieert dit als volgt: "A consensus planning process is a decision-making process aimed to establishing changes in our physical environment, in which people or organisations with an interest in the outcome communicate to reach agreement on the outcome. In such a process, participants work together to solve their differences" (p.38). Het gebruiken van deze benadering bij het opstellen van de omgevingsvisie of het omgevingsplan zou kunnen helpen bij het omgaan en verkleinen van tegenstrijdige (maatschappelijke) belangen. Onderzoek wijst uit dat het 'consensus building process' resulteert in gemeenschappelijke belangen en strategieën (Innes, 2007). Milieuactivisten en ontwikkelaars leren dat ze gemeenschappelijke belangen en wensen hebben over waartegen het land beschermd moet worden en waar stedelijke ontwikkeling plaats moet vinden (Innes, 2007).

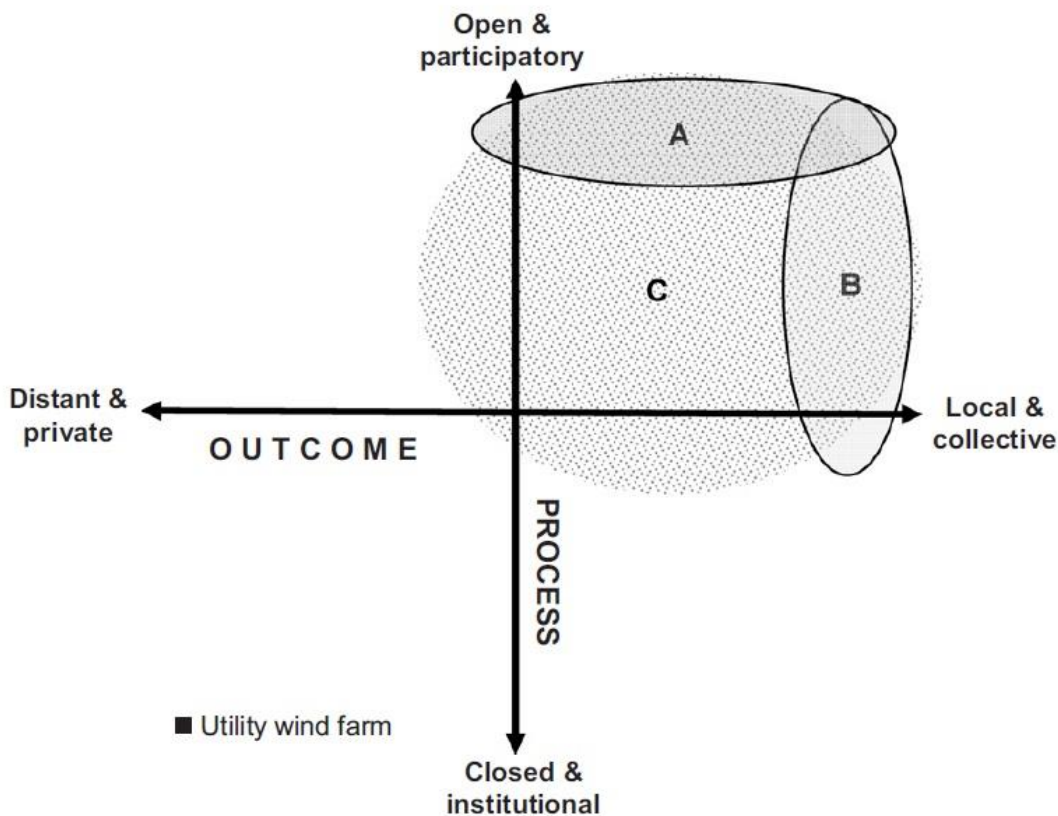
De besluitvorming en vergunningverlening rondom een lokaal initiatief gericht op het plaatsen van een windmolen in of in de nabijheid van een woongebied zou onder deze planningsbenadering kunnen vallen. De kosten van een windturbine zijn hoog. Daarom is het voor lokale initiatiefnemers dus zaak om 'massa' te creëren (Agentschap NL, 2011; Cuperus, 2012). Dit zou kunnen door te het organiseren van een samenwerking of het mee participeren in een ander project. Ook is het verkrijgen van een maatschappelijk draagvlak belangrijk (Aerts & Van der Ven, 2015). Uiteindelijk zal een dergelijk lokaal initiatief volgens figuur 10 dan lokaal afgewogen moeten worden. Dit gebeurt door een decentrale vergunningverlener. Het wel of niet afgeven van een omgevingsvergunning voor

het initiatief bepaald of een project doorgang krijgt. Deze procedure verschilt van de rijkscoördinatieprocedure die wordt gebruikt voor grote windenergieprojecten.

2.3.5 Een planologisch spectrum voor windenergie

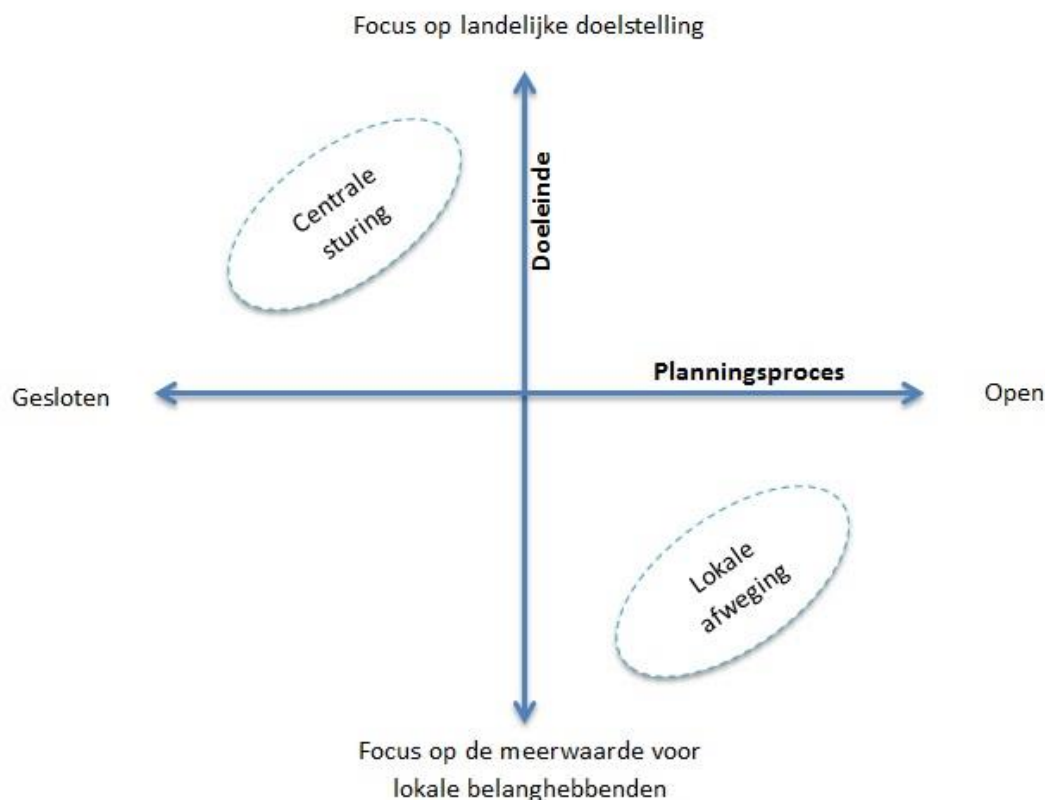
Er zit dus een verschil tussen de planologische procedures die worden toegepast voor grote windenergieprojecten (meer dan 100 Megawatt) en kleinere en windenergie initiatieven. Walker & Devine- Wright (2008) benoemen twee dimensies die het verschil tussen lokale kleinschalige duurzame energieprojecten en centraal gestuurde grootschalige energieprojecten uitleggen. Deze 'key dimensions' zijn 'process' en 'outcome'. Wie de ontwikkelaar is en wie de grootste invloed heeft is erg verschillend tussen een lokale initiatief, vaak 'community renewable energy' genoemd, en een grootschalig windproject (proces) (Walker & Devine- Wright, 2008). "Who is involved and has influence" (Walker & Devine- Wright, 2008, pp.498). Het proces van een community renewable energy project typeert zich met de termen open en participatief, terwijl het planingsproces van een groot windpark zich typeert door geslotenheid en institutionalisme (Walker & Devine- Wright, 2008). Ook wat er gebeurt met de opbrengsten (outcome) is sterk verschillend tussen deze twee uiterste vormen van windenergieprojecten. "Who it is that benefits particularly in economic or social terms" (Walker & Devine- Wright, 2008, pp. 298). Het verschil hierin is dat de energie afkomstig van een groot centraal gestuurd windpark wordt gebruikt voor het landelijke netwerk terwijl de energie en daarmee opbrengsten van een community renewable energy project komen te liggen op de plek waar de windmolens daadwerkelijk staat (Walker & Devine- Wright, 2008). Hier profiteren lokale belanghebbenden dus direct van de opbrengsten van de windmolen.

Wanneer de bovengenoemde twee dimensies tegen elkaar uit worden gezet in een spectrum ontstaat een vergelijkbaar spectrum als die van figuur 18.



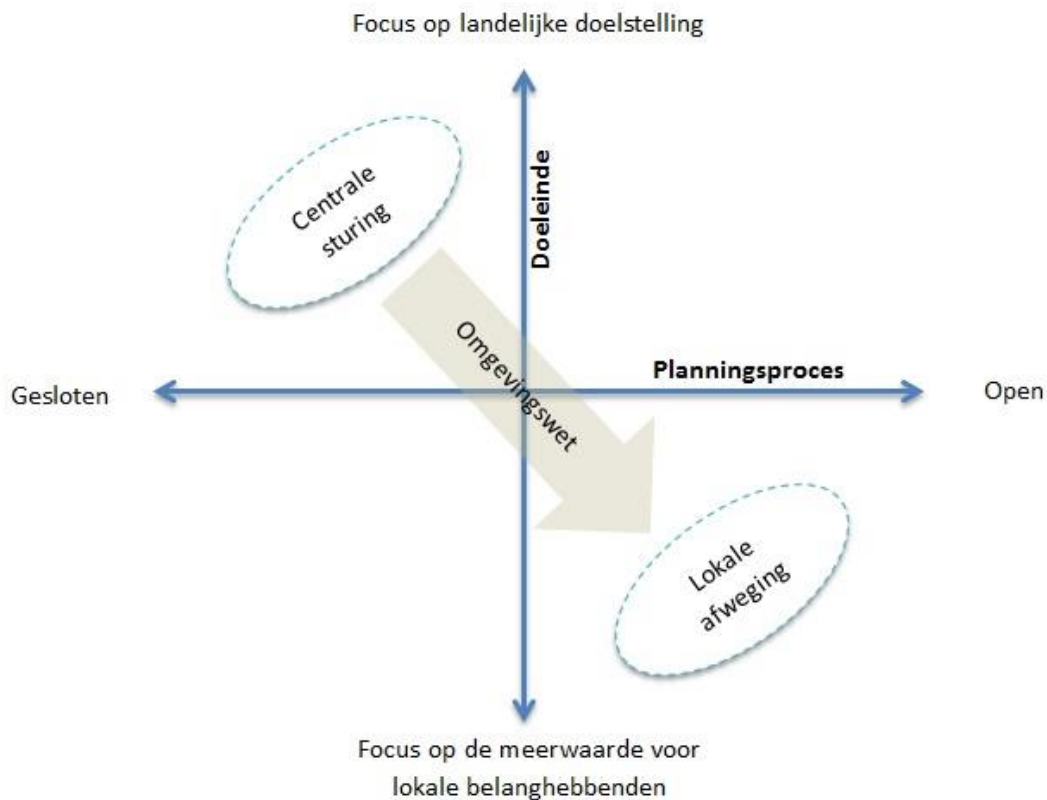
Figuur 22: Planologisch spectrum waarin community renewable energy wordt afgezet tegen een grootschalig windenergieproject (Walker & Devine- Wright, 2008)

In figuur 22 zal een 'ideal community project' in de uiterste rechtsbovenhoek geplaatst (A) worden en een 'conventional utility-developed wind farm' in de uiterste linkerbenedenhoek. Wanneer figuur 22 een kwartslag naar rechts gedraaid zou worden, is hij te vergelijken met het planologisch spectrum van De Roo (2001). Een combinatie van beide spectrums (figuur 23) kan gebruikt worden om hedendaagse en toekomstige planningsbenaderingen en procedures rondom windenergie te positioneren ten opzichte van elkaar. De mate van openheid en participatie in het planningsproces en het doeleinde van een bepaald windenergieproject vormen de assen van dit planologisch spectrum voor windenergie. Dit raamwerk wordt in het vervolg van dit onderzoek gebruikt om huidige en toekomstige planningsbanderingen en procedure voor windenergie te positioneren.



Figuur 23: Planologisch spectrum voor windenergieprojecten

Met de komst van de omgevingswet lijkt het erop dat steeds meer projecten en vraagstukken meer richting de rechterbenedenhoek worden 'gedrukt'. De lokale afwegingsruimte, vroege participatie en flexibiliteit zijn drijfveren achter deze verschuiving. In figuur 24 wordt weergegeven wat, in theorie, de invloed is van de Omgevingswet op windenergieprojecten. Dit is gebaseerd op de uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet (zie paragraaf 2.2). In hoofdstuk 4 en 5 wordt besproken of dit daadwerkelijk het gevolg is van de Omgevingswet en of dit een positief effect heeft op toekomstige windenergieprojecten.



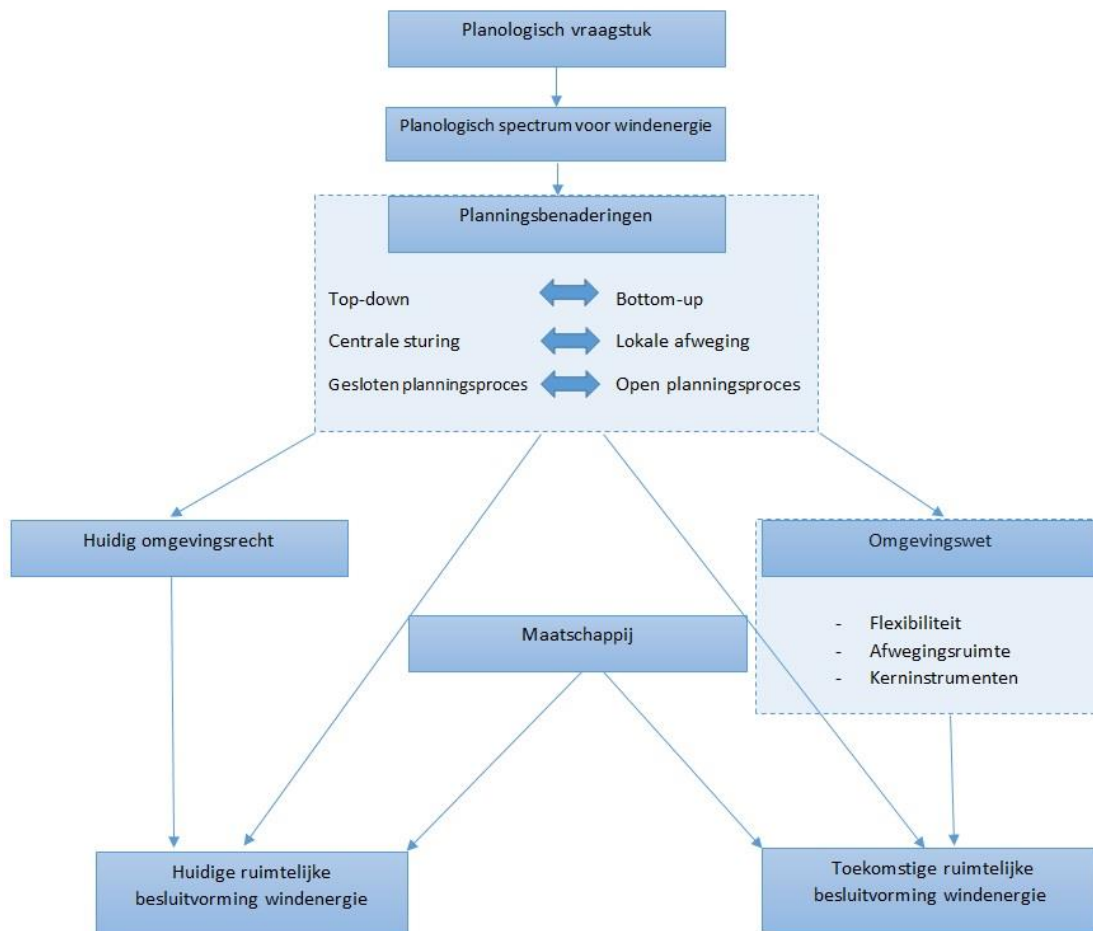
Figuur 24: Invloed van de Omgevingswet op windenergieprojecten

2.4 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is geconstateerd dat er twee extreme planningsbenaderingen bestaan en worden gebruikt bij ruimtelijke beleid. De top-down benadering gaat uit van centrale sturing, generiek beleid en heeft een sectorale focus. De bottom-up benadering gaat uit van een lokale afweging bij ruimtelijke besluiten, specifiek beleid en heeft een integrale focus. Met de Omgevingswet probeert de Nederlandse regering meer in te spelen op de lokaal afwegende planningsbenadering. In vergelijking met het huidige omgevingsrecht biedt de Omgevingswet meer integraliteit, flexibiliteit en afwegingsruimte voor de lokale bestuurder. Dit leidt er ook toe dat de norm niet altijd meer heilig is. De Omgevingswet biedt instrumenten die gebruikt kunnen worden om tijdelijk of structureel van geldende normen of regels af te wijken. Dit zou de besluitvorming rondom windenergie kunnen veranderen.

Het huidige omgevingsrecht lijkt in het planologisch spectrum tussen top-down en bottom-up meer aan de linker kant te liggen door een meer sectorale focus en bijbehorende normen ter bescherming van sectorale belangen. De planningsbenadering en het daarbij horende omgevingsrecht vormt de basis voor ruimtelijke besluitvorming. Het omgevingsrecht bepaalt of een initiatief zoals een windenergieproject doorgang kan vinden of niet. Verder geeft het omgevingsrecht belanghebbenden zoals omwonenden de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te komen tegen een besluit. Dit leidt er toe dat ook de maatschappij zijn invloed heeft op het wel of niet slagen van een project. In het conceptueel model (figuur 25) wordt aangegeven welke begrippen en concepten van belang zijn voor de ruimtelijke besluitvorming rondom windenergieprojecten in het heden en op het moment dat de

Omgevingswet in werking treedt. Deze projecten zullen in de komende jaren geïnitieerd worden door de doelstellingen op het gebied van duurzame energie. In paragraaf 3.3 wordt dit model nogmaals weergegeven en gebruikt als strategisch overzicht van dit onderzoek.



Figuur 25: Conceptueel model

3. Methodologie

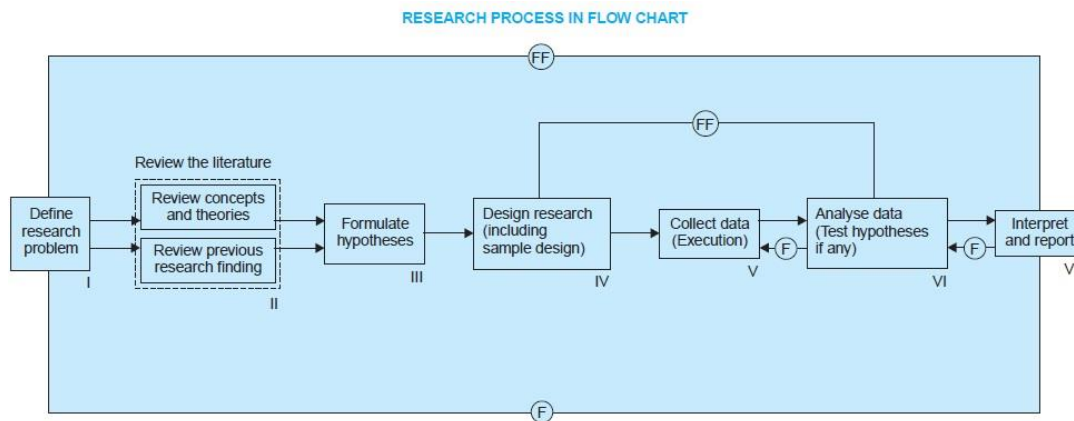
In dit hoofdstuk wordt beschreven en beargumenteerd welk type onderzoek en bijbehorende methoden van dataverzameling worden toegepast in deze studie. Allereerst wordt het type onderzoek beschreven. Vervolgens worden hier methoden van dataverzameling aan gekoppeld die worden toegepast om antwoorden te krijgen op de onderzoeksvragen van deze studie. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens per deelvraag beargumenteerd op welke manier de gekozen onderzoeksmethoden worden gebruikt om een zo goed mogelijk antwoord te krijgen op de desbetreffende deelvraag. Paragraaf 3.3 dient als een strategisch overzicht van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe het conceptueel model wordt 'doorlopen' gedurende dit onderzoek.

3.1 Type onderzoek en methoden van dataverzameling

Dit onderzoek kan gezien worden als een verkennend en kwalitatief onderzoek. De keuze voor een kwalitatief onderzoek is snel gemaakt met de hoofdvraag van dit onderzoek in het achterhoofd. Om de hoofdvraag "*Op welke manier kan de huidige stelselherziening in het omgevingsrecht in Nederland helpen bij het beter positioneren van het implementeren van windenergie als planologisch vraagstuk en daarmee het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie*"? van dit onderzoek te beantwoorden is kwalitatieve data nodig. Om antwoord te krijgen op deze vraag zijn geen numerieke data nodig zoals in een kwantitatief onderzoek, maar "*data collected as words and/or images' not numerically coded for analysis*" (O'Leary, 2004). Dit betekent ook dat het woord '(in) hoeverre', dat meerdere malen wordt gebruikt in dit onderzoek, nooit zal worden gezien als een woord dat een ratio variabele aanduidt. In 'hoeverre' duidt in dit onderzoek op een ordinale variabele aan.

In de Inleiding is gesproken over de mogelijke belemmeringen die er bestaan voor windenergieprojecten in Nederland. Er is gesproken over een gebrek aan draagvlak, een mogelijk verkeerde planningsbenadering en het omgevingsrecht. Deze factoren zouden een belemmering vormen voor windenergie in Nederland. Welke van deze factoren de meeste negatieve gevolgen heeft is echter (nog) niet duidelijk. Ook rond de Omgevingswet bestaat nog veel onzekerheid. Doordat de wet pas in 2019 in werking zal treden, is het op dit moment lastig om te concluderen wat de gevolgen van deze wet, die de komende jaren nog meer vorm gaat krijgen, zal zijn op windenergieprojecten vanaf 2019. Daardoor is het in dit onderzoek lastig om stellig te kunnen concluderen welke positieve gevolgen de Omgevingswet zal hebben op het vraagstuk windenergie. Het doel van dit onderzoek is dan ook om betrouwbaarder te worden met het onderzochte vraagstuk en hier nieuwe inzichten te vergaren en te creëren. Volgens Kothari (2004) is het verkrijgen van meer kennis van een fenomeen en of het verkrijgen van nieuwe inzichten hierin het doel van een verkennend onderzoek.

Het vergaren van meer kennis over het planologische vraagstuk windenergie en de Omgevingswet zal in eerste instantie worden gedaan door middel van een literatuurstudie en documentanalyse. Het theoretisch kader is het belangrijkste resultaat van dit eerste deel van dit onderzoek. Figuur 26 laat de positie van deze methode zien in een onderzoeksproces.



Figuur 26: visuele weergave van een onderzoeksproces (Kothari, 2004)

Het verkrijgen van nieuwe inzichten over het vraagstuk windenergie en vervolgens de mogelijke oplossing die de Omgevingswet biedt zal gedaan worden via expertinterviews. In dit onderzoek wordt iemand als expert aangemerkt wanneer hij of zij dagelijks aan het werk is met een fenomeen waar onderzoek naar wordt gedaan in deze studie en daardoor veel relevante kennis in huis heeft. Deze experts zullen in de loop der jaren een goed beeld hebben opgebouwd van een bepaald vraagstuk en daar (hopelijk) een mening bij gevormd hebben. Door middel van face-to-face interviews met deze experts wordt kwalitatieve data verzameld die een belangrijke plek krijgen in de hoofdstukken 4 en 5. O’Leary (2004) definieert een interview als volgt: *“A method of data collection that involves researchers asking respondents basically open-ended questions”*(p.162). Volgens O’leary (2004) onderscheidt een interview zich van een face-to-face enquête door open vragen. De vragen die gesteld worden bij interviews in het kader van dit onderzoek zullen dan dit karakter hebben. De onderzoeker zal vaak de volgende vraag stellen: Hoe kijkt u hier tegenaan?

De interviews in het kader van dit onderzoek worden gedaan op een ‘semi-gestructureerde’ manier. Er wordt per interview een vragenlijst opgesteld, maar deze wordt niet altijd volledig en strikt gevolgd. Tijdens de interviews is er ruimte om op bepaalde onderwerpen dieper in te gaan en tot een meer informeel gesprek te komen. Dit leidt er toe dat geïnterviewden gedetailleerde antwoorden geven (Clifford & Valentine, 2003). In dit (informele) gesprek kan het zijn dat geïnterviewde experts dingen zeggen die ze uiteindelijk niet graag teruglezen in de eindrapportage van dit onderzoek. Daarom worden quotes en andere data die afkomstig zijn van een bepaald interview eerst toegestuurd naar de geïnterviewde expert voordat het in de eindrapportage wordt opgenomen.

Naast de documentenanalyse, literatuurstudie en interviews dienen observaties als vierde en laatste methode van dataverzameling. De onderzoeker participeert gedurende het onderzoek bij een (praktijk)bijeenkomsten en een excursie. Gemaakte notities tijdens deze bijeenkomst en excursie worden verwerkt tot en verslag. Deze verslagen kunnen vervolgens worden gezien als verzamelde data (Clifford & Valentine, 2003).

Interviewguides, de datum van de interviews en transcripten van de interviews zijn te vinden in de bijlage (1 t/m 9). Ook de verslagen van de bijeenkomst en excursie zijn te vinden in de bijlage(10 en 11).

3.2 Onderzoeksplan

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden is allereerst deze hoofdvraag opgesplitst in een aantal deelvragen. In het vervolg van deze paragraaf wordt per deelvraag beschreven op welke manier de eerder benoemde methoden van dataverzameling gebruikt worden om een zo goed mogelijk antwoord te krijgen op deze deelvragen. Met de antwoorden op deze deelvragen kan vervolgens een antwoord worden gevormd op de hoofdvraag van dit onderzoek.

1. *Tegen welke financiële, institutionele en sociale problemen lopen huidige planologische projecten gericht op duurzame energie op voordat er tot realisatie over gegaan kan worden?*

Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4, de probleemanalyse. Door middel van literatuuronderzoek wordt allereerst gezocht naar de problemen die zich voordoen bij de implementatie van duurzame energie en windenergie in het bijzonder.

Zoektermen die gebruikt zijn:

- NIMBY
- Draagvlak windmolens
- Externe veiligheid en windmolens
- (Financiële) participatie en windmolens
- Belangenafweging en windmolens
- Belemmeringen windenergie
- Rijkscoördinatieregeling

Vervolgens worden er interviews afgenomen om een volledig en gedetailleerd antwoord te krijgen op deze deelvraag. Het eerste interview met de heer Zuidema gaat in op de globale problemen die de energietransitie meebrengt voor planologen. Zuidema is leraar op de Rijksuniversiteit Groningen en is gespecialiseerd in milieuplanning. Ook geeft hij regelmatig colleges over de energietransitie en de ruimtelijke effecten van duurzame energiebronnen. Vragen die bij de onderzoeker opborrelde tijdens het literatuuronderzoek en het bezoek van een gastcollege van Zuidema zullen de basis vormen voor dit interview.

De daaropvolgende interviews zijn bedoeld om de problemen die in de literatuur en het eerste interview geanalyseerd worden te linken aan de praktijk. Experts op het gebied van windenergie geven hun kijk op de materie en beschrijven wat volgens hun de grootste belemmeringen zijn bij het plaatsen van windturbines in Nederland. De interviews met de heer Eskens en de heer Van der Linde zijn vooral gericht op de institutionele problemen rondom de plaatsing van windturbines. Tijdens deze interviews moet duidelijk worden in hoeverre de huidige regelgeving en de daaruit volgende ruimtelijke claims nog passen binnen de huidige context. Past de huidige regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld natuur en veiligheid bij het dilemma, op het gebied van duurzame energie, waar Nederland nu voor staat? Eskens en Van der Linde zijn beide (technisch)milieuplanoloog met veel ervaring in de berekening van de gevolgen van een windturbine op de externe veiligheid.

Het laatste interview in het kader van de probleemanalyse wordt gehouden met de heer Van de Heijning. Dit interview is vooral gericht op de maatschappelijke acceptatie van windenergie en visievorming. Van de Heijning heeft, in tegenstelling tot Eskens en Van der Linde, geen technische achtergrond. Zijn werkzaamheden richten zich vooral op het adviseren van overheden op het gebied van goed windenergiebeleid waarin communicatie en participatie belangrijk is. Op voorhand is het daarom aannemelijk dat Van de Heijning een andere kijk op het vraagstuk heeft dan Eskens en Van der Linde. Van de Heijning zal de oplossing voor het probleem windenergie wellicht zoeken in een

beter beleid en meer draagvlak terwijl Eskens en Van der Linde de oplossing meer zoeken in wet- en regelgeving. Uitkomsten uit de eerdere interviews met Eskens en Van der Linde worden dan ook aangehaald tijdens het interview met Van de Heijning. Hierdoor zal Van de Heijning zijn verhaal wellicht sterker willen maken.

Naast het doen van interviews en het literatuuronderzoek participeert de onderzoeker ook bij een windenergie excursie van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Deze excursie wordt georganiseerd door Antea Group in samenwerking met de RUG. Tijdens deze excursie worden praatjes gehouden over duurzame energie en de problemen die spelen bij de plaatsing daarvan. Observaties die gedaan zijn op deze dag vormen ook input voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag.

2. *Wat zijn de uitgangspunten van de Omgevingswet en met welke instrumenten probeert de wetgever deze uitgangspunten te waarborgen in ruimtelijk beleid?*

Deze deelvraag is leidend geweest in de eerste periode van de afstudeerstage van de onderzoeker bij AnteaGroup. Binnen de Onderzoeksgroep Omgevingswet worden de gevolgen van de Omgevingswet en haar instrumenten voor overheid en initiatiefnemer besproken. Het visueel maken van het instrumentarium van de Omgevingswet is daar een belangrijk onderdeel in geweest. In dit rapport wordt deze deelvraag grotendeels beantwoord in hoofdstuk 2, het theoretisch kader. Door middel van een literatuuronderzoek en documentanalyse worden de uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet geanalyseerd.

Zoektermen die gebruikt zijn:

- Bestuurlijke afwegingsruimte
- Flexibiliteit en de Omgevingswet
- Integrale belangenafweging
- Kerninstrumenten Omgevingswet
- Omgevingsplan
- Omgevingsvisie
- Projectbesluit
- Omgevingswaarden

Ook hebben de resultaten van intern overleg en onderzoek van Antea Group naar de Omgevingswet een plek gekregen in hoofdstuk 2.

3. *In hoeverre passen de uitgangspunten van de Omgevingswet binnen de planningsbenaderingen die toegepast dienen te worden bij de planologische inpassing van windmolens?*

In het interview met Zuidema en Van der Linde worden de planningsbenaderingen uit het theoretisch kader besproken. Tijdens deze interviews, behorend bij de probleemanalyse (eerste deelvraag), blijkt dat de geïnterviewde personen ook wel een mening hebben over de toe te passen planningsbenadering om problemen rondom windenergie op te lossen. Het feit dat de geïnterviewden experts zijn maakt dat deze meningen relevant. Ook leveren deze meningen nieuwe inzichten op over planningsbenaderingen en procedures die in het planologisch spectrum voor windenergie geplaatst kunnen worden. Positieve en negatieve gevolgen van de huidige top-down en bottom-up benaderingen worden besproken in de interviews. Deze voor- en nadelen van planningsbenaderingen voor een succesvol windenergieproject en daarmee het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie worden vervolgens opgesomd en aan het einde van hoofdstuk 4, de probleemanalyse, besproken. Uiteindelijk moet dan geconcludeerd worden

welke planningsbenadering het beste is voor het plaatsen van windturbines en daarmee het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens ontrafeld in hoeverre de Omgevingswet deze planningsbenadering steunt. In het kader van deze synthese wordt een interview afgenomen met mevrouw Melchers en mevrouw Jinny Moe Soe Let. Melchers en Moe Soe Let zijn beiden werkzaam bij Eneco. Dit is een dubbelinterview. Melchers en Moe Soe Let houden zich bij Eneco bezig met de Omgevingswet en de impact daarvan op hun bedrijf. Daarbij ligt de focus van Melchers vooral op windenergieprojecten en die van Moe Soe Let meer op het omgevingsrecht in het algemeen. Aan hen kan in dit interview gevraagd worden welke meerwaarde de Omgevingswet heeft bij het oplossen van problemen die zich op dit moment voordoen in de windenergie sector. In andere woorden, zorgt de Omgevingswet er voor dat de planningsprocedures voor windenergieprojecten zich in het planologisch spectrum voor windenergie verplaatsen richting de plek waar de planningsbenadering ligt voor succesvolle windenergieprojecten?

4. *Hoe moeten de instrumenten uit de Omgevingswet gebruikt worden om de planologische inpassing van windenergie makkelijker maken?*

De problemen rondom de plaatsing van windturbines zijn opgesomd in hoofdstuk 4. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 geconcludeerd op welke manier de instrumenten van de Omgevingswet kunnen helpen om deze problemen op te lossen en daarmee het inpassen van windenergie makkelijker te maken. Input voor het beantwoorden van deze deelvraag is afkomstig van de Praktijkbijeenkomst Energie. De onderzoeker participeert op 26 april 2016 bij een praktijkbijeenkomst waar de gevolgen van de Omgevingswet voor besluitvorming rondom de aanleg en het beheer van de energievoorziening besproken worden. Bij deze bijeenkomst gaat er veel aandacht uit naar de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Deze praktijkbijeenkomst wordt verzorgd door het Ministerie van infrastructuur en milieu (I&M). Doordat participatie bij een praktijkbijeenkomst die verzorgd wordt door I&M onderdeel uitmaakt van dit onderzoek, lijkt een interview met een persoon van dit ministerie overbodig. De visie van het ministerie op de Omgevingswet en windenergie zal naar voren komen tijdens de bijeenkomst en eventuele kritische vragen kunnen worden gesteld vanuit de zaal.

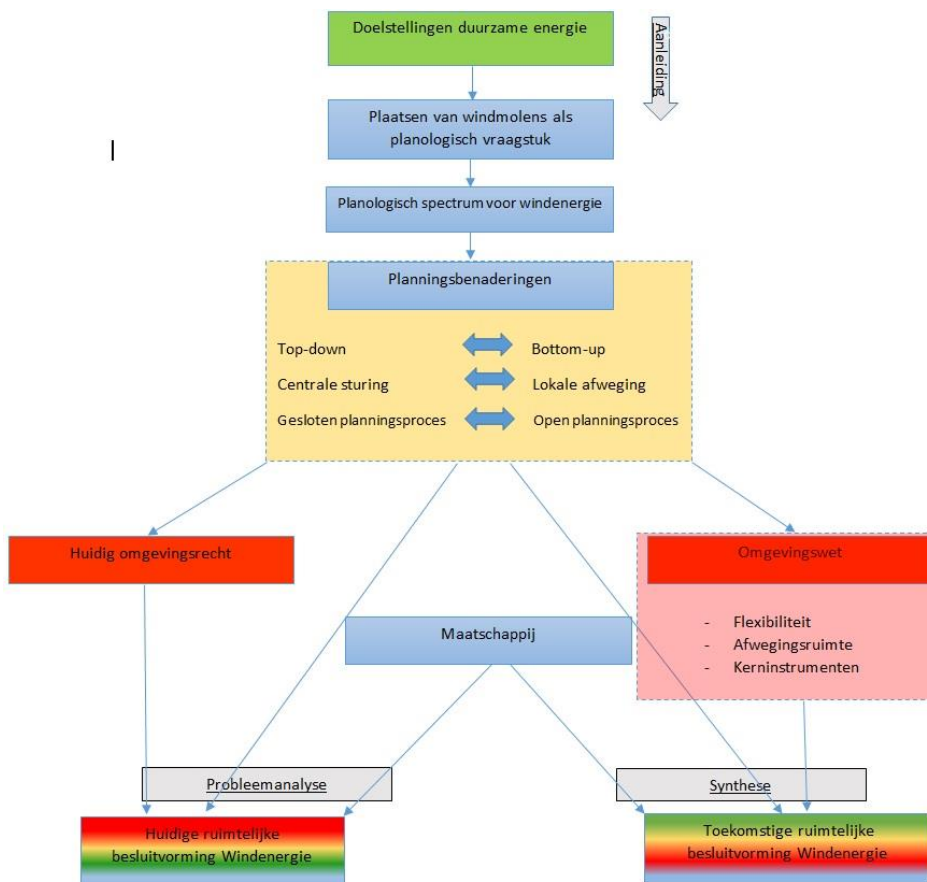
Bij de bijeenkomst worden expert uit de energiewereld bijgepraat over onderdelen van de Omgevingswet die van toepassing zijn op (wind)energie. Kernvragen van deze energiebijeenkomsten zijn: *Is de Omgevingswet een versneller van de energietransitie? Wat gaat er veranderen in het spelersveld en hoe kunt u nu al anders werken? Wordt het inderdaad eenvoudiger en is het verkrijgen van vergunningen straks gemakkelijker?*

Naast de observaties zullen ook bepaalde interviews een input leveren voor dit onderdeel van het onderzoek. Zeker in het interview bij Eneco (Melchers & Moe Soe Let, 2016) wordt veel gesproken over de bijdrage die de instrumenten van de Omgevingswet kunnen leveren aan een betere besluitvorming rondom windenergieprojecten.

3.3 Conceptueel model als strategisch overzicht

In figuur 27 is het conceptueel model nogmaals weergegeven. Ditmaal in een andere kleurstelling en met een paar bewerkingen. Door dit model te 'doorlopen' wordt geprobeerd antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. De aanvliegroute van dit onderzoek is zo gekozen dat de doelstellingen die er zijn op het gebied van duurzame energie het startpunt zijn van het onderzoek. Om aan die doelstellingen te voldoen moeten er windturbines geplaatst worden in Nederland. Aanleiding van dit onderzoek is het feit dat windenergieprojecten moeilijk van de grond komen in Nederland (zie pijl). Omdat er voor windturbines ruimte moet worden vrijgemaakt en omdat ze een ruimtelijke impact hebben op de leefomgeving kan het plaatsen van windturbines gezien worden als een planologisch vraagstuk.

Dit planologisch vraagstuk kan vervolgens geplaatst worden in een planologisch spectrum voor windenergie. Dit spectrum is ontwikkeld in het theoretisch kader op basis van bestaande raamwerken voor planningsgericht handelen. De plaats in dit spectrum bepaald welke planningsbenadering wordt toegepast bij projecten. Waar in dit spectrum goed windenergiebeleid en met succesvolle projecten geplaatst moeten worden is echter (nog) niet duidelijk. In de probleemanalyse (eerste deelvraag) wordt geanalyseerd waar zich problemen voordoen in de besluitvorming rondom windenergieprojecten op het raakvlak van de toegepaste planningsbenadering (geel), de maatschappij (blauw) en het huidige omgevingsrecht (rood). De doelstellingen op het gebied van duurzame energie (groen) moeten in de probleemanalyse ook in het achterhoofd mee worden genomen. Aan het einde van hoofdstuk 5 wordt dan geconcludeerd waar windenergie geplaatst moet worden in het planologisch spectrum.

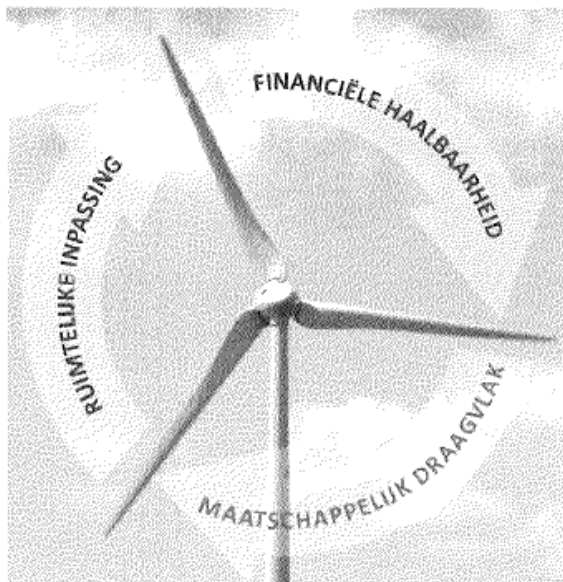


Figuur 27: Conceptueel model als strategisch overzicht van het onderzoek

De synthese van het onderzoek zit op het raakvlak van de toekomstige Omgevingswet (rood en tweede deelvraag), maatschappij (blauw), de planningsbenadering onder de Omgevingswet (geel) en de doelstellingen op het gebied van duurzame energie (groen). In feite wordt er dan antwoord gegeven op de volgende vraag: *Zorgt de Omgevingswet voor minder problemen op het raakvlak van omgevingsrecht, maatschappij en planningsbenadering bij het plaatsen van windmolens?* Het antwoordt op de derde en vierde deelvraag zouden dit antwoord moeten dekken. In feite wordt gedurende dit onderzoek dit conceptueel model twee keer gedeeltelijk doorlopen. Eer naar linksom om te achterhalen hoe windenergiebeleid verbeterd kan worden. Vervolgens naar rechtsonder om te concluderen of de Omgevingswet hier een bijdrage aan levert.

4. Problematiek rondom windenergie

In dit hoofdstuk wordt er geanalyseerd welke problemen er kunnen spelen rondom de planologische inpassing van windmolens. Om dit te doen is het handig om eerst te beschrijven waar een succesvol windenergieproject aan moet voldoen. Volgens Van de Heijning (2016) zijn er drie pijlers onder een realiseerbaar windenergieproject. Wanneer er aan deze pijlers wordt voldaan kan er tot realisatie over worden gegaan. Deze drie pijlers zijn ruimtelijke inpassing(vergunningbaarheid), financiële haalbaarheid(rentabiliteit) en maatschappelijk draagvlak (zie figuur 28). Volgens Van der Linde (2016) lopen hedendaagse projecten gericht op windenergie vooral tegen een bestuurlijke en sociale barrière aan. *“Windenergie is technisch mogelijk en economisch rendabel”*. De institutionele en sociale problemen zijn vooral te linken aan de ruimtelijke inpassing en het maatschappelijk draagvlak. In dit hoofdstuk wordt dieper op deze twee pijlers ingegaan om te analyseren waar zich problemen voordoen voor huidige windenergieprojecten. Gedurende de analyse wordt ook duidelijk dat de planningsbenaderingen top-down en bottom-up positieve effect hebben op deze twee pijlers voor een succesvol windenergieproject. Deze negatieve en positieve effecten van planningsbenaderingen voor het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk opgesomd.



Figuur 28: drie pijlers voor realiseerbaar windenergieproject

4.1 Ruimtelijke inpassing (Institutionele problemen)

Zoals besproken in de inleiding hebben duurzame energiebronnen een grotere ruimtelijke component dan de huidige fossiele brandstoffen. Fossiele brandstoffen zoals gas en olie bevinden zich onder de grond, worden opgepompt en vervoerd naar een locatie waar de brandstof wordt omgezet in een vorm van energie. In tegenstelling tot de traditionele energievoorziening zijn duurzame energiebronnen zoals windmolens en zonnepanelen wel zichtbaar op het aardoppervlak en zijn ze plaatsgebonden. Bij de verschuiving, of transitie, naar een duurzaam energielandschap moet er dus simpelweg ruimte voor deze energiebronnen gecreëerd worden. Volgens Zuidema (2016) lijken er genoeg plekken te vinden om een windmolen te plaatsen. Echter, op deze locaties heb je vervolgens te maken met: *“de natura2000 regelgeving, dan heb je te maken met externe veiligheid, dan heb je te maken met de afstand tot woningbouw, dan heb je te maken met beschermde dorps- en stadsgezichten, heb je te maken met nationale parken”*(Zuidema, 2016).

Deze paragraaf (4.1) gaat in op deze aspecten die problematisch kunnen zijn voor de ruimtelijke inpassing van windmolens. Op een potentiële locatie voor een windmolen gelden regels die de plaatselijke behoeften en belangen waarborgen en beschermen. Deze belangen en bijbehorende regelgeving kunnen de plaatsing van windmolens tegenwerken. Denk hierbij aan natuurbeschermingswetten, (externe) veiligheidsnormen en milieuregelgeving. Volgens Zuidema (2016) zijn deze regelgevingen er niet voor niets, maar kunnen ze wel een probleem vormen voor het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie.

“Als je je blindstaart op Natura2000 gaan we het sowieso niet halen. Als jij je blind staart op de externe veiligheidswetgeving zoals die nu is, gaan we het echt niet halen”(Zuidema, 2016).

In andere woorden: Wet- en regelgeving, waar de wetgever argumenten voor heeft, heeft een dusdanige claim op de ruimte gelegd dat op veel (potentiële) locaties van windenergieprojecten tegenstrijdige belangen spelen. De duurzame energie aan de ene kan, ruimtelijke claims volgend uit regelgeving aan de andere kant.

Complexe gevallen waar tegenstrijdige belangen en meervoudige doelen voorkomen moeten volgens het planologisch spectrum van De Roo lokaal worden afgewogen. Als een energieproject andere belangen niet schaadt, of niet onevenredig schaadt, krijgt een initiatief groen licht door middel van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. Volgens Van der Linde (2016) zit vooral in dit laatste een probleem voor windenergieprojecten.

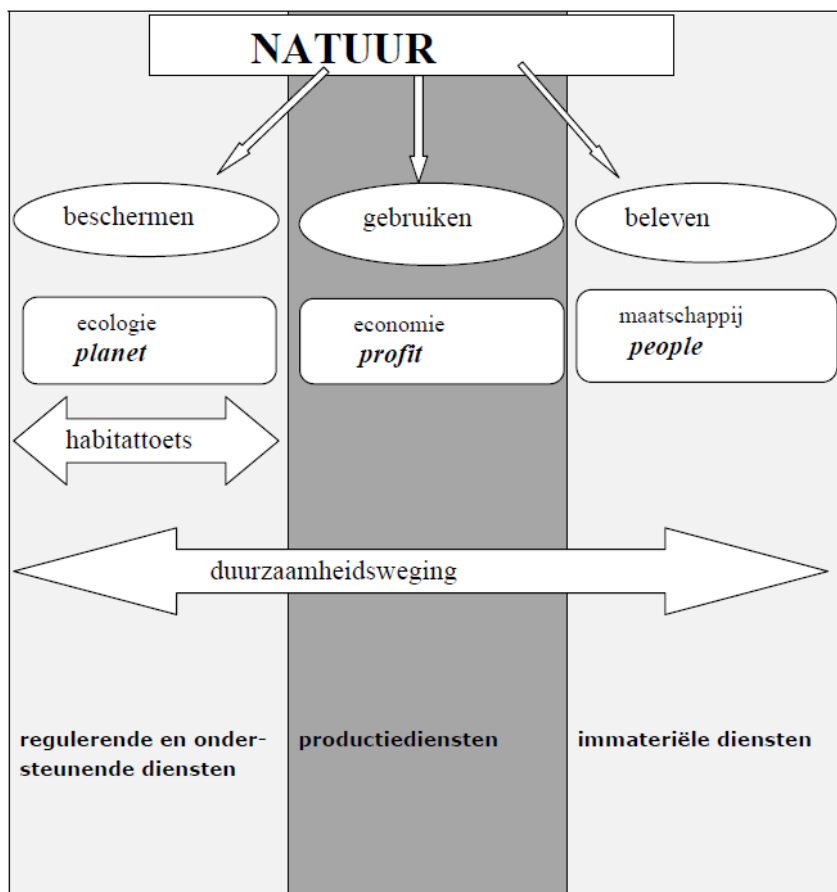
“De plaatselijke ambtenaar moet de vergunning wel of niet verlenen, maar dit is zo ontzettend complex dat hij het ook allemaal niet weet”(Van der Linde, 2016).

Van der Linde (2016) noemt dan ook de ‘decentralisatietrend’ van de afgelopen 15 jaar in Nederland als een grote belemmering voor windenergieprojecten. Met het woord decentralisatie wordt duidelijk dat ook de toegepaste planningsbenadering een invloed heeft op de problematiek rondom windenergieprojecten. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de positieve en negatieve gevolgen van de planningsbenaderingen, afkomstig uit het theoretisch kader, voor de planologische inpassing en het creëren van draagvlak voor windturbines opgesomd.

4.1.1 People, Planet, Profit

Het zoeken naar consensus op lokaal niveau, zoals besproken in paragraaf 2.3.4, kan gezien worden als de zoektocht naar de balans tussen verschillende tegenstrijdige belangen. Dit is volgens het planologisch spectrum van De Roo (2001) de beste planningsbenadering wanneer er sprake is van een hoge mate van complexiteit. Volgens Van 't Foort et al. (2015) is de balans houden tussen sociale vermogens van de mens (People), de kwaliteit van de leefomgeving (Planet) en de economie (Profit) een belangrijk onderdeel van duurzame ontwikkeling. Deze drie dimensies kunnen ook gelinkt worden aan de bovengenoemde drie pijlers voor een realiseerbaar winenergieproject.

Volgens Kistenkas (2012a) is de huidige regelgeving echter vooral gericht op het beschermen van natuur (Planet). Denk hierbij aan de habitattoets, de luchtkwaliteitstoets en andere milieutoetsen. Volgens Kistenkas (2012a) moet naast de bescherming van natuur ook gekeken worden naar de beleving (People) en het gebruik (Profit) van natuur om tot duurzame gebiedsontwikkeling te komen. Figuur 29 laat de combinatie van beschermen, gebruiken en beleven van natuur zien als een ‘duurzaamheidsweging’. Door deze duurzaamheidsweging zal er vanzelf een shift plaatsvinden van de huidige uitsluitingsplanologie naar ‘combinatieplanologie’. Visserij in natura2000 gebieden, Motorraces nabij Natura200 gebieden en Windfarming in zeenatuur kunnen gezien worden als succesvolle voorbeelden van deze combinatieplanologie (Kistenkas, 2012).



Figuur 29: Duurzaamheidsweging (Kistenkas, 2012a)

In de memorie van toelichting (MvT) van de Omgevingswet wordt duurzaamheid gedefinieerd als 'het waarborgen van bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later'. Deze definitie komt overeen met die van de Commissie Brundtland. De VN Commissie Brundtland ziet duurzaamheid als het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder toekomstige generaties de mogelijkheid te ontnemen om in hun behoeften te voorzien. In de MvT bij de Omgevingswet gaat het bij duurzaamheid over een schoon milieu, duurzame energievoorziening, het concurrentievermogen van de economie en cultureel erfgoed. Dit maakt wel duidelijk dat de wetgever de notie van duurzaamheid nadrukkelijk koppelt aan de balans tussen people, planet en profit (Van 't Foort et al., 2015).

4.1.2 Natuurbescherming en windmolens

Duurzame gebiedsontwikkeling is dus gebaat bij een afweging van zowel ecologische, economische en maatschappelijke belangen. Windmolens in natuurrijke gebieden is volgens Kistenkas (2012a) een goed voorbeeld van combinatieplanologie die uit zo een dergelijk afwegingsproces naar voren komt. In zo een geval ontstaat een dubbelbestemming voor een gebied. Het huidige natuurbeschermingsrecht gaat hier echter niet van uit. De EU-habitatrichtlijn schrijft expliciet een toetsing voor in plaats van een belangenafweging. Zowel de Natura2000 en EHS hebben ecologische criteria waaraan getoetst wordt als rechtsvinding methode (Kistenkas, 2012b). Deze 'nee, tenzij' toetsingskaders hebben volgens Kistenkas een verlamme werking op initiatieven op het gebied van duurzame energievoorziening. Wel zijn er wereldwijd veranderingen zichtbaar in op het gebied van 'klimaatrecht'. Een bekend voorbeeld is het Taralga-arrest. In 2007 werkte het kleine plaatsje Taralga in het zuidwesten van Australië aan een 62 winturbines tellend windmolenproject. Tegen dit project kwam veel weerstand van een natuurbeschermingsorganisatie die wees op de geluidshinder

en verwoesting van het landschap. Dit beroep was echter onsuccesvol omdat de rechter oordeelde dat de lange-termijn belangen met het oog op het broeikas-effect zwaarder wogen dan de lokale milieubelangen. Sinds 2007 geldt er in Australië dus een klimaatjurisprudentie dat veronderstelt dat initiatieven op het gebied van duurzame energie in beginsel voorrang krijgen ten opzichte van belangen op het gebied van natuur en landschap (Kistenkas, 2012b). Een dergelijke rechtelijke presumptie van voorrang van duurzame energieproductie bestaat in Europa, en dus in Nederland, niet. Omdat Nederland zich moet houden aan EU-richtlijnen zal het invoeren van de Omgevingswet in Nederland dus in beginsel geen verandering brengen in de rechtsverhoudingen tussen duurzame energie en natuur. In figuur 26 staan de wettelijke kaders waaraan getoetst wordt bij de mogelijke plaatsing van windmolens in Nederlandse bossen of natuurgebieden. Belangrijke wettelijke kaders zijn de Wet Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet.

	<i>rechtsregime</i>	<i>wettelijke kader</i>	<i>toetsingskader</i>	<i>overheidsbeschikking</i>
1	EHS	Wro	Nee, tenzij	Bouwvergunning (B&W)
2	Natura 2000	Nbw	Nee, tenzij (habitattoets)	Nbw-vergunning (GS)
3	Soorten	Ffw	Soortentoets (art. 75 Ffw)	Ffw-ontheffing (minister LNV)

Figuur 30: relevant juridisch kader voor windmolens in de natuur (Kistenkas, 2012b)

De Omgevingswet zal bovenstaande toetsingskaders mogelijk kunnen veranderen. Door een integrale belangenafweging kan de Omgevingswet een ‘way out’ zijn. Weg van de strenge (natuur)beschermingsregels die gelden voor het plaatsen van windmolens of andere maatschappelijk gewenste initiatieven.

Zuidema (2016) vraagt zich ook hardop af of de hierboven beschreven regelgeving op het gebied van natuurbescherming wel past bij de opgave waar Nederland voor staat op het gebied van duurzame energie.

“Alleen, je moet je dus afvragen: Moeten we uitgaan van de huidige regelgeving en daarom zeggen dat we de ruimte niet hebben? Of moeten we ons afvragen: Past die regelgeving überhaupt wel bij het dilemma waar we voorstaan? En moet je die dan niet gewoon aanpassen?” (Zuidema, 2016)

Zuidema (2016) vindt dus dat de regelgeving ter discussie moet worden gesteld. Hij vindt dat men op een gegeven moment moet zeggen: *“Ja jammer voor die regel”*. Zuidema (2016) beweert dat halverwege deze eeuw de hele wereld energieneutraal moet zijn om ‘nog iets te maken van onze civilisatie’. Als windmolens daar voor nodig zijn, beschouwt Zuidema het realiseren van windturbines belangrijker als het beschermen van bijvoorbeeld vogels. Deze uitspraak is stellig maar is aannemelijk

doordat traditionele energiebronnen binnen enkele tientallen jaren uitgeput zijn (Shaffie & Topal, 2008; Droege, 2002). Er moet dus vaart worden gezet achter de energietransitie.

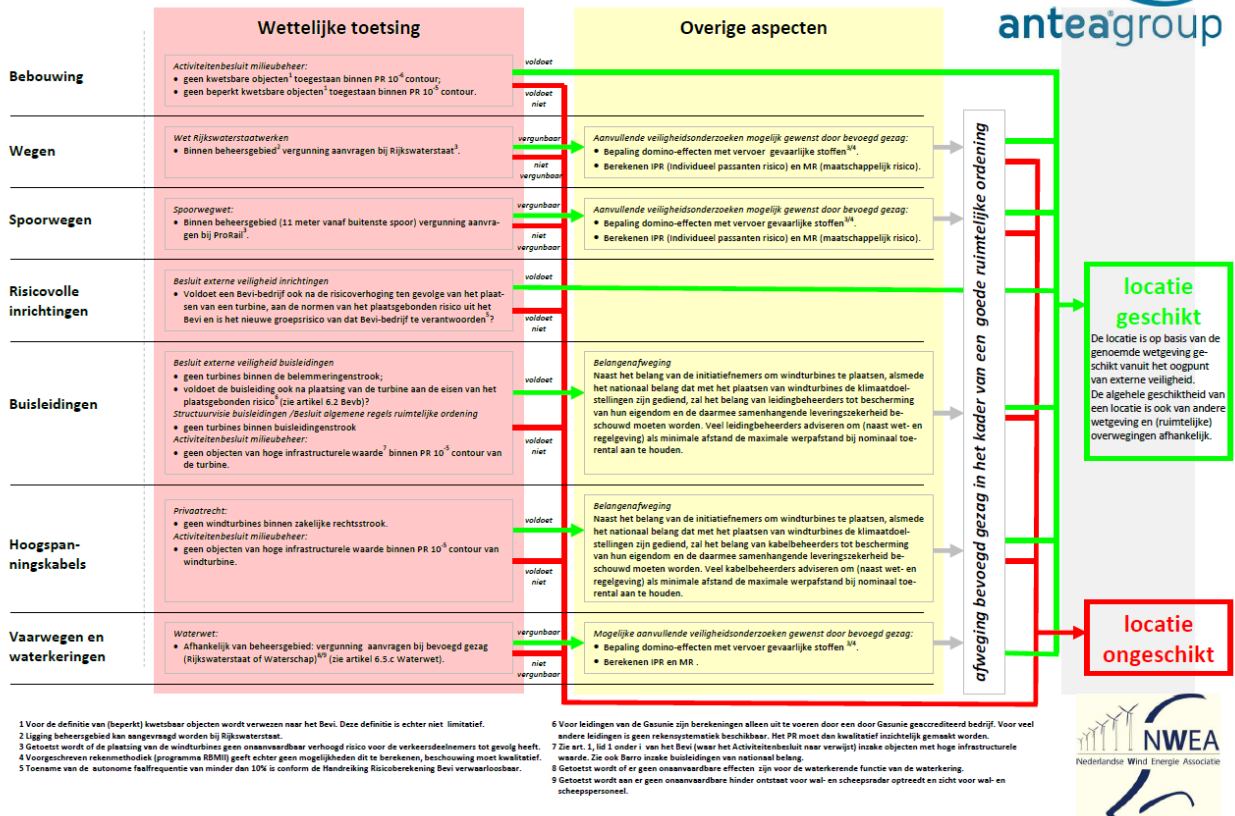
Dit zegt echter niet dat windmolens zomaar overal geplaatst moeten worden. Zuidema (2016) stelt voor om het zo goed mogelijk te doen:

“Laten we ze verbinden met de context, laat die burger er wat aan hebben. Probeer er voor te zorgen dat je ze niet op plekken neer zet die heel lelijk zijn. Voor zo ver je daar een mening over kan hebben. Probeer er voor te zorgen dat die vogel inderdaad beschermd wordt. Dat probeer je, maar als het niet anders kan, dan gaat dit even voor hoor”.

4.1.3 Veiligheid en windmolens

Een andere regelgeving die, vaak gegrond, ruimte claimt is de externe veiligheid (EV- regelgeving). Zuidema (2016) raken de thema's duurzame energie en milieuplanning elkaar daar perfect. Bij de ruimtelijke inpassing van windmolens moet zorgvuldig gekeken worden naar het aspect veiligheid (Van der Linde & Eskens, 2015). Windturbines moeten voorzieningen bevatten die ervoor zorgen dat bij harde wind het toerental niet te ver oploopt of bij te harde wind de rotor stop wordt gezet. Incidenten zijn echter nooit in zijn geheel uit te sluiten. Bij deze onwaarschijnlijke incidenten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het omvallen van een turbine of het verlies van een rotorblad (Van der Linde & Eskens, 2015). Als dergelijke calamiteiten zich voordoen lopen personen in de omgeving gevaar. Ook kunnen installaties als gasleidingen en hoogspanningslijnen beschadigd worden. In het geval van de beschadiging van installaties als buisleidingen moet er dan niet alleen naar externe veiligheid gekeken worden maar vooral ook naar de economische gevolgen van een calamiteit. Het plaatsen van een windmolen heeft in dat geval ook impact op de leveringszekerheid van bedrijven die gebruik maken van deze buisleidingen. Denk hierbij aan gasleveranciers. Met al deze risico's moet rekening worden gehouden bij het plaatsen van een windmolen. In figuur 31 is weergegeven hoeveel factoren van belang zijn bij een locatieafweging voor windturbines als het gaat om veiligheid.

Windturbines en veiligheid: locatieafweging



Figuur 31: Locatieafweging windturbines (Bron: Kennistafelveiligheidwindenergie.nl)

Bij het plaatsen van windmolens moet er dus voldoende afstand worden bewaard tot bijvoorbeeld bebouwing, infrastructuur en andere risicovolle inrichtingen. Zoals beschreven in het begin van deze paragraaf, zijn deze ruimtelijke claims vaak gegrond met het oog op de veiligheid van mensen. Er zijn echter ook voorbeelden te noemen waar de ev-regelgeving een belemmering vormt voor windenergie terwijl dit niet redelijk is. Eskens (2016) benoemt in een interview de case Waalwijk, waar volgens hem 'de EV-regelgeving raar doet'. Tijdens een planningsproces in Waalwijk (Noord-Brabant) werd de komst van een windturbine belemmerd omdat deze te dicht bij een beperkt kwetsbaar object kwam te staan. De risicocontour van de windmolen liep over een gedeelte van een gebouw heen. Dit gebouw stond te boek als een beperkt kwetsbaar object. Dit betekent dat er regelmatig mensen aanwezig zijn in dit gebouw. De EV-regelgeving schrijft voor dat een dergelijk object niet te dicht (binnen de risicocontour) bij een windmolen mag staan. Uit nader onderzoek bleek echter dat er in het gedeelte van het gebouw dat binnen de risicocontour viel (bijna) nooit mensen aanwezig waren. In deze case is dus te stellen dat de EV-regelgeving niet doet waarvoor hij gemaakt is en daardoor een ongewenste belemmering vormt voor een windenergie.

In de praktijk zorgt vooral de mogelijke economische impact van een windturbine voor problemen. Deze problemen doen zich vooral voor bij ontwikkellocaties op bedrijventerreinen en industriële havenlocaties. De economische schade die een omvallende of afvallend blad kan veroorzaken kan oplopen tot miljoenen euro's per dag (Van der Linde & Eskens, 2015).

"Logisch dus dat partijen die risico lopen (leidingbeheerders, buurbedrijven) hun belangen verdedigen door het afgeven van eisen, wensen en adviezen, vaak al in de fase dat nog wordt nagedacht over de inpassing van turbines in een bedrijventerrein" (Van der Linde & Eskens, 2015, p. 21).

Dit doen deze partijen ook omdat er geen eenduidige regelgeving bestaat voor economische effecten van een windturbine. Een veelgebruikt advies van dergelijke partijen die risico lopen is het aanhouden van de maximale werpafstand van een rotorblad als minimale afstand tussen een installatie en een windturbine. De onderbouwing van deze adviezen zijn echter vaak onduidelijk (Van der Linde & Eskens, 2015)

“Het is vervolgens aan de windturbineontwikkelaar om deze adviezen op te volgens of met een tegenargumenten te pareren. Het bevoegd gezag dient vervolgens een uiteindelijke afweging te maken”(Van der Linde & Eskens, 2015, p.21).

Volgens Van der Linde (2016) is het maken van deze afweging echter te complex voor een lokale ambtenaar. Over welke schade wordt hier eigenlijk gesproken? En bestaat er niet een verschil tussen een leidingstraat met verschillende hoofdtransportleidingen voor aardgas en een aftakking met maar één leiding? Het bevoegd gezag, de windturbineontwikkelaars en hun bureaus komen er op dit punt maar moeilijk uit. De belangen botsen blijkbaar te erg. Projecten vertragen en lopen tegen hogere kosten aan. Uiteindelijk wordt de windturbineontwikkelaar hier de dupe van. De ontwikkelaar gaat overstag omdat hij in zijn project geen hogere kosten kan dragen.

Gevolg: “eenzijdige afgekondigde ‘eisen’ worden dan overgenomen in de besluitvorming, lijken daardoor bevestigd in ‘juistheid’ en worden bij een volgend project met meer nadruk herhaald. Zo lijkt er een soort ongeschreven wet te ontstaan die vrij is van enige maatschappelijk afgewogen onderbouwing” (Van der Linde & Eskens, 2015, P.21).

4.1.4 Het probleem van decentralisatie

Bovengenoemd probleem voor windenergieprojecten is volgens Van der Linde (2016) ook het gevolg van decentrale besluitvorming. De lokale ambtenaar dient een afweging te maken tussen de economische belangen van omliggende bedrijven en het belang van een windenergieproject. Het gevolg in een dergelijke situatie is volgens Van der Linde dat de partijen met de meeste macht, lef en de grootste mond ‘voorrang’ krijgen. Volgens Van der Linde (2016) is het in een decentraal gestuurd land mogelijk dat ‘Friet van Piet op de boulevard’ in zijn eentje een heel ‘wind op zee project’ vertraagt. Het is in dat geval niet zo zeer de wet- en regelgeving die de boosdoener is, maar een lokale bestuurder die zich laat beïnvloeden door lokale (economische) belangen.

“wat nu dus ontbreekt is een Chinese dictator die zegt: Niets mee te maken, hier komen ze. Om het even heel zwart/wit te maken”(Van der Linde, 2016).

Van der Linde (2016) ziet decentralisatie dus als een probleem voor windenergieprojecten. Hij ziet juist het top-down planningsproces rondom het windmolenpark in de veenkoloniën als een voorbeeld hoe het ongeveer zou moeten.

“Daar komt gewoon 150 Megawatt en daar gebeurt iets waar we in Nederland wat aan hebben”(Van der Linde, 2016).

Deze uitspraken zijn duidelijk van iemand die een technisch rationele benadering aanhangt. Een dergelijke benadering met centrale sturing is inderdaad vooral gefocust op een enkelvoudig en vaststaand doel (De Roo, 2001). In dit geval is dat het behalen van 6000 megawatt wind op land. Een dergelijk planningsproces levert natuurlijk wel negatieve gevolgen op voor lokale partijen, maar dit hoor er volgens Van der Linde (2016) nou eenmaal bij wanneer er aan de grote opgave voldaan moet worden. Ook Zuidema (2016) beweert dat het behalen van duurzame doelstellingen soms even ‘pijn’ doen. Eén van die problemen die lokaal kunnen ontstaan door deze top-down planningsbenadering

is een gebrek aan draagvlak en zelfs weerstand tegen een project. Deze problemen worden in paragraaf 4.2 besproken.

4.1.5 Belemmeringen bij de vergunningverlening én de vergunningverlener

In deze paragraaf zijn institutionele problemen besproken die de ruimtelijke inpassing van windmolens tegenwerken. In eerste instantie is besproken hoe het huidige omgevingsrecht een belemmering kan zijn voor een initiatief gericht op windenergie. Geconcludeerd kan worden dat regelgeving ter bescherming van mens, dier en natuur de vergunningverlening kunnen tegenwerken. Deze regelgeving is er natuurlijk niet voor niets, maar zou volgens Zuidema (2016) wel in twijfel moeten worden getrokken met het oog op de energietransitie. Naast de regelgeving die de kaders vormt voor een vergunning kan ook de vergunningverlener een probleem vormen voor windenergieprojecten. In dat geval is de regelgeving niet het probleem, maar wordt een vergunning niet verleend omdat de belangafweging te complex is voor een lokale ambtenaar. Volgens Van der Linde (2016) laat een lokale ambtenaar zich vervolgens (bewust of onbewust) leiden door lokale economische belangen die de komst van windturbines belemmeren.

4.2 Maatschappelijk draagvlak (sociale problemen)

De tweede pijler voor een realiseerbaar windenergieproject is de maatschappelijke acceptatie. Volgens Zuidema (2016) wordt deze factor beïnvloed door toegepaste planningsbenaderingen bij de ruimtelijke inpassing van windturbines. Deze relatie tussen de toegepaste planningsbenadering en sociale acceptatie werd aan het eind van de vorige paragraaf ook al aangehaald. De pijlers voor een succesvol windenergieproject lijken dus niet los van elkaar te staan.

4.2.1 De 'social gap' en participatie

Er bestaat in beginsel veel draagvlak voor windenergie, maar dit vertaalt zich niet naar een grootschalige bouw van windturbines (Bell et al., 2005). Zoals besproken in paragraaf 4.1.1 komt dit volgens Kistenkas (2012) door het wettelijk kader dat in Nederland te veel gericht is op het beschermen van de natuur. Echter, volgens Bell et al. (2005) is een botsing van collectieve en lokale belangen ook een belangrijke factor voor het onsuccesvol plaatsen van windmolens. Er bestaat een 'Social gap' tussen het algemeen belang en het eigenbelang van mensen als het gaat om de plaatsing van windmolens (Bell et al., 2005). Mensen houden er in dat geval twee uitgangspunten op na als het gaat om duurzame energie productie. Mensen vinden windenergie een goed initiatief zolang het maar niet in hun eigen achtertuin gebeurt. Dit verschijnsel is wel bekend in de ruimtelijke planning en wordt dan ook het 'NIMBY-Syndroom' (Not In My Backyard) genoemd (Bell et al., 2005; De Boer & Zuidema, 2013). De Boer & Zuidema (2013) zien de weerstand van lokale bevolking tegen de plaatsing van windmolens in de Veenkoloniën als een voorbeeld van dit NIMBY effect. Volgens een enquête was de lokale bevolking niet tegen wind energie, maar vonden het oneerlijk dat een groot deel van de te realiseren windmolens in hun regio was gepland (De Boer & Zuidema, 2013). De weerstand van de lokale bevolking tegen grootschalige windmolenprojecten zoals in de veenkoloniën is volgens Zuidema (2016) het resultaat van twee factoren. Ten eerste, benoemt Zuidema (2016) de Nederlandse mentaliteit:

"Nederlanders zijn nou eenmaal mensen die, 'je moet niet aan ons eigen dingetje komen want dan beginnen we te piepen' ... We hebben gewoon een hekel aan autoriteit ook. 'we bepalen dat zelf wel'".

Volgens Zuidema (2016) is deze mentaliteit minder aanwezig in een land als Denemarken, dat wel succesvol is op het gebied van duurzame energie. Deze factor is echter lastig hard te maken. Naast de Nederlandse mentaliteit heeft de toegepaste top-down planningsbenadering met behulp van de

Rijkscoördinatiereregeling ook een negatief effect voor het draagvlak van grootschalige windenergieprojecten (Zuidema, 2016).

“Eigenlijk is in Nederland bewust gekozen om die projecten te isoleren van hun omgeving, om ze er zo snel mogelijk door te kunnen krijgen. Maar door ze te isoleren van hun omgeving, reageert die omgeving zo heftig, misschien wel door de Nederlandse mentaliteit. En daardoor lopen die projecten dan weer vertraging op” (Zuidema, 2016).

Van de Heijning (2016) is het hier mee eens en beweert dat er door de top-down planningsbenadering bij de lokale bevolking een gevoel ontstaat dat dingen over hun rug wordt bepaald. Van de Heijning (2016) typeert het huidige planningsproces van grootschalige windenergieprojecten als een ‘tandem tussen de initiatiefnemer, de grondeigenaren en de overheid die haast heeft. Gemeentes proberen wel lokale maatschappelijke belangen in dit traject te wringen, maar dat is heel lastig.

“Elke keer als ze wat willen, zegt die tandem: ‘Dat zit niet in de scope, dat hoort er niet bij, we hebben nu eenmaal een taakstelling, dat kan er niet van af’. Die denderen maar door”(Van de Heijning, 2016).

Om meer draagvlak te creëren vindt Van de Heijning (2016) dat mensen procesmatig moeten worden meegenomen in het duurzame energieprojecten en het verhaal daarachter. Hij denkt ook dat de procedures er zijn om dat te doen. Volgens van de Heijning (2016) is, in vergelijking met de planningsprocedures van andere infrastructurele projecten, de duurzame energiesector een cowboywereld waar alles vrij is.

“...als je kijkt naar water, wegen en rail, dat is een geïnstitutionaliseerd planvormingsproces met een mirt, een tracéstudie, een otb..”(Van de Heijning, 2016)

Dat het ministerie van Economische Zaken de taak heeft om grote windenergieprojecten te plaatsen zou een reden kunnen zijn voor het feit dat dit op dit moment niet gebeurt. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gebruikt wel dergelijke planningsprocedures die er op toe zien dat lokale belanghebbenden in een vroeg stadium worden geïnformeerd en betrokken bij een besluit.

Bell et al. (2005) ziet (financiële) participatie van lokale stakeholders in een vroege fase van het planningsproces ook als een oplossing voor dit NIMBY syndroom en daarmee een manier om de ‘social gap’ te dichten. Deze oplossing komt overeen met de communicatief rationale planningsbenadering en consensusbuilding die zijn besproken in paragraaf 2.3.4 Vooral de financiële compensatie wordt gezien als een manier om het NYMBY- effect weg te nemen onder lokale belanghebbende (De Boer & Zuidema, 2013; Meyer et al., 2007).

“It is easier to accept some extra noise and the view of a turbine if it reminds you of the fact that the turbine gives you money when the wind blows” (Meyer et al., 2007, p. 351).

Financiële participatie kan plaatvinden in verschillende vormen. Denk hierbij aan Mede-eigenaarschap of financiële deelneming door middel van een lokaal fonds, obligaties of een omwonendenregeling voor het aanbieden van stroom met korting (Aerts & Van der Ven, 2015). Zuidema (2016) noemt economische spin-off ook als een als een positief effect van een windenergieproject. Windenergie kan voor een gebied in bijvoorbeeld Groningen zorgen voor economische groei in tijden van krimp (Zuidema, 2016).

Om (financiële) participatie te waarborgen is er een Gedragscode voor participatie bij wind op land opgenomen in de Omgevingswet. Deze Gedragscode omschrijft hoe de ‘windsector’ de omgeving

betreft bij windprojecten (Aerts & Van der Ven, 2015). Ook verplicht de wetgever met Art. 5.49 (Ow) dat er moet worden aangegeven hoe de omgeving/belanghebbenden zijn betrokken bij de voorbereiding van een complex project dat via het projectbesluit plaatsvindt (Aerts & Van der Ven, 2015).

4.2.2 Te weinig druk achter de energietransitie?

In het interview met Zuidema en Van de Heijning wordt gesproken over de gebrekkige lobby en druk die Nederlandse overheid heeft gezet op duurzame energie. Volgens Van de Heijning (2016) wordt er in Nederland geen positief verhaal uitgerold over duurzame energie. Verder is volgens Van de Heijning (2016) de nut en noodzaak van duurzame energie nog steeds een probleem in Nederland. Ook is in landen als Denemarken en Duitsland de afgelopen tien jaar meer druk gezet op de energietransitie dan in Nederland. Dit komt wellicht ook door het feit dat deze landen nog meer afhankelijk waren van buitenlandse energiebronnen dan Nederland (Zuidema, 2016).

Een andere mogelijke oorzaak van het gebrek aan vaart die wordt gezet achter de energietransitie is te vinden in het interview met de heer Eskens. Er is geen duidelijke eigenaar van het probleem. Eskens (2016) constateert dat er binnen het thema windenergie en externe veiligheid niet één iemand verantwoordelijk is voor de veiligheidsaspecten van windmolens. Volgens Eskens (2016) heeft dit tot gevolg dat er steeds andere mensen van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) op het onderwerp zitten. Dit levert veel problemen op in de communicatie en afstemming tussen deze ministeries. En volgens Eskens (2016) bestaat er zelfs binnen EZ een tweespalt. Een poot die heel erg windenergie pusht en een poot die heel kritisch is. Er lijkt dus geen eenduidige visie te bestaan rondom windenergie en vooral niet over hoe windenergie moet worden geïmplementeerd in Nederland.

Er is dus duidelijk vraag naar personen en instellingen die de regie in handen nemen. Volgens Van de Heijning (2016) moeten gemeenten die rol op zich nemen. Hij ziet de gemeente of de regio als het perfecte schaalniveau om aan visievorming te doen en om lange termijn strategieën om te zetten naar acties voor nu. Dit dient een bepaalde gemeente dan te doen door een stip aan de horizon te zetten en vervolgens de mensen te verbinden achter het verhaal en de weg daar naartoe.

Melchers & Moe Soe Let (2016) zien ook in dat visievorming op lokaal niveau belangrijk is voor een goed ruimtelijk beleid op het gebied van duurzame energie met voldoende draagvlak. Wanneer mensen worden betrokken bij lokale beleidsvorming zullen zij de urgentie van de energietransitie in zien en wordt er op lokaal niveau een goede koppeling gemaakt tussen de opwekking en de afname (Melchers & Moe Soe Let, 2016). In een dergelijk decentraal proces wordt er dan naar een bepaald gebied gekeken en in kaart gebracht welke energiebehoefte er is. Vervolgens worden doelstellingen op het gebied van duurzame energie gekoppeld aan manieren van duurzame opwekking die op dat grondgebied geplaatst kunnen worden.

“Als het goed is, krijg je dan allemaal scenario’s of verschillende opties of een combinatie van opties. Dan krijg je een ander gesprek over wind, want dan is niet meer dat iemand ergens een windpark wil neerzetten, maar iemand wil een duurzaam doel bereiken”(Melchers & Moe Soe let, 2016).

“Die windmolens staan er dan niet om Eneco rijk te maken maar omdat ‘wij’ duurzame energie willen gebruiken”(Melchers & Moe Soe Let, 2016).

Door de aanwezigheid van GIS en andere visuele instrumenten is volgens Van de Heijning (2016) de techniek aanwezig voor deze lokale visievorming, maar vervolgens *“heb je een hele goede wethouder nodig die zijn nek uit kan steken en kan binden en je hebt een aantal ambtenaren er achter nodig die dat spel kunnen spelen en dat ook willen spelen”*. Deze mensen moeten worden opgeleid zodat ze

ook het thema duurzame energie integreren in ruimtelijk beleid. *“Daar ligt volgens mij de sleutel. Het is meer een competentie probleem dan dat het een specifiek juridisch planologisch probleem is”* (Van de Heijning, 2016).

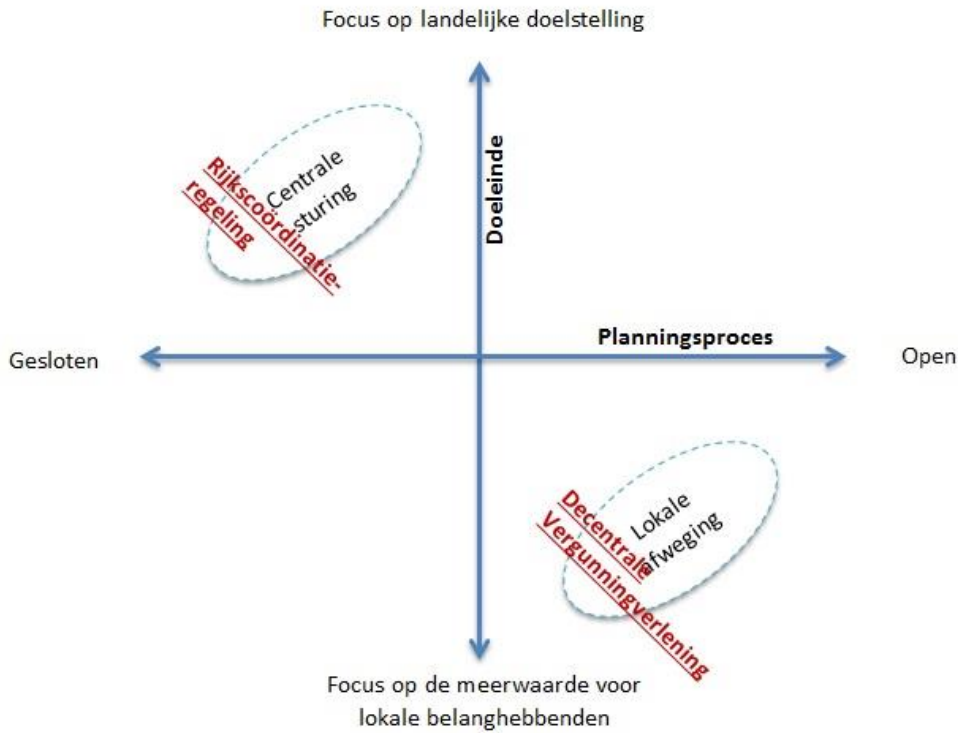
Een goed en positief verhaal over duurzame energie gekoppeld aan bestuurders die mensen kunnen betrekken bij dit verhaal is dus van belang voor ruimtelijke beleid en besluitvorming met veel draagvlak. Een planningsbenadering die gericht is op burgerparticipatie en lokale beleidsontwikkeling (bottom-up) lijkt dus een positief effect te hebben op de maatschappelijke acceptatie van windenergie. In de volgende paragraaf worden deze en andere voor- en nadelen van planningsbenaderingen besproken.

4.3 voor- en nadelen van planningsbenaderingen

In dit hoofdstuk is geconstateerd dat de sociale en institutionele problemen rondom winenergieprojecten deels het gevolg zijn van de gekozen planningsbenadering voor bepaalde windenergieprojecten (Zuidema, 2016; Van der Linde, 2016; Van de Heijning, 2016). Volgens Van der Linde (2016) zorgt de decentrale besluitvorming rondom de aanleg van windturbines op industriële gebieden voor vertraging en besluiten die niet geheel maatschappelijk onderbouwd zijn. Van der Linde (2016) noemt de belangenafweging, die moet worden gedaan bij deze vraagstukken, te complex voor een lokale ambtenaar. Van der Linde (2016) pleit dan ook voor een top-down planningsbenadering bij het realiseren van windturbines. Hij noemt zelfs het veel omstreden planningsproces dat toegepast is bij het windenergieproject in de Veenkoloniën als ‘de manier hoe het ongeveer zou moeten’. Een groot voordeel van een dergelijke procedure is dat er uiteindelijk veel vermogen wordt geplaatst aan windturbines en dat sneller wordt voldaan aan de doelstellingen op het gebied van duurzame energie.

Zuidema (2016) ziet echter sociale problemen ontstaan wanneer deze top-down manier van planning gebruikt wordt. Door projecten te isoleren van hun omgeving ontstaat er volgens Zuidema(2016) weerstand tegen deze projecten. Ook Van de Heijning (2016) ziet lokale ‘draagvlakproblemen’ ontstaan bij deze manier van ruimtelijke besluitvorming. Hij ziet in die projecten een soort van tandem ontstaan tussen de partijen die baat bij een windenergieproject hebben. De lokale gemeenschap, waar de lasten komen te liggen, worden vervolgens grotendeels genegeerd in het planningsproces. Door een planningsprocedure toe te passen waarin lokale belangen in een vroeg stadium worden meegenomen kunnen deze sociale problemen worden opgelost.

In andere woorden: De rijkscoördinatieregeling die wordt toegepast op dit moment bij grote windenergieprojecten lijkt in het planologisch spectrum voor windenergie te ver naar linksboven te liggen voor succesvol ruimtelijk beleid. Aan de andere kant van het spectrum wordt vergunningverlening voor lokale windenergie initiatieven soms te decentraal geregeld en ligt deze procedure dus te ver naar rechtsonder. Hierdoor heeft het huidige ruimtelijk beleid op het gebied van windenergie te maken met problemen die te linken zijn aan de twee uiterste planningsbenaderingen. In figuur 32 wordt het huidige beleid op het gebied van windenergie gelinkt aan theoretisch kader van dit onderzoek. In tabel 1 worden vervolgens de voordelen en nadelige gevolgen van deze twee uiterste planningsbenaderingen voor windenergieprojecten weergegeven.



Figuur 32: RCR en vergunningverlening in planologisch spectrum

Tabel 1: Voor- en nadelen van twee uiterste planningsbenaderingen

	<u>Centrale sturing</u>	<u>Lokale afweging (+participatie)</u>
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Realisatie van veel Megawatts aan windturbines. - Doelstellingen worden (eerder) behaald 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel draagvlak op lokaal niveau. - Economische 'spin-off'
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Baten bij de grondeigenaren en initiatiefnemer, lasten bij lokale gemeenschap - Er ontstaat een slecht beeld over windenergie - Weinig draagvlak op lokaal niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> - Afweging is te complex voor een lokale ambtenaar - Eén persoon kan een heel windenergieproject vertragen - Concessies zorgen voor afname van het aantal Megawatts aan windturbines.

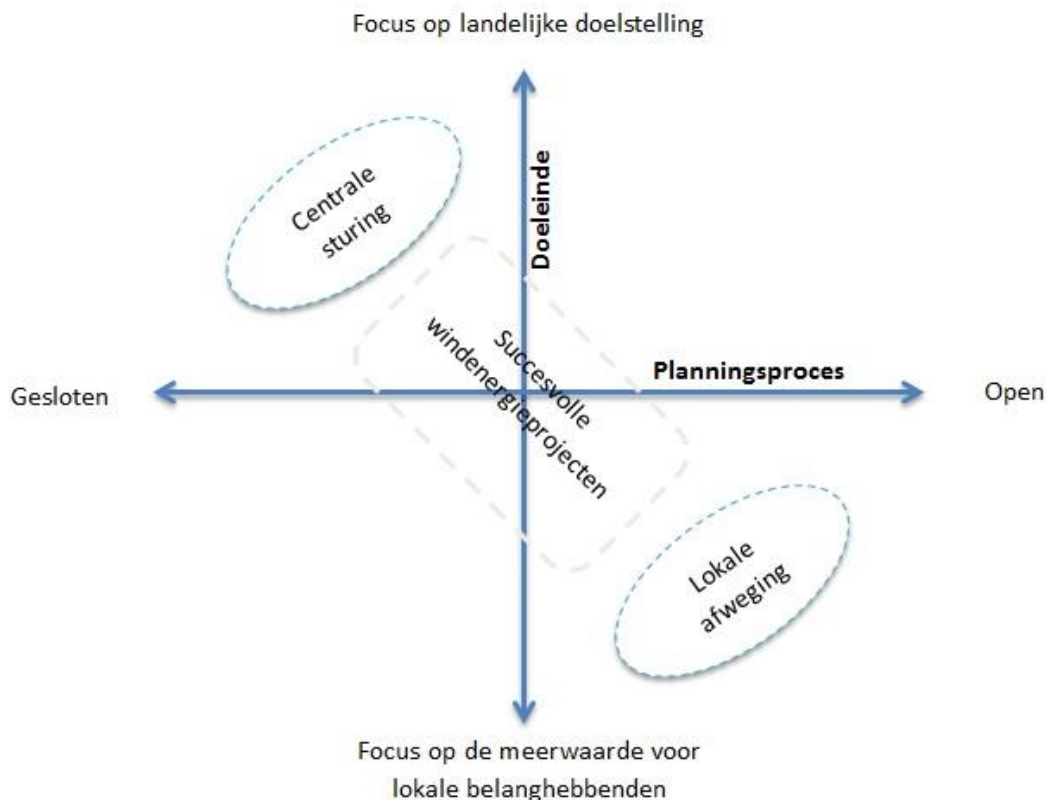
Volgens Zuidema (2016) is het nog niet duidelijk welke instrumenten en planprocedures er nodig zijn voor de grote opgave die de energietransitie met zich mee brengt. Wel zegt hij dat er moet worden toegewerkt naar een nieuw format van werken waarin ingrediënten van beide benaderingen (top-down en lokaal afwegend) een plek krijgen.

“Het feit dat er nu in ieder geval een compensatieregeling is, waarbij in ieder geval omwonenden van een windmolenpark wat krijgen, is al een eerste stap die kant op”(Zuidema, 2016).

Ook Melchers & Moe Soe Let (2016) zien stakeholdermanagement op lokaal niveau als een vereiste voor succesvol beleid op het gebied van windenergie. Dit moet echter wel gecombineerd worden met een centrale prikkel die deze lagere overheden krijgen om iets te ondernemen op het gebied van duurzame energie (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

De benadering die gebruikt moet worden bij de planologische inpassing van windmolens is dus zeker niet eenduidig. Wel kan geconcludeerd worden dat een bepaalde mate van centrale sturing afkomstig uit de top-down benadering nodig is aan de ambitieuze doelstellingen te en daarmee de energietransitie te voldoen. Ook kan vastgesteld worden dat er een bepaalde mate van participatie en lokale afweging nodig is om draagvlak te creëren voor windenergieprojecten.

De mate van centrale sturing en lokale afweging hangt ook af van de context waarin een bepaald windmolenproject wordt gerealiseerd. Zoals besproken in het theoretisch kader hoeft er bij projecten in de polder minder lokaal te worden afgestemd dan bij windenergieprojecten in het stedelijk gebied. In figuur 33 wordt weergegeven waar in het planologisch spectrum voor windenergie de planningsbenadering ligt die zou moeten worden toegepast bij windenergieprojecten. Deze ligt, in tegenstelling tot de Rijkscoördinatieregeling en de decentrale vergunningverlening, meer in het centrum van het spectrum. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de uitgangspunten en instrumenten van de Omgevingswet passen binnen een dergelijk centraal gestuurde benadering die toch tot op een redelijke hoogte rekening houdt met lokale belangen.



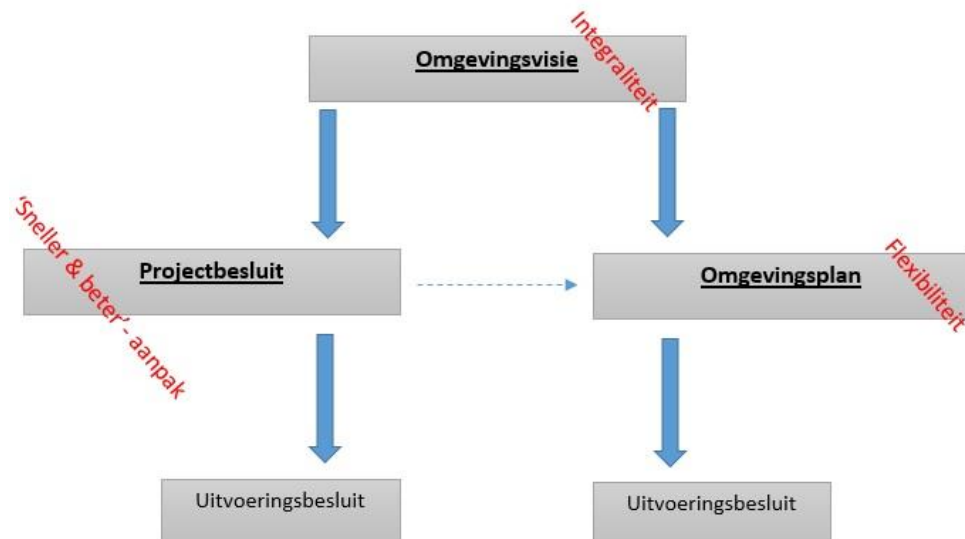
Figuur 33: Succesvolle windenergieprojecten in het planologisch spectrum voor windenergie

5. Omgevingswet als oplossing?

In dit hoofdstuk wordt voor zowel grote als kleine windenergie initiatieven geanalyseerd welke veranderingen er optreden in het planningsproces door de komst van de Omgevingswet (5.1). Wanneer duidelijk is welke veranderingen de Omgevingswet brengt voor windenergieprojecten, kan geconcludeerd worden of deze een oplossing kunnen vormen voor de problemen waar windenergieprojecten tegen aan lopen (5.2). In het vorige hoofdstuk zijn de problemen besproken die op dit moment spelen voor windenergieprojecten. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre deze problemen het gevolg zijn van de planningsbenaderingen en procedures die worden toegepast bij de planning van windenergieprojecten. Dit heeft geresulteerd in een overzicht waarin de voor- en nadelen van twee extreme planningsbenaderingen zijn geplaatst. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de uitgangspunten en het instrumentarium van de Omgevingswet het mogelijk maken om de voordelen van beide planningsbenadering te koppelen in nieuwe planningsprocedures die de positieve ingrediënten bevatten van beide extreme benaderingen. Dit vormt de synthese van deze studie.

5.1 Windenergieprojecten onder de Omgevingswet

Tijdens de Praktijkbijeenkomst Energie & Omgeving (bijlage 10) werd ingegaan op de instrumenten van de Omgevingswet die belangrijk zijn voor beleid en vergunningverlening rondom windenergieprojecten. In figuur 34 wordt globaal weergegeven welke instrumenten dat zijn. Ook worden kernbegrippen die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet gekoppeld aan deze instrumenten.



Figuur 34: Besluitvorming windenergie onder de Omgevingswet

Gezien vanuit de overheid begint dit ruimtelijke beleid met een visie. Onder de Omgevingswet zal dit de integrale omgevingsvisie zijn. Deze zal door het rijk, provincies en gemeentes worden opgesteld. Vervolgens bepaalt de omvang van een bepaald windenergieproject of er via een projectbesluit of via het omgevingsplan een omgevingsvergunning wordt verkregen voor het project. Globaal kan worden gezegd dat duurzame initiatieven afkomstig van een omgevingsvisie op twee manieren vergunbaar kunnen worden. Via het centrale projectbesluit of via het decentrale omgevingsplan. Voor grote windenergieprojecten kan een projectbesluit genomen worden en voor kleinere projecten vormt het

omgevingsplan het toetsingskader. De AMvB's vormen de basis voor de regels en omgevingswaarden van dit toetsingskader. Door het nemen van een projectbesluit wordt niet getoetst aan het omgevingsplan. Het projectbesluit zal zelfs de regels uit een omgevingsplan direct wijzigen wanneer deze in strijd zijn met die van het projectbesluit (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2016b). In het vervolg van deze paragraaf wordt geconcludeerd in hoeverre deze instrumenten een positieve verandering teweeg kunnen brengen voor de ruimtelijke besluitvorming rondom windenergie. Ook wordt geconcludeerd of de toegevoegde afwegingsruimte voor lokale overheden een positief effect heeft voor windenergieprojecten.

5.1.1 Van structuurvisies naar integrale omgevingsvisie

Beginpunt van ruimtelijk beleid zal net als in het heden een visie zijn. Initiatieven voor windenergie moeten hier hun grondslag in hebben en de landelijke doelstellingen op het gebied van duurzame energie moeten input vormen voor deze visie. Onder de Omgevingswet zal dit de omgevingsvisie zijn.

5.1.1.1 Toegevoegde integraliteit

De Omgevingsvisie heeft in tegenstelling tot alle huidige sectorale structuurvisies een integraal karakter. In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet wordt deze integraliteit in de omgevingsvisie als volgt beschreven:

“De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie”.

Het integraal kijken naar een gebied is volgens Melchers & Moe Soe Let (2016) een groot voordeel van de Omgevingswet voor windenergieprojecten. Vergunningen worden op dit moment aangevraagd voor sec het windpark en wat het effect van een windpark is op de omgeving. Volgens Melchers en Moe Soe Let (2016) is het echter veel relevanter om met cumulatieve vergunningscriteria te kijken.

“Je kijkt nu puur: Dit is het windpark en dit is het effect op de omgeving, maar je kijkt niet naar het feit dat hiernaast nog een bedrijf zit dat heel veel geluid produceert. Wat zijn die geluiden nu samen?” (Melchers & Moe Soe Let, 2016)

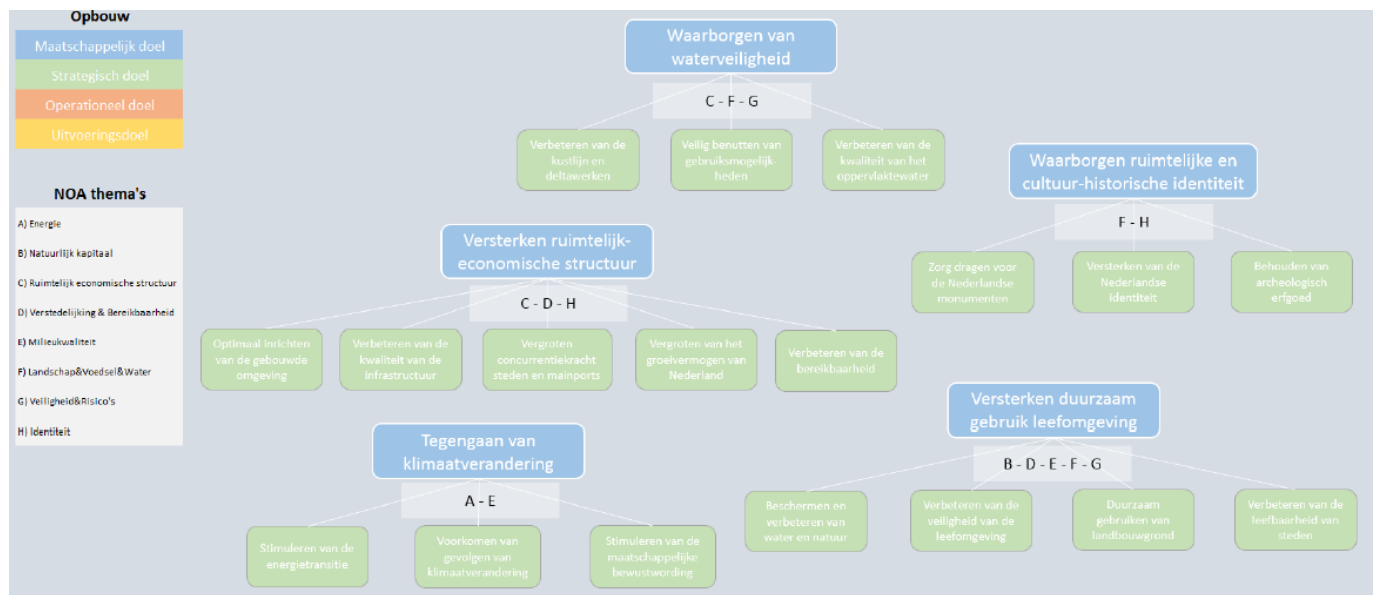
Door het integraal te bekijken zal een dergelijk windpark dan makkelijker doorgang kunnen krijgen omdat het in de omgeving niet zorgt voor een vergrote geluidsbelasting omdat een andere activiteit in de omgeving ook al een dermate hoge geluidsbron vormt. Integraliteit kan er dus voor zorgen dat besluitvorming beter wordt doordat het meer is afgestemd met de omgeving.

5.1.1.2 Het opstellen van de nationale en gemeentelijke omgevingsvisie

Het opstellen van een omgevingsvisie biedt een overheid de kans om opnieuw naar de omgevingsbeleid te kijken. Volgens Rli (2015) moet dit niet gebeuren door simpelweg het bij elkaar harken van visies en doelen daaruit, maar moeten er opnieuw prioriteiten worden gesteld. Dit kan een kans bieden voor duurzame energie en dus windenergie. Rli (2015) ziet zelfs de energietransitie als een integraal opgave waar de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zich op moet richten. Een dergelijke integrale nationale opgave moet dan het resultaat zijn van het integreren van meerdere maatschappelijke doelen uit sectorale visies in één nieuw overkoepelend en integraal doel.

Antea Group is in het teken van de NOVI bezig geweest met het project Beleid op rij. In dit project wordt onder andere door middel van een doelenboom (zie figuur 35) toegewerkt naar integrale maatschappelijke opgaven die een plek moeten gaan krijgen in de NOVI. Hier is daadwerkelijk

toegewerkt naar nieuwe integrale doelen die het resultaat zijn van het samenvoegen (integreren) van maatschappelijke en concrete doelen van sectorale beleidsvisies.



Figuur 35: Doelenboom voor de totstandkoming van integrale maatschappelijke doelen (Berenschot & Antea Group, 2016)

Volgens Van de Heijning (2016) en Melchers & Moe Soe Let (2016) moeten gemeentes de regie in handen nemen bij het vertalen van duurzame landelijke doelstellingen naar concrete acties die lokaal hun weerslag hebben. Het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie kan het moment zijn dat wordt aangegrepen om deze regie in handen te nemen. Bij het opstellen van deze visie kan gesproken worden mét bewoners over de energietransitie en op welke manier dat binnen de gemeente gedaan zou moeten worden (zie paragraaf 4.2.2).

Het is echter maar de vraag of lokale ambtenaren dit ook wel goed gaan doen. Melchers & Moe Soe Let (2016) hebben hier sterk hun twijfels over. Ook Van de Heijning (2016) beweert dat er op dit punt nog veel te leren valt voor ambtenaren en dat er misschien wel nieuwe ambtenaren moeten worden opgeleid die energie kunnen integreren in ruimtelijk beleid. De Omgevingswet geeft volgens Melchers & Moe Soe Let (2016) wel mogelijkheden om integraal te denken en dingen af te wegen, maar dit vraagt ook om een hele andere 'mindset' die huidige ambtenaren misschien niet hebben. In de aanvullingswetten Bodem en geluid, die in het kader van de Omgevingswet zijn opgesteld, wordt bijvoorbeeld nog steeds beschreven dat drinkwatervoorziening boven alles gaat. Hierdoor worden bodemenergie per definitie een halt toe geroepen in een waterwingebied terwijl dit project door bepaalde maatregelen te nemen helemaal het 'drinkwater belang' niet schaadt (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

"Dit zijn dus ook de mensen die aan de Omgevingswet hebben gewerkt. Die hebben dit ook geschreven. Dus je ziet het daar al verkeerd gaan" (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

Integratie betekent ook schrappen en samenvoegen van huidig beleid. Dit kan gevoelig liggen bij huidige ambtenaren. Het is afwachten of huidige beleidsmakers het sectorale beleid dat ze jaren hebben uitgevoerd en ontwikkeld kunnen loslaten bij het opstellen van een nieuwe integrale visie. Het zou kunnen dat elke sector haar eigen structuurvisie zo veel mogelijk wil zien terugkomen in de nieuwe Omgevingsvisie. In dat geval moet er voor gewaakt worden dat het niet een kwestie wordt van *"we jassen er een nietje doorheen en dan zijn we er wel"* (Melchers & Moe Soe Let, 2016). In dat

geval wordt een omgevingsvisie dus een opstapeling van huidige sectorale visies in een nieuw document.

5.1.2 Van Rijkscoördinatierегeling naar projectbesluit met ‘sneller en beter’- aanpak
 Rijkscoördinatierегeling (RCR), die op dit moment wordt toegepast bij windenergieprojecten van meer dan 100 megawatt, wordt vervangen door het projectbesluit. Op voorhand lijkt het sowieso een goed gegeven dat de Rijkscoördinatierегeling, die in de loop der jaren negatief beeld heeft geschept over windenergieprojecten, wordt vervangen door een ander instrument. Naast een naamswijziging lijkt het projectbesluit inhoudelijk ook veranderingen aan te brengen in deze procedure die, volgens Zuidema (2016), in het verleden projecten isoleerde van hun omgeving.

“Wat opvalt in deze projecten, is dat de politiek-maatschappelijke en ruimtelijke inbedding pas laat tot stand komen. Het vanaf het begin betrekken van actoren bij de ruimtelijke-planvorming (conform het advies van de commissie-Elverding) kan perspectieven bieden voor het realiseren van een maatschappelijk beladen ruimtegebruik” (PBL, 2016).

Melchers & Moe Soe Let (2016) vinden dat de RCR in de formele procedure veel voordelen heeft. Het kan een hele zinvolle manier zijn om het proces te stroomlijnen, maar er moet wel aan stakeholder management worden gedaan om tot een maatschappelijk gedragen besluit te komen (Melchers & Moe Soe Let, 2016). Een brede verkenning en vroege participatie van belanghebbenden is verplicht in het projectbesluit. Het lijkt er dus op dat het projectbesluit gaat zorgen voor besluitvorming rondom grote energieprojecten die beter ingebed zijn in de lokale maatschappelijke context. In figuur 36 is het proces tot een projectbesluit weergegeven.

“Als het goed is ga je wel betere locaties selecteren waar meer draagvlak voor is op een bepaalde manier. Meer acceptatie” (Melchers & Moe Soe Let, 2016).



Figuur 36: De project-procedure (Participatie-in-energieprojecten.nl, 2016)

In het project Windpark Spuisluis werkt Eneco op dit moment al in de geest van de Omgevingswet. Volgens Melchers & Moe Soe let (2016) werkt Eneco al jaren met een zogenoemd ‘community engagement beleid’ dat sterk lijkt op het beleid dat de Omgevingswet nastreeft voor grote infrastructurele projecten. Het planningsproces op deze manier vraagt echter wel veel werk van de initiatiefnemer op het gebied van omgevingsmanagement. Het in een vroeg stadium betrekken van veel uiteenlopende belangen bij het planningsproces zorgt voor projecten met een grote reikwijdte

die misschien lastiger te beheersen zijn. Dit vraagt om hele andere kwaliteiten van mensen bij zowel de overheid als aan de ontwikkelkant (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

“ik zie het gesprek in die zin steeds breder worden en ook steeds complexer worden” (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

Vroege participatie zorgt ook nog voor een ander, meer concreet, dilemma voor de ontwikkelaar. Het sluiten van grondcontracten wordt op dit moment als eerste gedaan in het planningsproces en bepaald daarmee ook al grotendeels de plek van een windpark. Wanneer het proces op voorhand breed gehouden wordt, is het sluiten van een contract echter lastiger. Onder de Omgevingswet moet al in een vroeg stadium bekend worden gemaakt dat een windenergieproject gaat beginnen. Vervolgens moet er met de omgeving worden gepraat, *maar ik wil de grondeigenaren ook spreken en eigenlijk zorgen dat ze een soort van exclusiviteit aan mij geven zonder dat we weten waar we uit gaan komen* (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

Ten slotte is het ook nog de vraag hoe de participatie precies geregeld moet worden bij windenergieprojecten. Wanneer er gekozen wordt voor een dialoogavond is het niet duidelijk hoeveel, en welke mensen daar op af komen. Vaak is het zo dat vooral mensen die tegen bepaalde projecten zijn participeren in het proces. Op dat moment is er eigenlijk niet sprake van een juiste democratische vertegenwoordiging van de omgeving in het planningsproces. Om dat te voorkomen *“zou je eigenlijk net als in Amerika een soort jury oproepingsplicht moeten hebben die mensen kiest”* (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

5.1.3 Deregulering door integrale omgevingswaarden en omgevingsplan

Eskens (2016) ziet de komst van de Omgevingswet als een onderdeel van de deregulering die al jaren aan de gang is in de milieuplanning in Nederland. Dit is aannemelijk gezien de toegevoegde afwegingsruimte, flexibiliteit en de integratie van tientallen wetten in één wet. Of dit een verandering met zich mee brengt voor de ruimtelijke besluitvorming is echter zeer de vraag (Eskens, 2016). In eerste instantie lijkt deregulering in milieuregelgeving flexibiliteit te bieden omdat er meer wordt gewerkt met algemene voorschriften en minder met *“op een bedrijf toegeschreven maatwerk”*.

“Daar zit een duidelijk voordeel aan, omdat het al die vergunningen en soms onzinnige complexe regels heeft opgeheven” (Eskens, 2016).

De komst van het omgevingsplan in plaats van de talloze bestemmingsplannen per gemeente lijkt dus flexibiliteit te bieden. Eskens (2016) heeft echter bij eerdere dereguleringsprocessen vaak niet het idee gekregen dat er daadwerkelijk flexibiliteit toegevoegd werd. De vraag om houvast en rechtszekerheid zorgt er voor dat er uiteindelijk toch weer aanvullende regels moeten worden opgesteld. In plaats van dat deze aan de voorkant te regelen, gebeurt dit dan via de achterdeur (Eskens, 2015).

“Je ziet dat waar geluidnormen ‘vereenvoudigd’ zijn in het Activiteitenbesluit, ze nu aanvullend via het bestemmingsplan worden geregeld. Er zijn nu dus voor een bedrijf twee systemen vigerend” (Eskens, 2016).

Deregulering en flexibiliteit aan de voorkant levert dus niet per definitie een eenvoudiger omgevingsrecht op. Het wordt er alleen maar ingewikkelder van. Eskens (2016) denkt dus ook dat de Omgevingswet en bijbehorende deregulering niet zo snel positieve effecten heeft op de ruimtelijke besluitvorming. Aan bepaalde dingen zitten nou eenmaal veel haken en ogen en lijken dus nou eenmaal veel regelgeving nodig te hebben.

Ook Melchers & Moe Soe Let (2016) zien ook aanvullende regels ontstaan wanneer er flexibiliteit wordt geboden aan (lagere) overheden. Zodra de effecten van een windpark concreet worden *“ga je zien dat er toch een behoefte is om allemaal regels in te stellen en allemaal andere randvoorwaarden”*. Volgens Melchers en Moe Soe let (2016) is de huidige wet- en regelgeving, die er niet voor niets is, een prima kader. Eskens (2016) erkent dat er wel eens een casus (zie paragraaf 4.1.3) is waar de regelgeving niet doet waar hij voor bedoeld is, maar wanneer de goede mensen hierover bij elkaar worden gebracht, komen er oplossingen. Het is niet zo zeer de wet- en regelgeving die verbeterd moet worden, maar de vaak gebrekkige relaties tussen de mensen(bestuurders) die achter deze regelgeving zitten (Eskens, 2016). Om problemen voor windenergie, die het gevolg zijn van de wet- en regelgeving, op te lossen moeten de goede mensen bij elkaar worden gebracht en er zou een voortrekker moeten zijn die dat allemaal overziet (Eskens, 2016). Hier heeft vaak het probleem gelegen. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk is er vaak geen persoon die het voortouw neemt en eigenaar is van het ‘probleem’ duurzame energie. De komst van de Omgevingswet zal dit gegeven niet veranderen.

“Ik vind de gedachtes wel mooi. Ik vind het heel charmant, maar als ik een probleemanalyse moet maken waarom dingen niet lopen, is het nooit de wetgeving. Het zijn nooit dat soort zaken. Het zijn altijd de mensen die er achter zitten. De loopgraven, het positieospel en persoonlijke kwaliteiten” (Eskens, 2016).

Eskens (2016) beweert dus net als Van de heijning(2016) dat het probleem niet zo zeer ligt in de wet- en regelgeving, maar bij bestuurders en hun kwaliteiten.

5.1.4 Decentralisatie door afwegingsruimte voor lokale bestuurder.

Het bieden van afwegingsruimte aan lokale overheden kan gezien worden als een vorm van decentralisatie. Lokale bestuurder hebben onder de Omgevingswet meer mogelijkheden om maatwerk te bieden op lokaal niveau. Dit lijkt een positief gegeven te zijn, maar het zou ook goed kunnen dat lagere overheden deze ruimte gebruiken om aanvullende regels op te stellen die de komst van windenergie in hun gebied tegenwerkt. Volgens Melchers & Moe Soe let (2016) vormen lokale overheden, waar windenergie niet binnen de visie past, nu ook al een belemmering voor windenergieprojecten.

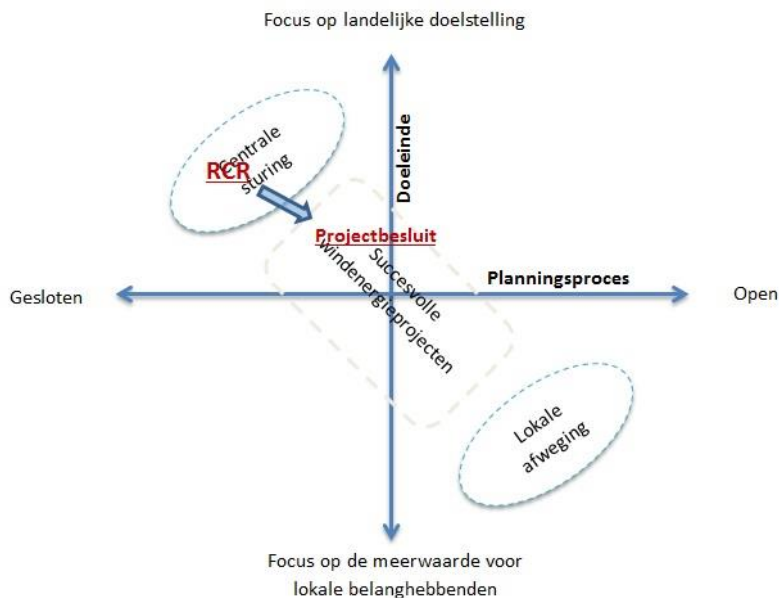
“Het is vaak de sturing die lokale overheden nog extra willen geven bovenop die regels die er al zijn” (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

De Omgevingswet lijkt door het bieden van afwegingsruimte aan lokale overheden juist meer kansen te geven aan bepaalde overheden om een bepaald ‘anti-windmolenbeleid’ te hanteren. Aanvullende regels die een belemmering vormen voor windenergie zijn volgens Melchers & Moe Soe let (2016) vaak afkomstig uit een politiek spel op het lokale niveau. Lokale weerstand tegen een windpark wordt dan door lokale bestuurders vertaald naar aanvullende regels die het gebied beschermen tegen de komst van windmolens. Als er geen draagvlak wordt gecreëerd voor windenergie, is dit politiek systeem volgens Zuidema (2016) een groot probleem voor het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk laten lokale bestuurders zich vaak leiden door de belangen die lokaal spelen. Als lokaal dan veel weerstand is tegen windmolens, zal dat in de aanloop naar verkiezingen aangegrepen worden om stemmen te genereren. Dit heeft tot gevolg dat lokale overheden, die juist de leidend moeten zijn in de energietransitie, juist een belemmering vormen voor windenergieprojecten. Volgens Melchers & Moe Soe Let (2016) moet er dus ook een soort van centrale prikkel zijn die er voor zorgt dat windenergie een plek krijgt in het ruimtelijke beleid van gemeentes. Die centrale prikkels zijn nodig om er voor te zorgen dat de gemeenten ze zich ook daadwerkelijk inspinnen voor windenergie en

dat “je niet lokaal met alle politieke winden mee moet waaien als er dan toevallig een andere coalitie is” (Melchers & Moe Soe Let, 2016).

5.2 Synthese

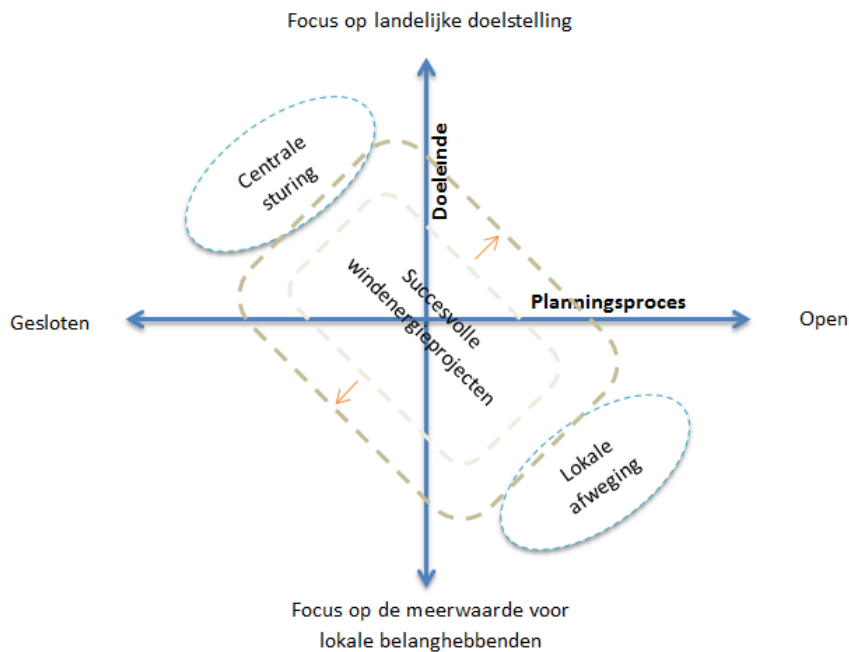
Aan het einde van het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat voor windenergie een planningsbenadering moet worden toegepast die centraal gestuurd of geprikkeld wordt, maar ook een bepaalde mate van participatie en lokale afweging moet hebben. De RCR, dat gezien kan worden als een top-down planningsprocedure voor grote windenergieprojecten, wordt met de komst van de Omgevingswet vervangen door het projectbesluit. In vergelijking met de RCR lijkt het projectbesluit met de ‘Sneller en Beter- aanpak’ meer te passen binnen deze geschetste planningsbenadering. Door een brede verkenning en vroege participatie lijkt deze procedure in het planologisch spectrum meer naar rechtsonder te liggen dan de RCR (zie figuur 37).



Figuur 37: Van RCR naar projectbesluit

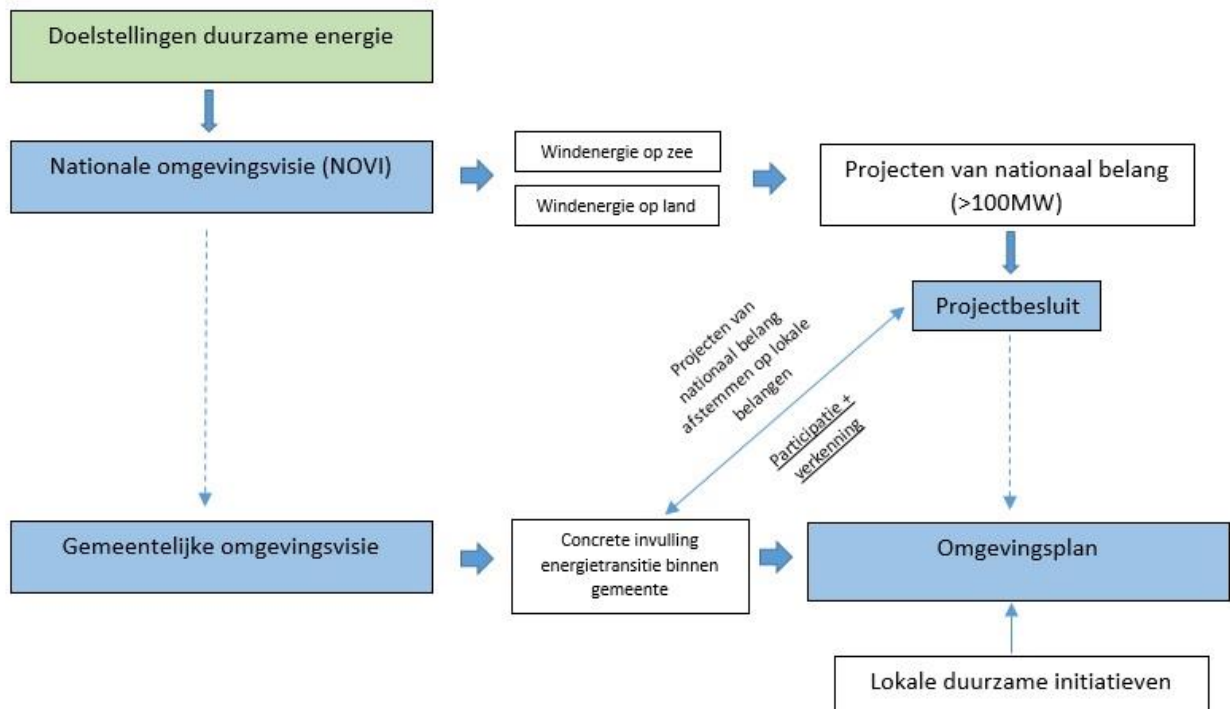
Kleinere windenergie initiatieven zullen via de lokale vergunningverlening groenlicht moeten krijgen. Belangrijk instrument voor lokale overheden is het omgevingsplan en bijbehorende decentrale omgevingswaarden. In eerste instantie lijken deze instrumenten van de Omgevingswet en de toegevoegde afwegingsruimte voor lokale overheden flexibiliteit te bieden in de wet- en regelgeving. Dit zal tegelijkertijd een kans bieden voor initiatieven op het gebied van windenergie. In dit hoofdstuk is echter beargumenteerd dat deregulering en meer afwegingsruimte voor de lokale bestuurder juist tot meer belemmeringen voor windenergieprojecten zal leiden. Lokale bestuurders laten zich in bij complexe vraagstuk leiden door lokale belangen en stellen daardoor aanvullende regels op. Volgens Zuidema (2016) en Melchers & Moe Soe Let (2016) is dit vaak het gevolg van een politiek spel. Volgens Van der Linde (2016) is dit ook het gevolg van een te complexe belangenafweging voor een lokale ambtenaar (zie paragraaf 4.1.4). Gevolg van de Omgevingswet is dan dus: “Je schuift weer wat af op overheden die het waarschijnlijk niet aan kunnen” (Zuidema, 2016). De nadelen die aan het einde van hoofdstuk 4 zijn opgesomd van de huidige decentrale vergunningverlening zullen dus onder de Omgevingswet niet verdwijnen. Sterker nog, door verdere decentralisatie zouden deze alleen maar meer op kunnen gaan spelen.

Door het vergroten van acceptatie en draagvlak voor windenergieprojecten zullen bovengenoemde nadelen van lokale vergunningverlening en decentralisatie geen of minder negatieve gevolgen hebben voor windenergieprojecten. In dat geval hebben lokale belangen geen negatieve invloed op een decentrale ambtenaar die de vergunning verleent en kan een overheid haar afwegingsruimte juist gebruiken om duurzame initiatieven te faciliteren. In dat geval verandert de plaats van de decentrale vergunningverlening niet in het planologisch spectrum voor windenergie, maar wordt de ruimte waarbinnen zich succesvolle windenergieprojecten bevinden groter (zie figuur 38).



Figuur 38: Effect van vergroot draagvlak in het planologisch spectrum voor windenergie

Draagvlak kan gecreëerd worden door het integreren van de doelstellingen op het gebied van duurzame energie in de landelijke en decentrale omgevingsvisies. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor gemeentes en provincies. Bij het opstellen van de omgevingsvisie moet een gemeente dan gezamenlijk met de inwoners invulling gaan geven aan dit vraagstuk en een eenduidig beleid gaan vormen over hoe en waar duurzame energie moet worden ingepast in de omgeving. In figuur 39 is weergegeven op welke manier de doelstellingen op het gebied van duurzame energie met behulp van de instrumenten van de Omgevingswet vertaald kunnen worden naar succesvolle ruimtelijke besluitvorming rondom windenergie.



Figuur 39: Succesvol windbeleid met de instrumenten van de Omgevingswet

Met behulp van de instrumenten van de Omgevingswet kan dus een succesvol beleid ontstaan voor windenergie. Visievorming op lokaal niveau is daarin van cruciaal belang. Als een gemeente samen met haar bewoners in een omgevingsvisie vast legt hoe de energietransitie en plek krijgt binnen de gemeente, geeft dit houvast voor ruimtelijk beleid. Ook geeft dit aan waar het rijk zich op moet focussen bij het afstemmen van een project van nationaal belang op belangen die op lokaal niveau spelen in die regio. Volgens Melchers & Moe Soe Let (2016) is het echter nog maar de vraag of en hoe gemeentes dit gaan doen. Om er daadwerkelijk voor te zorgen dat gemeentes bij het opstellen van de omgevingsvisie gaan nadenken over de energietransitie is een bepaalde centraal gestuurde prikkel nodig (Melchers & Moe Soe Let, 2016). Deze prikkel lijkt op dit moment afwezig en ook de Omgevingswet zorgt niet voor een duidelijke doorwerking van nationale doelen op het lokale niveau. Hierdoor is de pijl tussen de NOVI en de gemeentelijke omgevingsvisie in figuur 39 gestippeld.

6. Conclusies en aanbevelingen

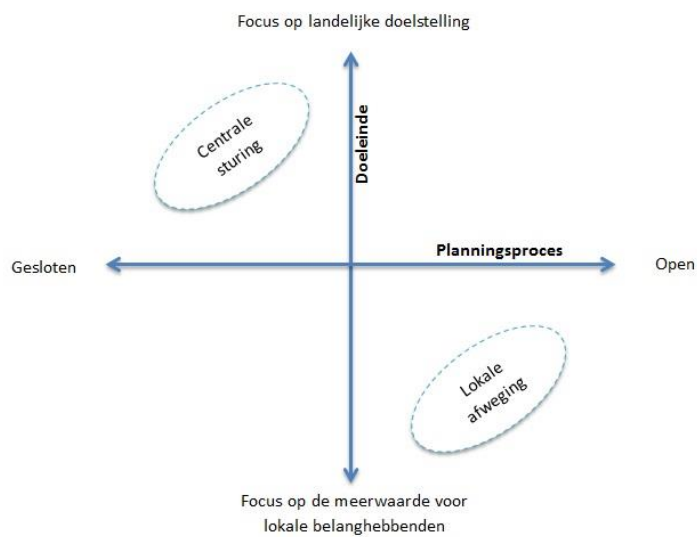
6.1 Conclusie

De energietransitie vraagt om een verandering in het energielandschap. Een verschuiving van een energielandschap gebaseerd op fossiele brandstoffen naar een energielandschap dat gebaseerd op duurzame energiebronnen. In dit toekomstige energielandschap is een prominente plaats weggelegd voor windenergie. Nederland heeft door middel van doelstellingen de energietransitie opgenomen in ruimtelijk beleid. Eén van die doelstellingen is het realiseren van 6000 megawatt aan windenergie op land. Het behalen van deze doelstelling staat onder druk door onsuccesvolle en langlopende planologische procedures.

Met behulp van de Omgevingswet wil de wetgever planologische procedures, zoals bij windenergie, verbeteren en vereenvoudigen. De Omgevingswet lijkt het gevolg van een veranderende planningsbenadering in Nederland. Deze veranderende planningsbenadering typeert zich door steeds meer lokaal afgewogen besluiten, integraliteit, decentralisatie en participatie. Deze uitgangspunten wil de wetgever door laten werken in beleid door deregulering en het geven van meer afwegingsruimte aan lokale overheden. Tientallen wetten worden geïntegreerd in één nieuwe wet voor leefomgeving, de Omgevingswet. De omgevingsvisie en het omgevingsplan zullen alle sectorale visies, plannen en verordeningen vervangen en integreren in één omgevingsvisie en één omgevingsplan per gemeente.

Het doel van deze studie was om er achter te komen of deze wetswijziging daadwerkelijk zal zorgen voor eenvoudiger wet- en regelgeving voor windenergie en of de planningsbenadering die past bij de Omgevingswet de juiste is voor het vraagstuk windenergie. Met andere woorden, is de planningsbenadering die wordt gestimuleerd door de Omgevingswet de juiste bij het behalen van 6000 megawatt wind op land?

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader is toegewerkt naar een planologisch spectrum (raamwerk) waarin huidige en toekomstige planningsbenaderingen en planologische procedures voor windenergie geplaatst kunnen worden. Dit spectrum is het resultaat van het samenvoegen van een raamwerk voor planningsgericht handelen (De Roo, 2001) en een assenstelsel waarin het verschil tussen grootschalige windenergieprojecten en lokale gemeenschappelijke windenergieprojecten wordt gevisualiseerd (Walker & Devine-Wright, 2008). Dit planologisch raamwerk voor windenergie is in figuur 40 nogmaals weergegeven.



Figuur 40: Planologisch spectrum voor windenergie

Vervolgens is geanalyseerd waar in dit spectrum de huidige planningsbenaderingen en procedures rondom windenergie geplaatst kunnen worden. Uit de plaats van deze procedures in dit planologisch raamwerk kan geconcludeerd worden dat er in Nederland gebruikt wordt gemaakt van twee planningsprocedures die een sterk verschillen in hun planningsbenadering. Voor grote windenergieprojecten wordt de rijkscoördinatie-regeling gebruikt. Deze procedure heeft een duidelijk centraal karakter en voorziet in doordruk-macht voor het rijksbestuur. Kleinere windenergie initiatieven moeten een andere procedure doorlopen voordat er tot realisatie overgegaan kan worden. Deze procedure heeft een meer decentraal karakter en houdt in dat een lokale (gemeentelijke) ambtenaar een vergunning verleent voor een bepaald initiatief. Beide procedures hebben hun voor- en nadelen (zie tabel 1).

Een groot nadeel van de rijkscoördinatie-regeling is dat het projecten isoleert van hun omgeving. Dit heeft tot gevolg dat omwonenden en andere lokale belanghebbenden in opstand komen tegen deze projecten omdat ze niet (goed genoeg) bij een bepaald project betrokken worden. Het grootste nadeel van de decentrale vergunningverlening is dat het vraagstuk windenergie vaak te complex is voor een lokale ambtenaar. Milieueffecten op de omgeving moeten worden afgewogen tegen het belang van duurzame energie. Dit is vaak te complex voor een lokale ambtenaar. Het gevolg: De vergunningverlener laat zich (bewust of onbewust) leiden door lokale belangen, die op dit moment vaak tegen windenergie zijn, en vormt een belemmering voor windenergie.

Geconcludeerd kan dus worden dat de huidige procedures niet ideaal zijn voor een goed windenergiebeleid en daarmee het behalen van landelijke doelstellingen zoals de 6000 megawatt wind op land. Uit de probleemanalyse blijkt dat er behoefte is aan een centraal gestuurde procedure die toch tot op een redelijke hoogte rekening houdt met lokale belangen. In het planologisch spectrum voor windenergie zal deze procedure in het centrum liggen. De huidige procedures zouden dus een beweging naar het midden van het spectrum moeten maken om de planologische implementatie van windenergie succesvoller te maken.

Het projectbesluit, dat de opvolger is van de rijkscoördinatie-regeling, lijkt deze verschuiving te hebben gemaakt. Naast een anderen naam verschilt deze projectbesluit ook inhoudelijk van de

rijkscoördinatierегeling. Doordat een brede verkenning en vroege participatie een verplichting is bij deze procedure lijkt het projectbesluit meer rekening te houden met lokale belangen. Met enig optimisme kan zelfs beweerd worden dat dit instrument van de Omgevingswet projecten van een nationaal belang koppelt aan lokale duurzame ideeën. Deze lokale duurzame ideeën en visie zouden het resultaat moeten zijn van het gezamenlijk (bestuurder en burger) opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie. Het is echter nog maar de vraag of het stakeholdermanagement in het projectbesluit en bij het opstellen van gemeentelijke omgevingsvisies goed gaat verlopen. Uit dit onderzoek blijkt dat hier nog wel eens de valkuil kan liggen van de Omgevingswet. De Omgevingswet vraagt om andere kwaliteiten en een actievere houding van overheden. Of bestuurders de capaciteiten, tijd en/of financiële mogelijkheden hebben om aan deze rol te voldoen valt te betwijfelen.

In tegenstelling tot bij het projectbesluit zorgt de Omgevingswet er niet voor dat de huidige decentrale regelgeving een verschuiving naar het midden van het planologisch spectrum maakt en daardoor eenvoudiger wordt. Sterker nog, door het vergroten van de afwegingsruimte voor lokale bestuurders lijkt deze procedure alleen meer verder naar de rechter benedenhoek te verschuiven. Ook de deregulering zal in beginsel niet leiden tot eenvoudigere ruimtelijke besluit- en planvorming. Aan de voorkant minder regels opstellen zorgt er voor dat in een later stadium, vaak op lokaal niveau, aanvullende regels worden opgesteld.

Dit hoeft echter geen probleem te zijn wanneer draagvlak beter geregeld is voor windenergieprojecten. Door het vergroten van acceptatie en draagvlak voor windenergieprojecten zullen nadelen van lokale vergunningverlening en decentralisatie geen of minder negatieve gevolgen hebben voor windenergieprojecten. In dat geval hebben lokale belangen geen negatieve invloed op een decentrale ambtenaar en kan een overheid haar afwegingsruimte juist gebruiken om duurzame initiatieven te faciliteren. In andere woorden, door het vergroten van draagvlak voor windenergie zal het gebied in het planologisch spectrum voor windenergie waar succesvolle projecten geplaatst worden groter zijn. Dit vergroten van draagvlak kan het best gedaan worden met visievorming op lokaal niveau en het duidelijk maken van de nut en noodzaak van windenergie.

De Omgevingswet, haar uitgangspunten en instrumenten kunnen dus wel degelijk een meerwaarde hebben voor een goed windenergie beleid. Het is echter de vraag of ontwikkelaars, bestuurders en, in mindere mate, bewoners deze kans gaan aangrijpen. Met deze conclusie in het achterhoofd kan ook een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt: "Op welke manier kan de huidige stelselherziening in het omgevingsrecht in Nederland helpen bij het beter positioneren van het implementeren van windenergie als planologisch vraagstuk en daarmee het behalen van doelstellingen op het gebied van duurzame energie?"

De Omgevingswet, haar uitgangspunten en instrumentarium kunnen in beginsel helpen bij een betere implementatie van windenergie in Nederland. Enkele instrumenten zorgen er voor het vraagstuk windenergie daadwerkelijk beter gepositioneerd wordt in een planologisch spectrum. Met name het projectbesluit en het opstellen van de integrale gemeentelijke omgevingsvisies kunnen landelijke doelstellingen koppelen aan en vertalen tot goede projecten gericht windenergie waar veel draagvlak voor is. Het op een goede manier gebruiken en toepassen van deze twee instrumenten is daarbij wel van cruciaal belang. En hier kan dan ook meteen de valkuil liggen. De omgevingswet vraagt om een andere en actievere houding van bestuurders en ontwikkelaars. Hierin is een integrale focus en goed stakeholdermanagement belangrijk. Of ontwikkelaars en met name bestuurders hier de capaciteit en kunde voor in huis hebben valt te betwijfelen.

6.2 Aanbevelingen met betrekking op windenergie en de Omgevingswet

6.2.1 De Omgevingswet ter discussie

In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de huidige stelselherziening in het omgevingsrecht niet per definitie zal leiden tot betere en eenvoudigere ruimtelijke besluit- en planvorming op het gebied van windenergie. De huidige wet- en regelgeving is er niet voor niets. Jarenlang is er toegewerkt naar het huidige systeem dat de kaders voor ruimtelijke projecten vormt. Er zijn echter wel voorbeelden te noemen die laten zien dat de wet- regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld externe veiligheid en natuurbescherming soms op een onredelijke manier windenergieprojecten belemmeren.

Deregulering en decentralisatie, dat belangrijke uitgangspunten van de Omgevingswet zijn, lijken hier niet de oplossing voor te zijn. Aan de voorkant minder regels opstellen zorgt er voor dat in een later stadium, vaak op lokaal niveau, aanvullende regels worden opgesteld. Windenergie is nou eenmaal geen eenvoudig vraagstuk en vraagt daarom om houvast en zekerheid. Wet- en regelgeving is de manier om dit te geven. Aanvullende regels op lokaal zijn tevens het gevolg van de invloed die de lokale bevolking heeft op een lokale bestuurder. Uit politiek oogpunt en omdat een vraagstuk soms eenvoudig weg te complex is voor een lokale bestuurder, laat deze bestuurder zijn oren hangen naar lokale belangen. Dit betekent dan vaak de doodsteek voor windenergie initiatieven.

Met de huidige wet- en regelgeving lijkt in beginsel dus weinig mis te zijn. Wanneer de nut en noodzaak van windenergie en daarmee maatschappelijke acceptatie beter geregeld is, zal dit wettelijk kader op de juiste manier gebruikt worden. Ook zal deze dan ter discussie worden gesteld wanneer bepaalde onderdelen niet passen bij de opgave (doelstellingen) die Nederland heeft op het gebied van duurzame energie. Het aanpassen van dergelijke onderdelen uit de wet- en regelgeving moet dus niet systematisch, maar moet het resultaat zijn van een inhoudelijk gesprek over deze bepaling. Leidend in dit gesprek zal een vraag van de volgende strekking moeten zijn: Beschermt deze regel het geen waar het voor bedoeld is? En is dit redelijk gezien de opgave die Nederland heeft op het gebied van duurzame energie? Belangrijk in dit proces is dat mensen met de juiste kennis bij elkaar worden gezet onder leiding van één persoon of instelling. Deze persoon of instelling is eigenaar is van het probleem duurzame energie en zoekt oplossingen voor belemmeringen die de huidige wet- en regelgeving hiervoor vormt. De Omgevingswet stimuleert deze werkwijze op het eerste oogpunt niet, maar zet juist in op een stelselmatige deregulering.

6.2.2 De Omgevingswet als kans voor beter windenergiebeleid

Een gebrek aan draagvlak voor windenergieprojecten op nationaal en lokaal niveau is deels het resultaat van de huidige planologische procedure die wordt toegepast voor grote windenergieprojecten, de rijkscoördinatieregeling. Door het toepassen van deze procedure worden projecten min of meer geïsoleerd van hun omgeving. Er ontstaat dan een tandem tussen de ontwikkelaar, het rijk en de grondeigenaar. De andere belanghebbenden zoals omwonenden krijgen (bijna) geen plek in dit planningsproces. Omwonenden krijgen het idee dat beslissingen over hun rug worden genomen en verzetten zich tegen windenergieprojecten. De Omgevingswet biedt de kans om door middel van een nieuw instrument, het projectbesluit, met een schone lijn te beginnen wat betreft de planning van grote windparken. Bestuurders en ontwikkelaars zouden deze kans met beide handen moeten aangrijpen en met het projectbesluit laten zien dat zij grote windparken ook op een omgevingsbewuste manier kunnen plannen.

Volgens Zuidema (2016) zorgt ook dat de Nederlandse mentaliteit voor veel weerstand tegen windenergieprojecten. Deze aanname is echter moeilijk hard te maken. Om dit als een gegeven te kunnen beschouwen in verder onderzoek aangeraden.

Maatschappelijke acceptatie en draagvlak voor windenergie is van belang voor een goed beleid rondom windenergie. Het duidelijk maken van de nut en noodzaak van windenergie kan op nationaal en op lokale niveau gebeuren. Vooral visievorming op lokaal niveau, waar de windmolens hun weerslag hebben, is daarin van cruciaal belang. Het opstellen van de NOVI en gemeentelijke omgevingsvisies is een uitgelezen kans om de energietransitie een plek te geven in nationaal en gemeentelijk beleid. Vooral gemeentes zouden het opstellen van de nieuwe omgevingsvisie aan kunnen grijpen om de regie in handen te nemen en samen met de inwoners te spreken over de energietransitie en op welke manier deze een plek gaat krijgen in hun gemeente. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden met behulp van GIS en andere visualisatiemethodes. Hier liggen kansen voor adviesbureaus als Antea Group om met behulp van data visualisatiemethoden gemeentes te adviseren bij het opstellen van nieuw omgevingsbeleid. Op deze manier ontstaat er op lokaal niveau een eenduidig beleid waar draagvlak voor is en waar (wind)energie een plek in krijgt. De integrale kijk op de omgeving, waar de Omgevingswet sterk op inspeelt, kan hier een bijdrage aan leveren.

Het is echter nog maar de vraag in hoeverre een gemeente de capaciteit, kennis en kapitaal is huis hebben om dit proces in goede banen te leiden. Integraal beleid en stakeholdermanagement vragen om een andere en actievere werkwijze van bestuurders. Hier liggen ook mogelijkheden voor adviesbureaus als Antea Group. Lager overheden zullen door gebrek aan capaciteit en kunde meer ruimtelijk advies nodig hebben bij besluitvorming rondom complexe vraagstukken. Integratie van beleid betekent tegelijkertijd ook het schrappen of gedeeltelijk loslaten van het huidige beleid. Dit kan gevoelig liggen bij de huidige bestuurders die jaren dit beleid hebben gehanteerd en er vaak aan mee hebben geschreven. Om een beter beeld te krijgen hoe overheden handen en voeten geven aan de Omgevingswet is verder onderzoek aangeraden. Een vervolgonderzoek zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op gemeentes die nu al bezig zijn met het implementeren van de Omgevingswet. Wanneer deze gemeentes als casestudy worden onderzocht kan in kaart worden gebracht hoe de implementatie van de Omgevingswet een mogelijke invloed heeft op het beleid rondom windenergie.

Het is dus nog lang niet zeker of de Omgevingswet zal zorgen voor een eenvoudiger een beter Omgevingsrecht en daarmee betere planningsprocedures. Er zitten veel haken en ogen aan de planningsbenadering die de Omgevingswet nastreeft. De slogan van de Omgevingswet is 'Eenvoudig en Beter'. Dit onderzoek toont aan dat ruimtelijke planvorming misschien wel beter wordt, maar zeker niet eenvoudiger.

7. Reflectie

De conclusies die getrokken zijn in het vorige hoofdstuk lijken het logische vervolg van de data die verzameld zijn door middel van observaties, interviews en een literatuuronderzoek. Daarom lijkt het onderzoek dan ook succesvol afgesloten. Er zijn echter wel verbeterpunten te noemen die het verhaal nog beter en overtuigender hadden kunnen maken. De interviews hadden een grote meerwaarde voor het onderzoek. Uiteenlopende standpunten en argumenten werden zijn uit de interviews gehaald. De uitkomsten van deze interviews zouden echter nog gedetailleerder en sprekender kunnen zijn wanneer in deze interviews nog meer werd gerefereerd naar standpunten die werden besproken in andere interviews. Dit zou tot meer voor- en nadelen van bepaalde planningsbenaderingen en procedures geleid kunnen hebben. Van de Linde had bijvoorbeeld een andere, meer technische, kijk op de materie dan Van de Heijning. In het interview met Van de Heijning werd dit wel even kort aangehaald, maar werd er verder niet inhoudelijk op in gegaan. Op voorhand was dit wel het plan, maar gedurende het interview kwam het hier niet van.

Een ander verbeterpunt met betrekking tot de interviews ligt in de verscheidenheid en achtergrond van de geïnterviewde personen. Er zijn weliswaar interviews afgenomen met experts uit verschillende disciplines van de ruimtelijke planvorming, maar niet met alle partijen die betrokken zijn bij deze ruimtelijke besluiten. De geïnterviewde personen waren werkzaam bij Antea Group, Eneco of de Rijksuniversiteit Groningen. Een interview met een bestuurder mist. Een interview met iemand van het ministerie van infrastructuur en milieu, dat werkt aan het opstellen van de Omgevingswet zal een goede aanvulling op het onderzoek zijn geweest. De visie en standpunten van dit ministerie zijn niet in een interview besproken. Wel zijn deze geobserveerd bij de Praktijkbijeenkomst Energie & Omgeving. Op voorhand is er bewust gekozen om geen interview met een iemand van een ministerie te houden omdat de visie van het ministerie op de Omgevingswet en windenergie ook wel naar voren zou komen tijdens de eerdergenoemde bijeenkomsten. Dat was ook het geval, maar tijdens deze dagen bleef het praatje van de desbetreffende afgevaardigde van het Ministerie van I&M vaak globaal en werd de Omgevingswet en haar gevolgen op de windenergie sector niet vaak kritisch besproken. Kritische vragen uit het publiek leverde wel wat meer discussie op, maar met behulp van een face-to-face interview zouden de effecten van de Omgevingswet nog gedetailleerder gesproken kunnen worden. Dit zou dan ook betere data op kunnen leveren.

Bibliografie

- Aerts, R., & Van der Ven, A. (2015). Draagvlak voor windenergie. *ROMagazine*, 33(11), 11-15.
- Agentschap NL & Gemeente Almere. (2011). *Participatiemodellen voor de realisatie voor windenergie op land*. Opgeroepen op Mei 10, 2016, van <https://www.rvo.nl/sites/default/files/Handreiking%20participatiemodellen%20wind%20op%20land.pdf>
- Bell, D., Gray, T., & Haggett, C. (2005). The 'Social Gap' in Wind Farm Siting Decisions: Explanations and Policy Responses. *Environmental Politics*, 14(4), 460- 477.
- Berenschot & Antea Group. (2016). *Beleid op rij: Analyse van rijksvisies voor de fysieke leefomgeving*. Utrecht: Berenschot.
- Bosma, W. (2014). Omgevingswaarde en Instructieregels - een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen. *M en R*, 601- 609.
- Clifford, N., & Valentine, G. (2003). *Key methods in geography*. London: Sage.
- Cuperus, J. (2012, juni). *Stappenplan lokaal energie initiatief*. Opgeroepen op Januari 25, 2016, van http://www.gnmf.nl/upload/documenten/Stappenplan_Lokaal_energie_initiatief_juni_2012.pdf
- De Groot, J., De Snoo, A., Ellerman, J., Brans, M., Dieperink, M., Ferwerda, A., & Aarts, G. (2013). Toetsversie Omgevingswet: Overzicht en aanbevelingen. *TBR*. Opgeroepen op December 12, 2015, van http://www.houthoff.com/uploads/tx_hhpublications/Toetsversie_Omgevingswet_overzicht_en_aanbevelingen.PDF
- De Roo, G. (2001). *Planning per se, planning per saldo* (3e ed.). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- De Roo, G. (2003). *Environmental Planning in the Netherlands: Too good to be true* (1e ed.). Burlington: Ashgate.
- De Roo, G. (2011). Zonder garanties geen kwaliteit. *Bezinning op het omgevingsrecht*, 152-172.
- De Roo, G., & Porter, G. (2007). *Fuzzy Planning* (1e ed.). Burlington: Ashgate.
- Droege, P. (2002). Renewable Energy and the city: Urban life in an age of fossil fuel depletion and climate change. *Bulletin of science, technology and society*, 87-99.
- Eskens, J. (2016, April 20). Institutionele problemen windenergie. (J.-W. Broersma, Interviewer)
- Eurostat. (2013, September 30). *Share of renewable energy in gross final energy consumption. 2013*. Opgehaald van http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_31&plugin=1.
- Fikse, R., Van der Voordt, T., & Bijleveld, S. (2008). Transformatie als oplossing van leegstand. *Boss Magazine*, 33, 44-49.
- Groothuijse, F., Korsche, D., & Scheuler, B. (2014). Kronieken van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands Juristenblad*(35). Opgeroepen op December 16, 2015, van <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/306260/1435.pdf?sequence=1>

- Hoppe, R. (2011). *The Governance of Problems* (1e ed.). Bristol: The Policy Press.
- Innes, J. (2007). Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning deal. *Journal of the American planning association*, 460-472.
- IPCC. (2012). *Renewable energy sources and climate change mitigation: special report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- kistenkas, F. (2012a, September). *Het afweegbaar maken van natuur- en milieunormen voor windmolens in bos en natuur*. Opgehaald van Innovatiegroennatuur.nl: <http://www.innovatiegroennatuur.nl/nl/bibliotheek/rapporten/535/Hetafweegbaar maken van annatuuren milieunormen voor windmolens in bos en natuur#>
- Kistenkas, F. (2012b). *Recht voor de groenblauwe ruimte*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Kothari, C. (2004). *Research methodology: Methods and techniques*. New Delhi: New Age International.
- Leenders, W. (2014, Januari 30). *De relatie tussen de omgevingsvergunning en het projectbesluit onder de nieuwe Omgevingswet*. Opgehaald van Website van Tonnaer: <http://www.tonnaer.nl/nieuws/De-relatie-tussen-de-omgevingsvergunning-en-het-projectbesluit-onder-de-nieuwe-Omgevingswet-70>
- Melchers, A., & Moe Soe Let, J. (2016, Juni 6). Windenergie onder de Omgevingswet. (J.-W. Broersma, Interviewer)
- Meyer, N. (2007). Learning from wind energy policy in the EU: Lessons from Denmark, Sweden and Spain. *European Environment*, 347-362.
- Michiels, F. (2011). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Minderhoud, E., & Stadig, D. (2014). Herbestemming, regelgeving en gemeente (2). *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2014/180(11), 1024-1033.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2016b). De zes instrumenten van de Omgevingswet. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016a). Omgevingswet in het kort. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- NOS. (2015a, Mei 31). *Tientallen wetten gebundeld in één 'Omgevingswet'*. Opgeroepen op December 4, 2015, van <http://nos.nl/artikel/2038763-tientallen-wetten-gebundeld-in-een-omgevingswet.html>
- NOS. (2015b, December 3). *NOS*. Opgehaald van Negeren van bouwnormen moet mogelijk worden: <http://nos.nl/artikel/2072736-negeren-van-bouwnormen-moet-mogelijk-worden.html>
- O'Leary, Z. (2004). *The essential guide to doing research*. London: Sage publications.
- Participatie-in-energieprojecten.nl. (2016, Juni 10). *Participatie in fasen*. Opgehaald van Participatie in energieprojecten: <http://participatie-in-energieprojecten.nl/p2-participatie-in-fasen.html>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: PBL.

- Pront-van Bommel, S. (2010). Juridische mogelijkheden en belemmeringen voor windenergie op land. In B. Krot, & L. Smorenburg-van Middelkoop, *Duurzame energie: Juridische kansen en belemmeringen* (pp. 68-87). Groningen: Europa Law Publishing.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2015). *vernieuwing van het omgevingsrecht: Maak de ambitie waar*. Den Haag: Rli.
- Shafiiie, S., & Topal, E. (2008). When will fossil fuels be diminished? *Energy Policy*, 181-189.
- Smil, V. (1994). *Energy in World History*. Boulder: Westview Press.
- Struiksmā, J. (2012, Augustus 4). *Gemeentelijke planologische instrumenten: weinig nieuws onder de zon*. Opgehaald van website van de Vrije Universiteit Amsterdam: <http://dare.uvu.vu.nl/handle/1871/40412>
- Ten Cate, F. (2014, Oktober 21). *Omgevingswetpleio*. Opgeroepen op December 22, 2015, van <https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/28642412/8-flip-ten-cate-over-ruimtelijke-kwaliteit>
- Tolsma, H. (2010). De toekomst van de Wabo: Een omgevingsvergunning met integrale belangenafweging. *Milieu & Recht*, 146- 150.
- Uylenburg, R. (2011). Het omgevingsrecht van de toekomst: Kiezen en delen. *Bezinning op het omgevingsrecht*, 206-210.
- Van de Broek, J. (2014). Dubbeltje kan eenvoudig beter een kwartje worden. *Milieu & Recht*, 591- 593.
- Van de Heijning, J. (2016, April 20). Draagvlak voor windenergie. (J.-W. Broersma, Interviewer)
- Van de Laak, P. (2014). Knopen doorhakken over omgevingskwaliteit: hou het simpel. *Tijdschrift Milieu*, 2014(2), 18-20.
- Van den Berg, M., Bregman, A., & Chao-Duivis, M. (2015). *Bouwrecht in kort bestek (Studenteneditie)*. Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht.
- Van der Brugge, R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2005). The transition in Dutch watermanagement. *Regional environmental change*, 5, 164-176.
- Van der Linde, T. (2016, April 7). Bestuurlijke problematiek windenergie. (J.-W. Broersma, Interviewer)
- Van der Linde, T., & Eskens, J. (2015). Windturbines en extreme veiligheid, vooral een economische issue? *Toets*, 4(15), 18-21.
- Van der Voordt, T. (2006). Scoren met Kantoren. *Aedea magazine*, 24(6), 20-23.
- Van 't Foort, S., & Kevelam, J. (2015). Het waarborgen van duurzaamheid in de omgevingswet. *TO*.
- Walker, G., & Devine- Wright, P. (2008). Community renewable energy: What should it mean? *Energy Policy*, 497-500.
- Woltjer, J. (2004). Consensus Planning in Infrastructure and Environmental Development . In *Environmental and Infrastructure Planning by G. Lindeman en H. Voogd* (pp. 37-58). Groningen: Geo Press.
- Zuidema, C. (2016, Maart 18). Energiestransitie in Nederland. (J.-W. Broersma, Interviewer)

Zuidema, C., & De Boer, J. (2013). Towards an integrated energy landscape. Dublin: AESOP-ACSP Joint Congress.

Bijlage 1: Interviewgide Zuidema

Geïnterviewde: Christian Zuidema, Universitair Docent Ruimtelijke Planning

Vakgebied:

Energie & Brandstoffen

Plannings- & Ontwikkelingsstudies

Stadsstudies & Planologie

INTRO

- Stelling: *“Nederland presteert slecht op het gebied van de energietransitie in vergelijking met andere Europese landen”*.
 - Bent u het eens of oneens met deze stelling?
 - Welke barrières bestaan er in Nederland voor de energietransitie (en waarom lijken die hier sterker te zijn)?
- Er wordt vaak gezegd dat er weinig ruimte is in Nederland en dat alles in Nederland al gepland is. Andere zeggen juist dat er ruimte genoeg is in Nederland om bijv. windmolens te plaatsen.
 - Hoe staat u hierin?
- Denkt u dat de ruimtelijke inpassing of het creëren van draagvlak het grootste probleem is in de energietransitie?

SPECIFIEK

- In uw colleges praat u vaak over de integratie van energie en andere ruimtelijke functies en het zoeken naar ‘Smart Combinations’.
 - Met welke ruimtelijke functies zou energie gecombineerd kunnen worden?
- In planningstheorie wordt vaak gesproken over de top-down (centrale sturing) en bottom-up (Lokaal afwegend) planningsbenadering (De Roo).
 - Bent u het er mee eens dat beide benaderingen moeten worden gebruikt bij het implementeren van windenergie?
 - Welke voor- en nadelen hebben deze planningsbenaderingen gekeken naar de implementatie van duurzame energie.
- In één van uw artikelen noemt u Noord-Nederland als een regio met veel mogelijkheden op het gebied van duurzame energie. Ook de overheid ziet deze regio als een goede plek voor het plaatsen van grootschalige windparken.

- Waarom komen zelfs hier deze projecten moeilijk van de grond?
 - Wat kan er voor zorgen dat Noord-Nederland zich daadwerkelijk gaat specialiseren op duurzame energie?
 - Ziet u economische spin-off als een vereiste voor een succesvol duurzaam energieproject in Noord-Nederland?
- Bent u bekend met de uitgangspunten en het instrumentarium van de Omgevingswet?
 - Zo ja, denkt u dat de omgevingswet helpt bij de transitie naar een duurzaam energielandschap? En door welke onderdelen uit de omgevingswet?
 - In uw artikel zegt u dat planners niet alleen naar ruimtelijke consequenties van duurzame energie moeten kijken maar naar een groter geheel. Duurzame energie ziet u als een mogelijke oplossing voor lokale of regionale socio-economische uitdagingen. Denkt u dat de nieuwe omgevingsvisie kan zorgen voor een breder perspectief bij besluitvorming en het creëren van draagvlak door een integrale visievorming?

SLOT

- Wilt u nog iets aan het interview toevoegen?
- Kent u nog iemand die aan dit onderzoek mee zou kunnen doen?

Bijlage 2: Transcript Interview Zuidema

Geïnterviewde: Christian Zuidema, Universitair Docent Ruimtelijke Planning

Datum: 18 maart 2016

Vakgebied:

Energie & Brandstoffen

Plannings- & Ontwikkelingsstudies

Stadsstudies & Planologie

INTRO

.....

- Anne Oerlemans (AnteaGroup)?

Ja, die uuh. Ik ben net bezig met haar om voor planning en milieu een excursie neer te zetten want ik vind het eigenlijk wel geinig dat ze er een keer op uitgaan. De studenten. We willen naar Schiphol waar we dan wat uitleg gaan krijgen over de combinatie van windmolens en externe veiligheid.

Ohja dat is wel een hot item ja!

Hoe irritant dat is om dat allemaal te organiseren, dat dat allemaal best wel complex is. Dat vind ik een heel mooi thema omdat je de milieuplanning heel erg gaat over die externe veiligheid, die zoi hoort daar heel erg bij. Bij het grijze milieu. Zo noem ik dat altijd. Alleen tegenwoordig merk je steeds meer dat daar ook steeds meer de component van de duurzame energie in komt. En dan denk ik van: die raken elkaar daar perfect.

Ja, en vooral de belangen die spelen bij veiligheidsnormen tegenwoordig omdat eigenlijk windmolens niet worden beschouwd als objecten die mensenlevens bedreigt, maar ze kunnen wel in de buurt staan van andere objecten staan die wel mensenlevens bedreigend zijn zeg maar.

Ja en dan krijg je dus via dat andere ding last van die windmolen.

Ja, een soort domino effect noemt men dat ook wel. Daar kunnen we misschien straks ook wel even over praten hoor, maar ik wou eigenlijk het interview beginnen met een stelling:

- Stelling: "Nederland presteert slecht op het gebied van de energietransitie in vergelijking met andere Europese landen".
 - Bent u het eens of oneens met deze stelling?

Ja, volledig mee eens.

- Welke barrières bestaan er in Nederland voor de energietransitie (en waarom lijken die hier sterker te zijn)?

Oei, dat is best wel moeilijk. Krijg de vingers er maar eens achter waarom bepaalde keuzes eigenlijk gemaakt worden. Ik heb wel vermoedens. Ik zal een paar dingen even noemen waarvan ik denk dat ze er mee te maken hebben:

1. *Ik denk dat de druk die gezet is op de energietransitie in bijvoorbeeld Denemarken of Duitsland die is groter geweest omdat zij nog meer afhankelijk zijn van buitenlandse bronnen dan wij. Wij hadden tenminste ons gas nog. En Nederland heeft daarom wat minder druk gezet. Ik denk dat dat het eerste punt is.*

Historisch gezien dus?

Ja ik denk dat de afgelopen 10 jaar ook zijn impact heeft gehad. Het is ook niet uitgesloten, maar het is heel moeilijk om daar de vinger achter te krijgen, dat daar ook een lobby was om dat ook zo te doen. Ik hoor dat wel vaak. Dus ik heb wel dat vermoeden maar dat is heel moeilijk hard te maken.

2. *En dan is er nog een. Die is ook moeilijk hard te maken en dan gaan we zo weer wat concreter. Ik denk dat als je met een aantal landen vergelijkt waar het wel heel leuk gaat.*

Denemarken bijvoorbeeld?

Denemarken bijvoorbeeld. Heb je ook doodeenvoudig te maken met de mentaliteit van de mensen. Wij Nederlanders zijn nou eenmaal mensen die, ja je moet niet aan ons eigen dingetje komen want dan beginnen we te piepen. Dat zit in onze volksaard. Vraag maar is aan een voetbaltrainer die in Duitsland traint en daarna in Nederland moet trainen. Ja, dat is een heel ander proces. Want die Nederlandse voetballer begint gewoon te miepen als..

Oke, kunnen we dan niet tegen verandering ofzo?

Het is niet alleen verandering. We hebben gewoon een hekel aan autoriteit ook. "we bepalen dat zelf wel". Dus op het moment dat iemand zegt, bijvoorbeeld in Denemarken: ja we moeten die kant maar is op. Dan denken de mensen daar van ja, daar zit wat in. En in Nederland denken ze dan van ja, maar. Dat is onze reactie. Is ook moeilijk hard te maken, maar ik denk dat dat er ook mee te maken heeft.

Maar dan komen we in de dingen die wel hard te maken zijn:

3. *In Nederland zijn we later begonnen met, uh, een aantal subsidieschema's dan andere landen om ons heen. Dat heeft een impact gehad. Bovendien hebben de subsidieschema's zeker in de periode van 7/8 jaar geleden tot vrij recent, zijn die subsidieschema's steeds veranderd. Dus heel veel marktpartijen hadden ook niet een soort rechtszekerheid om te gaan. Dus die hebben gewoon gedacht van: ik vertrouw die overheid niet, ik doe het niet.*

Dat heeft niet geholpen, dat hoor je ook veel. Als ik in het veld met mensen praat dan hoor ik dat de bedrijven niet konden rekenen op subsidies. Subsidies voor individuen zijn ook niet geweldig geweest. In Duitsland hadden ze bijvoorbeeld zo'n feed-inn systeem. Waarbij je dus vrij snel zekerheid had over wat je rendement gaat zijn over je zonnepaneel op je dak. Dat geldt voor een bedrijf maar ook voor een particulier. Dus dat heeft daar echt mee te maken.

4. *Eentje waarvan ik ook wel vast kan stellen, is dat je in het model van met name de grotere projecten, een grote biovergister of zonneweide of een groot windmolenpark, zag je in landen als Duitsland en Denemarken (daar kijk ik het liefst naar omdat die het meest op ons lijken) dat de omgang met die projecten anders was dan bij ons. We hebben bij ons zeg maar besloten via de Crisis- en herstelwet om de grote projecten, die zich vooral beperkten op wind, onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid te brengen.*

De Rijkscoördinatie-regeling?

Precies! De Rijksoverheid kan vanaf die 100 Megawatt min of meer doen wat ie wil. Wat gebeurt er dan: dan maak je een deal met de landeigenaren, meestal boeren. Die hebben er een mooi rendement van. Dan ben je ook nog verplicht, vroeger was dat niet eens zo, om een kleine hoeveelheid van dat rendement ook weg te zetten in zo'n community-fonds. Maar dat is relatiefgesproken nog steeds heel weinig. Met als consequentie dat dat je:

Punt 1: Een planprocedure hebt waar burger en bedrijfsleven in de omgeving niet al te veel invloed op hebben. De provincie heeft kunnen aanwijzen waar de gebieden zijn. En als het meer dan 100 megawatt is sta je met de rug tegen de muur, is je invloed eigenlijk 0.

Ja dat gebeurt in de veenkoloniën nu?

Ja, heel duidelijk. Maar dat is in de Noordoostpolder ook gebeurd. Dus die burger voelt zich niet erkent in zijn belang en die kan dus eigenlijk niet zijn plek vinden en gaat daardoor enorm weerstand geven. En ten 2^e is het zo dat die compensatieregelingen die wij hebben, die zijn wat minder luxe dan die andere landen. Met name in de richting van dat er ook iets voor de community gedaan moet worden. werkgelegenheid effecten en noem het allemaal maar op.

Eigenlijk is in Nederland bewust gekozen om die projecten te isoleren van hun omgeving, om ze er zo snel mogelijk door te kunnen krijgen. Maar door ze te isoleren van hun omgeving, reageert die omgeving zo heftig, misschien wel door de Nederlandse mentaliteit. En daardoor lopen die projecten dan weer vertraging op.

Maar jij denkt dus niet dat er een bepaalde ruimtelijke dimensie bestaat die het lastig maakt?

Jawel, dat is de laatste. Die wilde ik ook nog noemen.

- 5. Dat is uhm. Als je kijkt naar de hoeveelheid duurzame energie die wij opwekken en de hoeveelheid duurzame energie die Denemarken opwekt. Dat is niet radicaal verschillend. Het punt is alleen, wij hebben een veel intensievere industrie en we hebben 17 miljoen mensen in plaats van 6.***

Dus relatief gezien is het minder?

Ja, als we totale oppervlakte windenergie verplaatsen van ons land naar Denemarken, in hun economie. Dan staan we ook op 15 procent. Dus het heeft daar ook mee te maken.

Het komt dus ook gewoon door onze grote havens en raffinaderijen, die relatief het verschil maken, zegmaar?

Ja, je moet je niet vergissen in de enorme impact die industrie als Albell hebben op de energievraag. Ik geloof dat iets van 85 procent, dat doe ik uit m'n hoofd hoor dus dat zou je moeten nazoeken, van de energie die we hier in Groningen gebruiken wordt gebruikt door die chemische industrie daar. Dat heeft niet zo veel te maken met wat wij hier doen. Dat heeft gewoon daar mee te maken. Ik bedoel: een aluminium smelter in Nederland. Die staat hier alleen maar omdat we goedkoop gas hadden. Wanneer je dat gas niet meer hebt en je gaat het duurzamer doen. Ja dat levert een enorme vraag op. Zo'n ding moe je ergens neerzetten waar toevallig een enorme Hydro dam is of waar toevallig geothermie is, of

waar het aluminium is. Maar die is hier gewoon gekomen en hoort hier eigenlijk niet. Het is een rare economische keuze gericht op goedkoop fossiel.

Gebaseerd op de vroegere energielandschap. En daar is dan misschien wel het hele probleem op gebaseerd, qua ruimte.

Ja, haal jij een aantal van dat soort industrieën, waarvan je zegt van oké die hebben we in Nederland maar eigenlijk om economische concurrentie voordelen namelijk: de concurrentie voordelen gebaseerd op te goedkoop fossiel wegzetten. We hebben in Nederland geprobeerd om heel snel die fossiel er door heen te gooien omdat we dachten: dat wordt straks nucleair in de jaren 60. Dus laten we dat gas maar zo snel mogelijk verkopen en verbruiken, want dan hebben we er tenminste nog wat rendement van. Ja dat is allemaal wat anders geworden. En daardoor heb je keuzes gemaakt waarvan je nu achteraf denkt van: Dat had in Nederland helemaal niet moeten. Dat had ergens anders moeten. Maar daar zitten we nu wel mee. Je kan natuurlijk ook zeggen: Laat maar gaan. Kunnen we nog steeds zeggen.

We zitten nu in de ruimtelijk-economische dimensie he. Maar denk je ook, dat hoor ik vaak van mensen binnen AnteaGroup die met externe veiligheid bezig zijn, dat de plekken, de makkelijke plekken voor duurzame energie, op zijn? Deel jij die mening?

- Er wordt vaak gezegd dat er weinig ruimte is in Nederland en dat alles in Nederland al gepland is. Andere zeggen juist dat er ruimte genoeg is in Nederland om bijv. windmolens te plaatsen.
 - Hoe staat jij hierin?

Nou het hangt er van af hoe je ruimte definieert. Als je aan mij vraagt: Is er voldoende ruimte? Dan zeg ik ja, ik zie heel veel ruimte waarvan ik denk: Daar kun je prima een windmolen neerzetten. Maar, dan heb je vervolgens te maken met de natura2000 regelgeving, dan heb je te maken met externe veiligheid, dan heb je te maken met de afstand tot woningbouw, dan heb je te maken met beschermde dorps/ stadsgezichten, heb je te maken met nationale parken. Met andere woorden, we hebben vanuit onze regelgevingcomplex, waar we natuurlijk argumenten voor hebben waarom we die hebben, al zo veel claim op de ruimte gelegd dat ze gelijk hebben. Alleen, je moet je dus afvragen: Moeten we uitgaan van de huidige regelgeving en daarom zeggen dat we de ruimte niet hebben? Of moeten we ons afvragen: Past die regelgeving überhaupt wel bij het dilemma waar we voorstaan? En moet je die dan niet gewoon aanpassen? In mijn optiek is het het 2^e hoor. Ik vind dat je op bepaalde gewoon moet zeggen van, ja jammer voor die regel.. Ik ook de laatste tijd ook discussies en dit is een relevante. Windmolens op de afsluitdijk. Dat was een discussie. En dan merk je in een van de discussies dat iemand zegt: "Ja dat is niet goed voor de vogels". Nou, weet je wat het is, ik kijk er heel simpel naar. Als wij nog iets willen maken van onze civilisatie, dan moeten we ergens halverwege deze eeuw wereldwijd energieneutraal zijn. Dat betekent dat we 2 keer de energie die we nu opwekken, duurzaam moeten opwekken, want we gaan verdubbelen in de energievraag. Dus de hele wereld moet in een aantal decennia alles wat we nu opwekken, met duurzame bronnen opwekken en dat nog een keer verdubbelen. Dan zijn we er. En op dat moment moeten we zelfs nog co2 gaan terughalen uit de atmosfeer willen we nog op een niveau komen van 1,5- 2 graden. Dat is dus waar we voor staan. Als we weten dat dat nodig is

om de civilisatie te redden dan sorry hoor. Dan denk ik: donder op met die vogels. Weetje, laten we het zo goed mogelijk doen, Eens. Dat geldt dus ook voor die grote windmolenparken. Laten we ze verbinden met de context, laat die burger er wat aan hebben. Probeer er voor te zorgen dat je ze niet op plekken neer zet die heel lelijk zijn. Voor zo ver je daar een mening over kan hebben. Probeer er voor te zorgen dat die vogel inderdaad beschermt wordt. Dat probeer je. Maar als het niet anders kan, dan gaat dit even voor hoor.

Ja het gaat om de toekomst natuurlijk he. Het is ook deel van onze toekomst. In sommige instanties is het natuurlijk goed om in te passen in de context op plekken waar het 'mooi' is.

Daarom, je probeert het.

En als het gewoon niet kan, dan houdt het op.

Op het moment dat iemand een been geamputeerd moet hebben. Wat doe je dan het liefste? Dan geef je hem even wat morfine en breng je hem even onder narcose en dan ga je dat even netjes schoonmaken en haal je dat been eraf en naai je dat netjes vast. Noem het allemaal maar op. Maar op het moment dat je midden in de jungle in Vietnam zit en je hebt de situatie: of hij gaat dood, of ik doe het nu. Dan doe je het. Ja dat doet even pijn. Dat is niet mooi, dus je probeert het te voorkomen. Maar als het niet anders is kan dan moet je.

We moeten ons beseffen dat we nu in het traject zitten dat we moeten uitvinden hoe we het goed kunnen doen. Maar als de waar te lang mee aan het prutsen zijn, dan hebben we geen keus meer. En dat moment is niet zo heel ver weg.

En dan moet het straks heel rigoureuus dus bedoel je?

Ja, dus ik zeg: die regelgeving die moet je ter discussie stellen. Als zij zeggen dat er geen ruimte is omdat de regelgeving als die claims al heeft. Dan zeg ik: ja dat klopt, maar dat is de verkeerde vraag. De vraag is namelijk of je die regelgeving überhaupt wel wilt hebben gegeven die opgave die eraan zit te komen.

Oke, en dan even verder geredeneerd. Denk je dan dat die ruimtelijke claims een grotere barrière zijn dan het creëren van draagvlak?

- Denkt u dat de ruimtelijke inpassing of het creëren van draagvlak het grootste probleem is in de energietransitie?
 - Of denk je dat het een combinatie van beide is?

We hebben nu 2 belangrijke facetten gehad. Het draagvlak/visievorming en die ruimtelijke claims die andere functies van de ruimte eisen. Welke van de 2 is dan het meest problematisch denk jij?

Nou, ik denk, ze staan niet los van elkaar. Maar ik denk dat. Wat het is met dat draagvlak.. Het hangt er van af hoe je het ziet. Als jij mij vraagt: draagvlak voor een individueel project. Volgens mij zijn er heel veel scenario's mogelijk waarbij jij met een goede planprocedure, en dat is nu even wat gepolariseerder dus lastig om dat in bepaalde regio's opnieuw te doen, daar moet je misschien een paar jaar overheen laten gaan. Maar als je dan dat model toepast wat in Denemarken en Duitsland gewerkt heeft. waar soms ook wel weestand is hoor. Laten we dat vaststellen. Er blijft altijd een groep tegen. Dat moet je ook accepteren. Maar als je dat model gebruikt, denk ik dat je

de meerderheid van de lokale bevolking wel mee kan krijgen. Dus ik denk dat dat niet zo'n probleem is.

Waar ik me meer zorgen om maak is dat we een politiek systeem hebben waarbij als we toch gaan drukken en dus niet in staat zijn om draagvlak op een slimme manier te mobiliseren, wat breder in de samenleving, dat je in de situatie kan komen dat mensen op een gegeven moment zeggen van: Nou, er staat een vent te praten over subsidieslurpers en die wil ze niet. Ik wil ze ook niet. Dus ik ga daar op stemmen. Met als consequentie dat de overheid die eigenlijk een leidende rol zal moeten spelen in het accommoderen van een goede procesgang zodat we deze transitie, (transitie is geen keuze, het is een must) in goede banen leiden. Bedrijven willen vaak wel. Die hebben al lang in de gaten dat daar businesscases in zitten. Dus die overheid moet het in banen leiden, maar dan moet ze wel in staat zijn om gemotiveerd dat proces in te stappen. Maar er zijn een aantal partijen die dat proces helemaal niet in willen stappen. Op het moment dat die partijen het te zeggen krijgen, dan ben ik bang dat we hier in Nederland het in ieder geval niet meer gaan oplossen. En dat gaat enorme economische consequenties hebben op langere termijn. Dan moeten we het allemaal importeren. Ik zit dus meer met draagvlak op een maatschappij-breed probleem.

Ook qua visievorming misschien?

Ja, dat ook. Dat is er niet zo veel. Dat energieakkoord is een mooie stap maar laten we wel zijn, dat gaat over 2020. Dat is het laaghangende fruit en het allereerste beginnetje van de energietransitie. En daarna moeten we nog aan het werk. Nou die gaat ons daar niet brengen nog.

Oke, je hebt laats een college gegeven bij Dilemmas in Infrastructure Planning. Daar sprak je ook over de integratie van infrastructuur en ruimte.

SPECIFIEK

- In uw colleges praat u vaak over de integratie van energie en andere ruimtelijke functies en het zoeken naar 'Smart Combinations'.
 - Met welke ruimtelijke functies zou energie gecombineerd kunnen worden?

Nou, dat hangt er een beetje van af wat je wilt. Kijk, echte ruimtelijke combinatie zullen vaak in de richting gaan van bijvoorbeeld bio-massa. Waarbij je echt zegt van: Oke, ik heb een bepaald agri-concept waarbij ik er ook voor zorg dat in dat concept aan de strijkstok iets blijft hangen. Bio-massa, waar ik voor een deel nutriënten uit trek, die weer terug gaan het land op. Waar ik voor een deel vezels uit maak die in kan gebruiken voor allerlei industrie en waarvan ik ook een deel van het residu kan gebruiken voor energieopwekking. Dan heb je heel duidelijk dat zegmaar die boer gaat produceren mede (want dat gaat echt maar een component er van zijn) voor energieopwekking. Dat zijn hele mooie voorbeelden van synergie. Op het schaalniveau van Nederland en gegeven het type hoogwaardige landbouw dat we al hebben, gaan dat geen grote aantallen zijn denk ik. Uhm.. Dus waar je meer aan moet denken in de zin van synergie-effecten is van: Wacht even, hoe kan ik nou, zowel voor het individu en het gebied, er voor zorgen dat energie een meerwaarde heeft voor het gebied. En dan heb je in Friesland een paar van die dorpsmolens. Dat is een heel mooi voorbeeld. Dat lijkt op de voorbeelden die je ook in het buitenland wel ziet. Waarbij het zo is dat, er staan dan 7 windmolens in een parkje en 1 van die molens is dan volledig van het dorp of van ene paar dorpen. Zo'n molen levert een bepaald rendement op. Dat is een keer 20, een keer 40, een keer 60 duizend euro per jaar. Dat geld vloeit naar die stichting. En die stichting die investeert daarmee dan weer in het dorp.

Er is nu een voorbeeld in xxx. De school zal daar weg moeten. Het dorp is eigenlijk te klein nog. En die lui zeggen dat ze hem graag willen houden. Ze willen een nieuwe school, een dorpscentrum er bij in, en dat betalen we uit het rendement van die molen. Dan ben je dus bezig een leefbaarheidseffect te creëren in een dorp. Dan heb je dus meerwaarde. En dat is wat ik bedoel: een mooie mee koppel kans. Een andere mee koppel kans zou kunnen zijn: een aantal grote bedrijven met platte daken die er zonnepanelen opleggen en worden voor een deel producent. Waarschijnlijk moet je dat voor een deel ontzorgen via stichtingen en coöperaties zodat die lui er zelf geen last van hebben. De meeste ondernemers die willen zich bezighouden met hun core-business en dat is niet die paar zonnepanelen. Maar dan is er wel een meerwaarde voor die bedrijven. Maar het kan nog een stap verder gaan. Wie installeert ze? Wie onderhoudt ze? Wie gaat straks off-shore die windmolens onderhouden. Dat leidt ook tot nieuwe business-cases. En wat denk je dat er gaat gebeuren in de Eemshaven als straks enorme hoeveelheden stroom binnen gaan komen van die windmolenparken? We weten dat op sommige momenten er veel te veel is. Wat gaan we dan doen? Je gaat dat proberen om te zetten in een product. Een hoogwaardig iets. En als dat nou methaan wordt of waterstof, of dat dat wordt omgezet in ene product dat je in tijden van veel wind even heel snel kan produceren en dan de rest van de keten af kan werken. Maar er kan gaat iets gebeuren. Daar kun je meerwaarde uit halen. Dat levert dan weer werkgelegenheid op. Dus dat zijn koppelkansen.

Dus de economische spin-off heeft potentie.

Ja, als je mij vraagt van: kun je daar de ruimte mee heel mooi mee maken? Nou, het is net waar je van houdt, maar ik denk het niet.

En qua natuur? In dat gastcollege werd gesproken over windmolens op zee. Dat dat een goede combinatie is en dat het helemaal geen negatieve effecten heeft voor vegetatie op de zeebodem bijvoorbeeld. Dus qua natuur zie je ook wel een mogelijkheid voor integratie?

Ja, met name.. Als jij inderdaad residuen biomassa wilt hebben kun je bijvoorbeeld bij het onderhoud van natuur ook dingen uit halen. Voor een deel kan het zelfs zijn dat je nieuwe natuur en vegetatie aanlegt. Met een oogmerk om er iets mee te doen met vezels nutriënten en energie, maar die tegelijkertijd tot landschappelijke vermeerdering leidt. Maar dat gaan niet enorm grote dingen zijn denk ik.

Windmolenparken kunnen goed zijn voor de zee, maar dan zien we natuurlijk helemaal geen bal van. Is wel mooi voor de vissen. Maar echt die combinatie van: maken we het nou echt mooier... Er gaan een paar leuke dingen gebeuren, maar niet veel. Er zal is her en der in de polder een meer komen die af en toe vol loopt en leeg gaat enzo om wat te bufferen. En dat leidt dan weer tot wat recreatie. Maar ik zie daar geen wonderen in.

Je ziet niet echt een (landschappelijke) meerwaarde dus?

Ik vind het heel moeilijk om hem te zien. Ik zie wel af en toe iets aardigs, maar ik denk dat je het meer moet zoeken in: wat kan het voor de omgeving betekenen?

De spin-off van een duurzaamheidsproject dus.

Even totaal iets anders: We praten nu echt over het inpassen van duurzame energie en de economie. Mijn afstudeerrichting is meer richting de windmolens-windturbines en dan wordt er in de planologie worden er vaak 2 planningstheorieën tegen elkaar afgezet. Gert De Roo doet dat ook vaak.

- In planningstheorie wordt vaak gesproken over de top-down (centrale sturing) en bottom-up (Lokaal afwegend) planningsbenadering (De Roo). En dan de ene keer gebruik je de ene benadering en de andere keer de andere. En dat doet ie dan op basis van complexiteit. Denk je dat deze manier, dat theoretisch kader ook toegepast kan worden op de manier waarop we dan die windmolens plaatsen?
 - Bent u het er mee eens dat beide benaderingen moeten worden gebruikt bij het implementeren van windenergie?

Denk je dat beide benaderingen een toegevoegde waarde kunnen hebben in de toekomst?

Ik denk dat je.. Het antwoord is in principe ja. Je zult ze allebei nodig hebben.

Maar je moet hen ook nog iets verbreden.

Ik zal eerst even zeggen waarom ja en dan daarna doe ik die verbreding.

Het feit dat een heleboel van die windmolen nu niet echt op veel steun kunnen rekenen is dus door dat geïsoleerde gebeuren. En dat heeft ook met die top-down te maken. Je wordt niet erkent in je belang en bovendien, het wordt niet verbonden aan de lokale context. Nou, daar wordt je niet blij van. Dus dan zou je eigenlijk willen dat je dat wel doet. En dan heb je dus een groep mensen die zeggen van: Ja, het moet van onderaf, via die dorpjes en coöperaties en noem maar op.

En dan lijken ze bij elkaar te komen. Je moet dus die windmolenparken van onderaf doen. Nou, zegt de tegenstander dan: 1 zo'n windmolenpark levert meer op dan al die coöperaties bij elkaar van de afgelopen 30 jaar. Dus dat schiet niet op. Al dat geketel in de marge.

Dan denk ik van ja.. We moeten opletten. Aan de ene kant zien we een beweging waarin je vanuit de bottom-up logica merkt dat een aantal van die bottom-up initiatieven echt aan het opschalen is. Een aantal daarvan beginnen gewoon te praten van: Nou, we moeten straks zelf een windmolenpark op zee gaan bouwen. Dat klink heel raar, maar er zijn dus coöperaties die met elkaar beginnen te praten op provinciaal niveau en denken van: ja, we moeten opschalen. We moeten grote projecten gaan doen.

Op het moment dat dat gebeurt, verandert er iets. Maar dan ga je opnieuw de vraag stellen: In hoeverre is dat dan nog bottom-up? Dan worden dat bijna organisaties op midden schaalniveau. Maar je weet wel dat daar van onderaf een soort van draagval logica voor is geweest.

Andersom kan je ook zeggen: dat werk niet dus moeten we het maar top-down doen. Maar dat betekent niet dat je niet dat je dat verband met die omgeving moet zoeken. Dus ook daarin zal je een bottom-up component in moet bouwen wil je draagvlak in dat lokale gebied krijgen.

Wat je dus volgens mij krijgt is dat je nu bezig zijn met die bottom-up initiatieven enw e zijn eigenlijk aan het uitvogelen hoe je de bewoner gemotiveerd en geactiveerd of passief geaccepteerd krijgt at die energietransitie in zijn omgeving plaatsvindt. En hoe kan je ze verbinden contractueel en in de zin van betekenisgeving en wat voor een soort organisatie zijn er? Hoe lopen de financiën? We zijn gewoon aan het experimenteren daarmee.

Ik zie al die coöperaties op dit moment als een soort experimenten. Waarbij ik het ook niet zo spannend vind of ze nou een halve, een hele of 10 megawatt opwekken. Het gaat me er meer om

dat we er van leren. Want, zij geven een model aan, een format van werken, dat we nodig hebben voor die grote projecten. En of dat nou ontstaat omdat ze zelf opschalen en grote projecten gaan doen. Want, laten we wel zijn Essent is ooit ook ontstaan uit een energiecoöperatie hoor. Op ongeveer dat niveau. Dat was ook een klein gemeentelijk iets. Of dat het van de andere kant komt. Dat top-down benadering het mechanisme gaat overnemen dat ze hebben afgekeken van. Dat maakt me niets uit.

Maar let wel op! Dit is die verbreding:

Doordat je ook beseft dat we nu aan het leren zijn, gaat het er ook niet echt om of je het top-down, technisch rationeel, of bottom-up, communicatief rationeel doet. Het gaat er veel meer om dat je eigenlijk in een transitie zitten waarbij dit een niche experiment is waarbij we aan het ontdekken zijn hoe we überhaupt kunnen opschalen en hoe we die projecten van de grond kunnen krijgen met genoeg draagvlak. Je moet het eigenlijk meer zien als een leerproces, waarin zowel communicatief en technisch rationele elementen in zitten, dat uiteindelijk leidt tot een model dat tussen die 2 in gaat liggen.

Oke, dan gebruik je de bottom-up initiatieven dus als experimenten die je later toepast op de top-down benadering zodat je.. **ja, of ze worden zelf al groter! Dat zou ook kunnen. Het is een van beide en waarschijnlijk ook allebei.**

Maar denk je dan dat er straks een vaste procedure komt? Het blijft toch nog.. **Ik noem het meer een nieuw format van werken waarbij je weet dat ingrediënten van beide benaderingen er een plek in gaan krijgen. Het feit dat er nu in ieder geval een compensatieregeling is, waarbij in ieder geval omwonenden van een windmolenpark wat krijgen, is al een eerste stap die kant op. Daar begint het al mee, maar dat gaat verder. Die burger zit er nog niet op te wachten. Maar als je als overheid vol blijft drukken denk ik dat je die, en daar ben ik best wel bevreesd om, maatschappij op een gegeven moment op groot schaalniveau zegt van: Laat maar zitten, we stemmen op Wilders of op wie dan ook, want die zegt tenminste dat we het anders gaan doen. Ja, dat moeten we ook niet hebben. Dus ik denk wel dat daar iets in gaat verschuiven. En ik merk ook wel in het veld, als je met mensen praat op een ministerie (I&M, EZ). Dat beginnen ze ook te ontdekken, die kant moeten we op. Ze weten ook niet precies hoe, maar ze beginnen wel in de gaten te krijgen dat er iets is in de praktijk waar we iets van moeten leren omdat er een anders format nodig is om dit op een succesvolle manier te doen. Het besef is er wel.**

- Welke voor- en nadelen hebben deze planningsbenaderingen gekeken naar de implementatie van duurzame energie.
- In één van uw artikelen noemt u Noord-Nederland als een regio met veel mogelijkheden op het gebied van duurzame energie. Ook de overheid ziet deze regio als een goede plek voor het plaatsen van grootschalige windparken.
 - Waarom komen zelfs hier deze projecten moeilijk van de grond?

Is dat omdat er op dit moment geen economische spin of is van die projecten of ligt dat ergens anders?

Ik denk dat dat onderdeel zou moeten zijn van de oplossing. En als de wat direct hadden gedaan dat de discussie ook wel wat anders was gelopen, maar ik ben er niet van overtuigd dat het dan wel goed was gelopen.

Maar, wat jij zegt, wat wel interessant aan Noord-Nederland is, is dat er hier wat meer aan de hand is. Noord-Nederland is eigenlijk vanaf de 2^e wereldoorlog een gewest geweest waar het economisch moeilijk was. Veel migratie hier vandaan. Een aantal regio's heeft het bij uitstek moeilijk. Noordoost Friesland, gaat niet zo super. Een heel groot deel van Groningen. Noorden, Noordoost Groningen, gaat niet super. Veenkoloniën, gaat niet super. Dat zijn bij uitstek de gebieden waarin je ook merk dat heel veel burgers al heel lang het gevoel hebben dat ze wat achter gesteld worden. Als je dan ondertussen ook nog eens weet dat Noord-Nederland al die jaren heel veel geld op heeft geleverd voor het land door het aardgas en dan krijgen ze zo een keer in die 10 jaar eens een sommetje geld. Een keer is het Langman gelden en nu zijn het de NAM gelden. Waarbij je her en der nog een paar miljard terug krijgt. Daarodrr denken mensen ook van: dat is lekker.. Je zit het hier weg te halen en wij hebben de ellende er van, de aardbevingen in dit geval. Wij lopen hier met achterstanden. En wat krijgen we terug? Niks.

Ze hebben een soort negatief beeld gekregen van energie?

Ja, dus, ja naja niet alleen energie een negatief beeld heeft gekregen, dat geld zeker onder die aardbevingsmensen, maar wat het vooral is denk ik, is een negatief beeld over de politiek in Den Haag. Je voelt je niet erkent. Je hebt het gevoel dat dit een achtergesteld gebied is en vervolgens moeten er windmolens komen en drie keer raden waar ze naar toe gaan. Naar ons. Eerst hebben we de aardbevingen en nu de windmolens. Dat is het sentiment dat heerst.

Je zou het moeten onderzoeken om het echt te substantiëren, maar daar hoeft je niet heel diep over na te denken om te weten dat dat onderdeel is van het probleem. Dat maakt ook dat juist in die gebieden zoals de veenkoloniën, waar mensen toch al de mentaliteit hebben van altijd een beetje achtergesteld te zijn geweest. Want ja dat waren de veenarbeiders. Dat was geen economie. Een beetje aardappel, meel en dat was het wel. En dan denk je van ja.

Maar denk je dan niet dat ze door die duurzame energie misschien een nieuwe inkomstenbron kunnen krijgen. Zien ze dat in of niet?

Nou, ik denk dat ze dat wel in zien, maar ik denk dat ze er zelf heel stellig van overtuigd zijn van dat iets is wat het dorp zelf zou moeten doen met biomassa en zon en niet met wind.

Mar je merkt wel. Er zijn wel windcoöperaties in opkomst. Zelfs in die gebieden. Sterker nog, vrij veel van die tegenwind bewegingen, die tegen de wind zijn, die zijn of wel verbonden of aan de wieg gestaan van die energie coöperaties. Omdat die een andere route zoeken.

Maar als je aan mij vraagt: of ze een gevoel hebben voor die dimensies? Nee, en dan kan ik een voorbeeld geven. Een van die windparken waar we nu een flinke discussie over gehad hebben en die gaat maar door is Meeden. Die ken je? Want die is pittig he?

Uhm.. ja in de veenkoloniën?

Ja, Meeden is een van die projecten in de veenkoloniën, maar er zijn er nog meer. En dan een van die argumenten daar is: "Ja nu moeten wij weer de energie opwekken voor het westen". Maar dat Meeden ligt tegen Veendam aan. En dan langs die N33 moeten dan die windmolens komen. Maat die molens alleen al zijn niet in staat om de plaats Veendam van stroom te voorzien. En dan hebben we het niet over warmte en dan heb ik het niet over de gemeente Veendam en zeker niet over heel Nederland. Die windmolens bij elkaar hebben nog minder megawatts dan dat de stroomvraag van Veendam is.

Dus die dimensies zit niet bij mensen in het hoofd. Ze hebben geen idee wat er aan zit te komen. En daardoor is die discussie ook anders geworden. Want zij denken weer van: nou kom je met die windmolens bij ons. Nou nee, we beginnen bij jullie. Dat is het verhaal. He kunt je natuurlijk wel de vraag stellen: Hoeveel windmolenparken gaan er in het gooi komen? Die vraag mag je je oprecht stellen vind ik. Ik denk dat ze een punt hebben, die mensen. Maar dat wil niet zeggen dat je ze daarom maar niet moet bouwen. Je moet ze ook daar bouwen, maar ze hebben wel een punt. Daar moet je wel aandacht aan geven. Nog los van he feit dat die procedures niet eerlijk zijn. Ze krijgen er geen klote voor terug.

- Wat kan er voor zorgen dat Noord-Nederland zich daadwerkelijk gaat specialiseren op duurzame energie?
- Ziet u economische spin-off als een vereiste voor een succesvol duurzaam energieproject in Noord-Nederland?

Oke, nou ik heb het al eerder verteld, ik doe een onderzoek naar de omgevingswet. En in hoeverre de Omgevingswet misschien een verlossing kan zijn voor deze problematiek die we besproken hebben.

- Bent u bekend met de uitgangspunten en het instrumentarium van de Omgevingswet?

Onvoldoende. Ik moet dat nodig een keer uit gaan vogelen want het is nu een beetje online heb ik begrepen.

Oke, mar wat is het beeld wat je nu hebt van de omgevingswet? Wat denk je dat de bedoelingen zijn?

Naja, zoals ik het op dit moment zie, en dan sla ik hem heel erg plat, is het een poging tot het vereenvoudigen en iets flexibeler maken van het bestaande ruimtelijke ordening instrumentarium. En dat is voor een deel gelukt.

Gelukt?

Voor een deel. Dat denk ik wel. Je merkt dat het iets flexibeler is in sommige dingen. Maar ik denk dat tegelijkertijd ook weer uhm.. Ik hoor van veel mensen, ik kan dat zelf niet goed substantieren omdat ik het zelf onvoldoende bekeken heb, dat er eigenlijk meer bureaucratie achter weg komt dan er eigenlijk als was.

Ja, er komt een soort van afwegingsruimte te liggen bij lagere overheden.

Ja, dat is die flexibiliteit.

En wat dat betreft krijgen zij inderdaad meer zeggenschap, maar dat brengt ook meer problemen voor hun met zich mee. Ze moeten natuurlijk wel de beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Wat dat betreft wordt het, wat jij zegt...

Ja, je schuift weer wat af op overheden die het waarschijnlijk niet aan kunnen.

Zou kunnen.

Dat denk ik wel. Voor sommige dingen kunnen ze het wel, maar..

Maar als het dan zo is als jij net schets. Lagere overheden die meer flexibiliteit hebben om een afweging te maken. Per saldo dus lokaal een afweging te maken tussen al die ruimtelijke claims en duurzame energie. Denk je dat dat een meerwaarde heeft voor de hele opgave van duurzame energie?

Uhm... Ook dan hangt het er van af welk perspectief je kiest. Ik denk..

Nou laat ik het anders zeggen. Er is een initiatief. Iemand wil bijvoorbeeld in de buurt samen met een vereniging of coöperatie een windmolen plaatsen. Dat lukt nu misschien niet. Zal het in de toekomst wel lukken?

Naja, dat weet ik dus niet. En ik kan je wel zeggen waarom. Daarom zei ik al: het hangt er een beetje vanaf hoe je kijkt. Ik heb er echt wel een idee over hoor.

Je ziet nu bijvoorbeeld in Friesland veel dorpen en ook wel gemeentes die eigenlijk wel graag wat windmolens willen. Maar die mogen niet, wat dat mag niet van de provincie. Volgens mij blijft dat, ook binnen de omgevingswet, zo dat de provincie de mogelijkheid houdt om dat te reguleren. Met andere woorden, er verandert niets. Tegelijkertijd, laten we even los van die Omgevingswet kijken. Wat als die gemeentes dat nou wel mochten doen. Dan krijg je in Friesland een scenario dat er inderdaad meer duurzame energie gaat worden opgewekt omdat de gemeentes dat willen. Maar, dan kijk je 20 jaar vooruit, dan zou het ook zo kunnen zijn dat we nog veel meer nodig hebben. Dan hebben we juist wel weer meer druk nodig op het feit dat alle gemeentes nog wat meer doen. En dan zeggen die gemeentes van: ja, we hebben het nu al gedaan, we doen niet meer. Dan is er nog maar de vraag of dat gebeurt. Dan komen we op het model van Groningen. In Groningen zijn er een aantal gemeentes die wel willen, maar een aantal niet vooral niet willen. Ja!.. het hangt maar van de gemeente af. En dan denk ik van: Op het moment dat je dus een antwoord wil hebben op de vraag of dat gaat helpen? Ja.. soms wel, soms niet. Ik denk dat op dit moment de provincies wel hele veel op de rem trappen in Nederland. Niet overal hoor, maar wel relatief. Dus ik denk op dit moment dat het zal helpen. Maar ik weet niet dat dat over 5 jaar nog zo is.

En ik ben er sowieso van overtuigd dat die omgevingswet daar niet zo veel aan veranderd. De provincies houden het nog steeds tegen als ze dat willen. Ook dan. En wat ik veel spannender vind. En dat gaat niet om de verandering van de wet. Het gaat om de verandering van de mentaliteit. En de mentaliteit van heel veel bestuurders is nu nog steeds van: Er moet een duurzaam energie project komen, en soms is er een energie coöperatie of bedrijf bij betrokken, en dan zie je best wel vaak dat die overheid de neiging heeft om de instrumenten die hij nu nog kent (dus de bestaande bestemmingsplannen en de bestaande vergunningsprocedures en de bestaande welstandcommissieprocedure en noem het allemaal maar op, die gaan gewoon op basis van het bestaande stramien zo een project in te passen. Maar dat werkt helemaal niet want je hebt het over ene opgave die zo groot is en zo veel implicaties heeft. Als je je blindstaart op Natura2000 gaan we het sowieso niet halen. Als jij je blind staart op de externe veiligheidswetgeving zoals die nu is, gaan we het echt niet halen. We moeten dus..

Integraler denken?

Ja, en we moeten vooral planologen hebben en ook gemeentelijke juristen hebben die zeggen van: Oke, dat is nu zo. We moeten oplossingsstrategieën bedenken waarbij we planvorming creëren waarbij we voor een deel mee kunnen gaan met de beperking, maar voor een deel er om heen kunnen manoeuvreren. En tegelijkertijd moet er een druk ontstaan dat we een aantal wettelijke kaders iets anders moeten gaan interpreteren.

Nou wat dat betreft zoeken we dus naar integratie. Een integrale aanpak. Een belangenafweging van: wat is nou belangrijker. Dan heeft de omgevingswet toch wel een meerwaarde?

Die heeft in zoverre een meerwaarde dat je wordt gedwongen integraal te denken, alleen de glou is, met dit denken, nog veel meer dat we ons gewoon niet moeten blindstaren op de wet. Dit valt bijna niet te reguleren. We moeten ook een bepaalde mate van piloting en vrije zones of flexibiliteit of een uitzondering in de wetgeving creëren. Soms kan het. Ik bedoel, je kan zeggen dat een windmolenpark nationaal belang is en daarom zetten we hem toch bij Natura2000 en dan moeten we al die procedures doorlopen. Of we moeten ons afvragen in hoeverre we niet kunnen zeggen van: nee, we gaan het zo doen dat die windmolenparken, daar gebeurt iets bij die Natura200 gebieden en daarom is het juist voor de natuurontwikkeling heel goed. Weet ik weel, maak er wat van. In de Waddenzee zou dat bijvoorbeeld best kunnen. Of in de Dollard of wat dan ook. Dus je moet even anders gaan nadenken over uhhh. Want die intenties, waar al die wetten en bestemmingsplannen etc. mee geschreven zijn, is er eentje die ofwel toelatingsplanologie was of een beetje ontwikkelingsplanologie was. Maar we krijgen nu een vloed over ons heen die we nog nooit gehad hebben. En daar zijn die instrumenten helemaal niet voor geoccupeerd. En als je aan mij vraag welke instrumenten je dan wel moet hebben? Nou, ik ben er ook niet over uit. Ik denk vooral dat we daar een beetje mee moeten knutselen. Daar moeten we ook mee experimenteren. Daar moeten we ook van leren. En dan kan je wel een nieuwe Omgevingswet maken en dan kader je dat ook weer in. Spijker je dat ook weer vast. Want dat zijn we allemaal gewend. Maar dat gaat het antwoord niet vormen.

Het gaat dus vooral om de mentaliteit. Die moet veranderen?

Ja, want met die mentaliteit ga je opnieuw..

Maar er komt straks ook een omgevingsvisie. Het omgevingsplan komt in plaats van het bestemmingsplan en de omgevingsvisie in plaats van de structuurvisie. Denk je niet dat die omgevingsvisie die mentaliteit kan veranderen qua uhhh.. hoe je naar dingen kijkt? Dat je dus niet meer sectoraal kijkt maar meer van: wat willen wij in onze omgeving, wat zijn kernwaarden en wat zijn ambities. Dat je op die manier de omgevingsvisie kan gebruiken om die mentaliteit te veranderen. Want de omgevingsvisie is verplicht straks. Ook voor gemeentes. Die moeten er mee aan de slag. En zijn verplicht om integraal te denken.

Ja, ja, ja,

Ik denk dat het wel kan helpen, maar ik denk dat als je.. Daar gaat dan ook nog wel even overheen. Ik denk dat de reflex om dingen te willen dichtspijkeren en te willen inkaderen dusdanig diep zit en dat die omgevingsvisie dus ook weer die eigenschappen gaat hebben. En dat wil dus niet zeggen dat daar geen mentaliteitsverandering door kan komen doordat je op een gegeven moment door schade en schande denk van zo hadden we het niet moeten doen, maar ik denk meer dat de mentaliteit gaat worden geuit via een omgevingsvisie. En dan merk je nu nog dat het een mentaliteit A is en hij moet B worden. Dan komt A dus in die visie en dat wordt straks B. Maar of die omgevingsvisie zelf een instrument is die dat proces gaat aanzwengelen... Misschien een beetje.

Misschien een beetje.

Maar ik weet het niet. Ik vind dat moeilijk. Ik ben sceptisch over dat soort dingen.

Ja, iedereen vindt het moeilijk. Omdat we ook gewoon nog niet.. Er zijn natuurlijk wel Pilotversies en daar kan je wel een beetje in gaan kijken om te zien wat valkuilen zijn en wat zijn dingen die het wel

veranderd. Maar uiteindelijk treedt het pas in werking in 2018 en waarschijnlijk 2019 pas. Dus we kunnen nog nergens aan toetsen zegmaar. Dat maakt het inderdaad ook lastig.

Maar we kunnen wel kijken naar de uitgangspunten. Wat zijn de uitgangspunten van de wet en waarom heeft de wetgever ze gemaakt. Maar wat de consequenties daar van zijn.. De tijd zal het leren.

Ja, ik Durf er nog niet zo veel van te zeggen. Maar ik denk dat we nog helemaal niet goed in beeld hebben wat voor type instrumentarium we nodig hebben. En typen planprocedures en instrumenten wat we dus allemaal moeten ontwikkelen om te doen wat er nu aankomt. Die energietransitie wordt straks gekoppeld aan iets van bio-based en we hebben ook gewoon geen keuze. Dit komt er aan en ,of we nou willen of niet, we zullen mee moeten. En ik denk niet dat de wetgever, hoe goed jij z'n best ook doet, dat op dit moment kan overzien. Ik denk dat we daar nog achter moeten komen. En daarom pleit ik er ook wel een beetje voor dat je vooral bereid moet zijn om creatief te reflecteren. zonder dat je allemaal rare dingen loopt te doen hoor! Wetgeving is er niet voor niets. Maar dat je wel denk van: wacht eens even, zo moeten we het niet hebben. Je moet kunnen veranderen. Je moet iets adaptiefs hebben in dat proces. Anders redden we het niet. En dit zijn juist dingen die bedoelt zijn om het niet adaptief te maken. Ja, soms voeg je wat flexibiliteit er in, maar dat zijn bijna allemaal instrumenten bedoelt om het in te kaderen. Daar is het een wet voor. En dat is ook goed hoor.

Maar de Uitgangspunten van de wet zijn natuurlijk wel om via een programma af we kunnen wijken van een omgevingswaarde. Er is een mogelijkheid om bijvoorbeeld normen te overschrijden als het maar uiteindelijk binnen de omgevingsvisie past. Wat dat betreft geeft het toch wel de mogelijkheid om creatief te zijn?

Ja, klopt, maar ik denk nog steeds dat ook dan het weer zo is dat het begint bij die mentaliteit.

Ik ben het wel met je eens dat, dat zei ik ook al, het allemaal iets flexibeler is. Dat is ook hoe ik het allemaal interpreteer. Die toegevoegde flexibiliteit maakt het wel makkelijker om te opereren ten opzichte van het oude systeem. Maar ook het oude systeem had je ook wel weer afwijkingmogelijkheden. Ik weet dus niet hoeveel het echt veranderd. Dan gooi je er een artikel 19 in of dan kwam er een provinciale aanwijzing en was het ook weer opgelost. Daar zat ook al weer wat in.

Ja, dus de Rijkscoördinatieregeling die we nu hebben past helemaal niet binnen de omgevingswet?

Nee, volstrekt niet. Dat staat er haaks op.

Maar die is misschien wel nodig om de doelstellingen te bereiken.

Ja, dat is natuurlijk altijd de keuze. Op het moment dat je zegt: we moeten! Dan moet je ook zeggen: Rot dan op met je vogels en rot dan op met je beschermde dorpsgezicht. Zet ze er maar neer want dan overleven we tenminste. Ja, dat klopt. Maar ik ben dus bang dat als je dat zo maar gaat doen..

Dat je een te grote weerstand krijgt

Ja, dat zorgt in de samenleving voor onrust en dat maakt het moeilijk om verder te komen. Dat moete je proberen te voorkomen. Nog los van het feit dat ik vind dat je het gewoon over die vogel moet hebben en dat je het ook moet hebben over dat beschermde dorpsgezicht en dat die burger ook een recht heeft om iets van zijn omgeving te vinden. Daar begin je ook mee. Maar dat is het zelfde als met dat geamputeerde been. Als het even kan, krijg je eerst morfine of ga je even onder

narcose. Ja dat was wel de bedoeling ja, maar ik weet niet of ons dat lukt. Dus daarom zeg ik doe dat, zet daar op in. Maar uiteindelijk zal het wel moeten gebeuren.

Oke, nou, duidelijk.

- Zo ja, denkt u dat de omgevingswet helpt bij de transitie naar een duurzaam energielandschap? En door welke onderdelen uit de omgevingswet?
- In uw artikel zegt u dat planners niet alleen naar ruimtelijke consequenties van duurzame energie moeten kijken maar naar een groter geheel. Duurzame energie ziet u als een mogelijke oplossing voor lokale of regionale socio-economische uitdagingen. Denkt u dat de nieuwe omgevingsvisie kan zorgen voor een breder perspectief bij besluitvorming en het creëren van draagvlak door een integrale visievorming?

SLOT

Wilt u nog iets aan het interview toevoegen?

Heb je nog iets toe te voegen aan het interview? Dat je zegt van: hier zou je nog naar moeten kijken in je onderzoek.

Nou, er is 1 ding dat ik nog niet noemde. De meerwaarde van energie is niet alleen dat sociaal economische voordeel. Het kan ook iets betekenen voor de identiteit he! Als jij als dorp, als buurt of wat dan ook, in staat bent een mooi initiatief op poten te zetten en je hebt dat met elkaar gedaan. Dan krijg je een verenigd gevoel. Het is ook een identiteit winst. Ik denk dat op dat pad, die synergie effecten, onderdeel moet zijn van die nieuwe planvormingsprocedure om het op te lossen. En hoe dat precies moet, dat is een leerproces, en daarom is het goed dat je de flexibiliteit hebt met programma's en dergelijke te werken omdat we daarin dat kunnen gaan vangen. Maar ik denk dat dat er uiteindelijk toe leidt, dat we nog iets meer moeten gaan sleutelen aan die wet. Dat is wat ik dus verwacht.

Dus jij zegt dat het streven om je zelf te verkopen als energie neutrale gemeente kan helpen?

Ja, dat kan werken. Alleen je moet je wel afvragen op welk schaalniveau mensen zich gebonden voelen.

Ja, maar dat zou dan dus ook via de omgevingsvisie kunnen. Dat je in de omgevingsvisie de gemeente neerzet als een 'duurzame gemeente'.

Ja, geloof ik absoluut.

Dat je op die manier meer draagvlak creëert voor initiatieven.

Maar dat kan nu ook al he!

Ja, maar nu wordt het vaak los van de hele omgeving gezien. Nu wordt het vaak gezien als uhm..

Als een programma apart.

Ja, precies. En als je het straks binnen een omgevingsvisie een plaats geeft dat het dan misschien eerder begrepen wordt onder de mensen in de omgeving.

Ik denk dat het van zelf gaat gebeuren. En of dat nou via de omgevingsvisie of zou zijn gebeurd via de traditionele structuurvisie of wat voor een andere planvormen dan ook. Dat was er ook wel ingevlogen denk ik omdat energie allemaal economische zaken is eigenlijk en dat is vaak zelfs bij gemeentes zo. En we beginnen nu te ontdekken dat het een beetje meer is. Dat beginnen beide kanten nu te ontdekken. Bij EZ duurde dat wat langer, maar die beginnen dat nu ook langzamerhand steeds meer te zien. Maar dat moet ook allemaal nog zijn vorm krijgen hoor. Die zijn er ook nog lang niet aan toe. Dus ik denk dat dat sowieso gebeurd was want op een gegeven moment denk je van: oh ja, wacht even, dit heeft iets meer implicaties dan een paar windmolens op zee. Ja! Dat klopt. Dat had zich wel gevonden omdat het niet anders kan.

Het is misschien wel zo omdat ze nu toch al opnieuw gedwongen worden om na te denken over die dingen dat de timing niet slecht is. In 2018/2019 zijn de meeste gemeentes wel toe om na te denken hoe ze met energie om willen gaan. Dat is het ook moment dat ze ook gedwongen worden om na te denken over de omgeving. Dus ik denk dat het wel goed bij elkaar past nu.

Een window of opportunity.

Ja, dat denk ik wel.

Ja, het hoeft misschien ook niet met veranderende regels te gebeuren. Het kan ook gewoon zijn dat de omgevingswet een nieuw punt is in onze energieagenda. Dat de omgevingswet niet echt gebruikt wordt regels te veranderen, maar meer om de mentaliteit te veranderen. Het zou kunnen.

Dat kan het zeker.

Die mentaliteit verandert ook wel hoor. Als was het maar om de doodeenvoudige reden dat de mensen die ik spreek die nog geen 40 zijn, die hebben het allemaal over dat ze moe worden van die mensen die helemaal niet creatief zijn. En wie zijn die mensen dan? Ja, dat zijn mensen van 45, 50 en 60. Die eens 10 jaar verder en dan zijn die weg. Dan gaan die mensen die dan 25 zijn dat over mij zeggen. Dat weet ik ook wel. Maar dan hebben we deze stap wel gezet.

- Kent u nog iemand die aan dit onderzoek mee zou kunnen doen?

- Kenniscentrum Noorderruimte
- Tienieke van der Schoor
- Mieke oostra

Bijlage 3: Interviewguide Eskens en Van der Linde

Geïnterviewde: Jeroen Eskens, Milieuplanoloog bij AnteaGroup

Vakgebied:

Gebiedsgericht milieubeleid

Omgevingsveiligheid

Toetsing ruimtelijke plannen

Geïnterviewde: Tom van der Linde, Milieuplanoloog bij AnteaGroup

Vakgebied:

Externe Veiligheid

INTRO

- Uitleg over de inhoud het onderzoek.
- Eerste interview met Christian Zuidema.
 - Excursie
 - Gesproken over de energie transitie en waarom Nederland slecht presteert op het gebied van duurzame energie.
 - Wat denk jij dat je grootste belemmering vormt voor de energietransitie in Nederland?

SPECIFIEK

- In de wandelgangen hoor ik vaak dat jij(Jeroen Eskens) vindt dat de makkelijke locaties voor windturbines op zijn. Dit terwijl er in Nederland nog heel veel windturbines geplaatst moeten worden om aan de beoogde 6000 Megawatt te komen.
 - Welke regelgeving maakt het op de overgebleven locaties moeilijk om windmolens te plaatsen?
 - Wegen deze regelingen en belangen zwaarder dan het belang van de energietransitie?
 - Op welke locaties zouden we ons moeten richten om toch te voldoen aan onze doelstellingen op het gebied van windenergie
- Past de huidige regelgeving en de bijbehorende ruimtelijke claims bij het de opgave en dilemma die we hebben op het gebied van duurzame energie? (afkomstig van interview Zuidema)
 - Zo nee, Welke onderdelen van de regelgeving vragen om een aanpassing?
 - Zo nee, zou de Omgevingswet de regelgeving kunnen veranderen en stroomlijnen met het belang dat voortkomt uit de doelstellingen op het gebied van duurzame energie?

- Zo ja, waarom lopen veel projecten dan tegen problemen aan?
- In jullie artikel in het vakblad voor effectrapportage stellen jullie dat we misschien wel terug moeten naar de basis. Ik citeer: *Moeten we daarom niet terug naar de basis: Wat willen we eigenlijk beschermen?*
 - Denk je dat de omgevingsvisie een instrument kan zijn die helpt bij een goede beoordeling en afweging. Dus een goede afweging tussen ruimtelijke projecten en economische veiligheidsaspecten.

SLOT

- Wilt je nog iets aan ons gesprek toevoegen?
- Heeft u nog tips voor het vervolg van mijn onderzoek?

Bijlage 4: Transcript interview Van der Linde

Geïnterviewde: Tom van der Linde, Milieuplanoloog bij AnteaGroup

Datum: 7 april 2016

Vakgebied:

Externe Veiligheid

INTRO

- Uitleg over de inhoud het onderzoek.
- Eerste interview met Christian Zuidema.

Ik weet niet of je die kent? Jeroen kent hem wel.

Nou de naam zegt me wel wat. Maar ik kan hem even niet plaatsen.

Nou dat is een leraar in Groningen aan de Universiteit. Ook milieuplanoloog en dan veel in de richting van energie.

Ja, precies.

Dat interview heb ik redelijk globaal gehouden. Echt uhhh.. De energietransitie en waarom Nederland zijn doelstellingen niet haalt en welke belemmeringen er in Nederland zijn op het gebied van duurzame energie.

- Excursie
- Gesproken over de energie transitie en waarom Nederland slecht presteert op het gebied van duurzame energie.
 - Wat denk jij dat je grootste belemmering vormt voor de energietransitie in Nederland?

Windenergie duurzaam in zijn algemeenheid?

Nou laten we beginnen met duurzame energie in zijn algemeen en daarna richting windenergie. In vergelijking met andere landen dan hé.

Poeh, Hoe lang bedenktijd heb ik? Is even denken hoor. Het grootste probleem.

Ja, of een van de grootste?

Ja op dit is op dit moment.. Dat heeft te maken met de natuurlijke bronnen die we hebben. Dat is met name wind en getijdenenergie. Die 2, dat zijn de voornaamste bronnen. Voor getijdenenergie geldt dat we technisch gewoon nog niet zo ver zijn. Voor wind geldt dat we technisch wel zo ver zijn, maar dat het tegen een bestuurlijke en sociale barrière oploopt. Daar is dus niet de techniek een probleem. En om het dan iets te verdiepen. En dat is mijn persoonlijke mening. Die barrière heet ontzettend te maken met de decentralisatie trend van de afgelopen 15 jaar.

Ja, oke. En inhoudelijk, wat is dan aan decentralisatie slecht voor de implementatie van duurzame energie?

Ja bij decentralisatie heb ik het specifiek over windenergie hé! Bij getijden en zon speelt het anders, maar windenergie is nu even het ding omdat dat het enige is dat technisch mogelijk en economisch rendabel is. Wat je ziet is dat: het is een mondiale opgave en voor Nederland een nationale opgave. En ja, windenergie, ze zijn nou eenmaal 200 hoog en maken herrie. Niemand wil ze in hun achtertuin. Maar het moet gewoon ergens. En volgens mij is dit echt iets dat je gewoon zo veel mogelijk centraal regelen. Waar je ze ook neerzet, het is nooit goed.

Je ziet in zo een decentraal land dat friet van piet om de hoek, op de boulevard, is in staat om in zijn eentje dat hele wind op zee te vertragen. En dat heeft te maken met dat hele decentrale. Dat de burger zo veel macht heeft, de lokale gemeenteraad en alles moet draagvlak.

Ja, maar er zijn ook projecten die wel top-down gestuurd worden. Bijvoorbeeld in de veenkoloniën. Daar wordt projecten door middel van de rijkcoördinatie-regeling geïmplementeerd en die lopen ook tegen problemen aan.

Ja, maar de veenkoloniën is in mijn ogen, en dat is heel gek, bijna een voorbeeld van hoe het zou moeten. Veenkoloniën is gewoon gedaan van: daar komt het, punt uit! Daar komt gewoon 150 Megawatt en daar gebeurt wat waar we in Nederland wat aan hebben. Hetzelfde geldt voor het IJsselmeer, voor Zeeland en Noord-Groningen.

En die moeilijkheden die je daar bij hebt, inderdaad de lokale burgers die ontzettend boos en gefrustreerd raken is in mijn ogen een pijn die er helaas bij hoort. Net zo dat als je onder Schiphol woont. Dan heb je ook herrie. Dat is heel vervelend voor die mensen maar ik vind veenkoloniën.. Het is natuurlijk heel slecht in het nieuws omdat het in dat dorp helemaal uit de klauw loopt met ruzies onderling. Ik werk ook voor die windparken daar. En als je nou echt helemaal gaat afpellen wat er nou aan de hand is, dan zijn het maar enkele individuen in het dorp die alles via de media zitten op te kloppen en 90% van het dorp haalt de schouders er voor op of vinden het heel vervelend maar begrijpen het ook nog wel.

Oke, dus draagvlak zie je wel als een belemmering voor windenergie?

Ja, als ik hem iets specifiekere maak. Er is draagvlak. 90% van de Nederlanders (volgens mij zo veel) is gewoon voor windenergie. Draagvlak is er. Alleen helaas moeten ze ergens, inderdaad. En de belemmering is niet zo zeer draagvlak, maar hoe ontzettend ver de decentralisatie is doorgevoerd.

De Veenkoloniën is inderdaad wel top-down, maar In Brabant, Holland, Utrecht, Gelderland, Limburg en Overijssel, dat is nu nog niet bovenwater, dat loopt voor geen meter. Er is bijvoorbeeld vorige week een windmonitor geweest. Dan monitoren ze hoe het gaat met al die windprojecten. Nou, Brabant ging vrij aardig, maar wij zitten in veel van die projecten en zien dat er totaal niet gehaald gaat worden wat er nu in de pijplijn zit. Zoals langs de A16, 100 megawatt, dat zit nu in de pijplijn. Wij zitten in dat project en zien gewoon dat we niet verder dan 30 megawatt gaan komen. Dat moet allemaal nog gaan blijken.

Of dwaal ik nou af?

Nou, lichtelijk. Maar het zit dus vooral in de decentralisatie denk jij.

SPECIFIEK

- In de wandelgangen hoor ik vaak dat Jeroen vindt dat de makkelijke locaties voor windturbines op zijn. Dit terwijl er in Nederland nog heel veel windturbines geplaatst moeten worden om aan de beoogde 6000 Megawatt te komen.
 - Welke regelgeving maakt het op de overgebleven locaties moeilijk om windmolens te plaatsen?

Dan heb ik het niet over de bestuurlijke decentralisatie maar echt om de inhoudelijke regelgeving. Dat staat ook in dat artikel van jullie dat in Toets staat.

Ja, precies. Maar dat artikel gaat heel specifiek over havenlocaties. Maar daarnaast, heel Zeeland waait het fantastisch en is het gewoon helemaal leeg. Er zijn dus locaties zat. Alleen het is een politieke keuze om te zeggen van: Wij gaan voor de havenlocaties. Tussen die chemie prikken en niet in het open veld zetten door het uitzicht en vogels enz. Maar als je de vraag stelt voor specifiek havenlocaties?

Ja, is goed

Dan is het niet eens de wet- en regelgeving die het moeilijk maakt, maar dan kom ik weer op decentralisatie. Zal ik je eens wat laten zien?

Ja, ga je gang!

Even iets uittekenen.

Dit is een haven. Hier staan allemaal chemische fabrieken, hier liggen allemaal pijpleidingen, dit is allemaal weiland, hier loopt een rivier en dit is het dorp. Dat is even uhm.. Moerdijk. Om je voor te stellen.

Op een gegeven moment is het bedacht, en daar zit een heel proces achter van rijk, provincie en gemeente, dat dit wel goede locaties zouden zijn voor windturbines. Iemand heeft bedacht dat de polder open moest blijven dus we doen het hier. Dan zit je dus inderdaad met windturbines en veiligheid. Wat kan nou? Wat mag nou?

Daar is wetgeving over en die zegt dat als we hier windturbines neerzetten, dan mag dat zolang die risicocontouren maar niet tot dit dorp reiken. Hier heb je een chemische fabriek. Het mag ook niet zo zijn dat als het blad hier op valt en er ontstaat brand, dat de gifwolk hierheen gaat en dat daar mensen dood gaan. Nou, dat kunnen we allemaal berekenen en vaak is die afstand zodanig dat het totaal niet aan de orde is. Dus van de wetgeving mag dit hier gewoon. Punt uit.

Het grote probleem is dat al deze bedrijven die hier zitten, shell en ook leidingen van bijvoorbeeld de Gasunie, machtige partijen zijn die, ondanks dat er besloten is dat dit een locatie is en dat de wetgeving dit toestaat, in een gedecentraliseerd Nederland hun vinger kunnen opsteken en in staat zijn om zoiets heel windpark tegen te houden. Dit terwijl er helemaal geen wettelijke grond is.

Maar op welke grond houden ze het dan tegen?

Uuumh.. Wat ze doen is.. Je hebt wetgeving dat zegt wat wel en niet mag, maar daarnaast staat ook nog in de wet ruimtelijke ordening dat je wel aan goede ruimtelijke ordening moet doen. Als het wel voldoet aan de andere regelgeving en niet aan een goede ruimtelijke ordening mag het nog niet. Dat is waar ze zich allemaal op beroepen. De Gasunie zegt bijvoorbeeld: Ja, als deze turbine omvalt op mijn leiding, met een kans van 1 op een miljard per jaar, waar hebben we het over, dan zit het hele dorp zonder gas.

Economische schade?

Dat is puur economische schade.

Juridisch hebben ze geen grond om dat te winnen, maar toch, ze beschermen hun belang, doen ze het toch en brengen ze het in. De ontwikkelaar moet dan in gesprek met al die bedrijven in de omze mee te krijgen. Dat lukt niet. De partijen gaan inspraak indienen en de plaatselijke ambtenaar moet de vergunning wel of niet verlenen, maar dit is zo ontzettend complex dat hij het ook allemaal niet weet en zo is de ontwikkeling in moerdijk al bijna 20 jaar aan de gang. Ondanks dat er helemaal geen wet- en regelgeving is die in de weg staan, wordt dat hele proces dus wel vertraagd, gefaseerd of gaat misschien helemaal niet door. Dat weten we nog niet.

En om even terug te komen op de vraag welke wet- en regelgeving dan de boosdoener is? Nou, dat is dus niet zo zeer de externe veiligheid.

Maar meer de regels die de bedrijven in de omgeving zelf bedenken om hun eigen economische belangen de behartigen?

Ja, en wat nu dus ontbreekt is een Chinese dictator die zegt: Niets mee te maken, hier komen ze. Om het even heel zwart/wit te maken.

Dit is het voorbeeld rondom externe veiligheid op haventerreinen, maar precies dit zelfde zie je rond al die andere onderwerpen op al die andere locaties terugkomen. Wil je nog een paar voorbeelden?

Nee hoor, ik snap het idee wel.

- We hebben nu een zeehavenlocatie gehad. Een industrieel gebied. Denk je dat dit de potentiële locaties zijn voor de toekomst om veel windturbines te plaatsen?

Nee, dit zijn niet de locaties van de toekomst. Ik denk dat de havens die we hebben, die staan over 5 jaar wel aardig vol. Voor zover de ruimte er is. Daarnaast zijn nog heel veel provincies bezig met kleine bedrijventerreintjes. Dat lukt, hier en daar krijgen ze er eentje tussen gepast, maar daar gaan we het ook niet mee redden. Wat ik wel als locaties zie zijn de waterkeringen. De dijken.

Op dit moment is het verboden om daar een windmolen op te plaatsen.

Het is vrij recent niet meer verboden. Het was verboden en is nu een 'nee, mits'. Nee, mits je aantoont dat het wel kan. Maar waar je mee zit is dat die waterschappen die hebben heel traditioneel maar 1 ding: Dijkveiligheid. Alles wat daar ook maar een klein beetje aan kan knabbelen daar zijn ze op tegen. Men was op een plek bij Delfzijl heel ver met het plaatsen van een windturbine op een dijk, maar gisteren was in het nieuws dat het bestuur van het waterschap toch niet akkoord wil gaan, want als die turbine op die dijk staat en het is springvloed, een harde wind en een aardbeving is niet aangetoond dat het nog wel veilig is. Dat was de reden. Ik verwacht toch dat die dijklocaties er aan moeten gaan geloven. Het zijn prachtige locaties. Veel wind, weinig woningen in de buurt en, wat heel fijn is, je hebt vaak te maken met 1 grondeigenaar (het waterschap).

Maar je merkt dus wel dat andere belangen op dit moment zwaarder wegen dan het belang van de windmolens. Dat gold op dat industriële gebied, door de bedrijven die er om heen liggen, en op de plek van die dijk dus ook. Uiteindelijk gaat het niet door omdat het 'safety belang' voorgaat. Is dat zo?

Hele moeilijke vraag. Het is natuurlijk heel locatie specifiek. Als we het hebben over die bedrijventerreinen dan is het helaas niet.. Was het maar zo objectief als jij zegt. Vaak is het degene met de grootste mond en het meeste lef heeft voorrang. Dat is het eerder. Op dijklocaties is het anders. Daar is het meer: Nee, dijkveiligheid en hier geen wind. Daar is het gewoon duidelijk. En dat heeft er ook mee te maken dat de hele bestuurlijke huis van Nederland. Je hebt rijk, provincie, gemeente en daarnaast het waterschap. Die kunnen gewoon autonoom helemaal zelf beslissen.

En denk jij dan dat dat gegrond is? Dat ze gegrond zeggen: hier geen wind, want waterveiligheid?

- Wegen deze regelingen en belangen zwaarder dan het belang van de energietransitie?

Nee, totaal niet! Het is prima technisch op te lossen. Maar de houding van de waterschappen is: 'aan mijn dijk geen polonaise'. Voor niets hoor. Ook niet voor nieuwe leidingen.

Nou, dat is duidelijk.

Mijn onderzoek gaat dus over windenergie en de problemen daarvoor. En vervolgens in hoeverre de toekomstige Omgevingswet deze problemen kan oplossen. Denk jij dat de problemen die we besproken hebben kunnen worden opgelost door de meer integraliteit van de Omgevingswet, omgevingsvisie en omgevingsplan?

Dat vindt ik heel moeilijk. Ik zit vooral een beetje in de technische hoek he en ik merk dat ik niet zo heel erg thuis ben in de omgevingswet en wat dan betekent. Ik moet je eerlijk zeggen. Ik vrees eigenlijk alleen maar dat in het kader van zo een Omgevingswet de regel van de grootste mond alleen maar erger gaat worden.

Door meer decentralisatie?

Ja, ik vrees dat het dus alleen maar moeilijker gaat worden. op die manier. Maar misschien, en daar ben jij verder in dan ik denk ik, is er in zo'n Omgevingswet ook wel iets komt, en dat bestaat ook al wel, dat je in geval van een nationaal belang als dit het rijk alle sop zich neemt.

Ja, de omgevingswet is natuurlijk gebaseerd op de Crisis- en herstelwet. In het verlengde daarvan. Eenvoudig Beter. Dus wat dat betreft zullen die regelingen er ook wel blijven voor speciale gevallen. Daar heb je de maatwerkvoorschriften voor en zulke dingen. Alleen, hoofdzaak van de Omgevingswet is wel dat de lokale overheden meer afwegingsruimte hebben. Wat dat betreft klopt het wel wat jij zegt, dat het misschien alleen maar erger gaat worden.

Ja, heel veel mensen zijn het met mij oneens hoor, met wat ik nu zeg. Voor dat hele winddossier heeft het rijk op een gegeven moment 10 locaties aangewezen, waar de veenkoloniën één van is, waarvan we zeggen 100 megawatt plus. Daar gaat het komen. Provincies jullie mogen het doen binnen die termijnen. Lukt dat niet, dan gaan wij het doen. En je ziet dat die 10 parken wel van de grond komen. Dat staat er dadelijk. En dan is het heel vervelend voor die paar mensen in dorpe huppeldepup, dat die dat niet leuk vinden. Maar er staat wel 1000 megawatt. Die mogelijkheid moet er op een of andere manier wel blijven, of misschien nog veel wel.

Ja, de mogelijkheid om het naar het nationaal belang te sturen en het door te kunnen drukken?

Ja, zeker voor dit soort dossiers. Volgens mij is de meest extreme vorm van NIMBY een windturbine. Iedereen zegt dat het moet maar niet hier. Al zet je het midden op zee, dan zeggen mensen nog: nee niet hier. Volgens mij heb je daar gewoon een sterk centraal gezag voor nodig.

SLOT

- Wilt je nog iets aan ons gesprek toevoegen?
- Heeft u nog tips voor het vervolg van mijn onderzoek?

Bijlage 5: Transcript interview Eskens

Geïnterviewde: Jeroen Eskens, Milieuplanoloog bij AnteaGroup

Datum: 20 april 2016

Vakgebied:
Gebiedsgericht milieubeleid
Omgevingsveiligheid
Toetsing ruimtelijke plannen

INTRO

- Uitleg over de inhoud het onderzoek.
- Eerste interview met Christian Zuidema.
 - Gesproken over de energie transitie en waarom Nederland slecht presteert op het gebied van duurzame energie.
 - Wat denk jij dat je grootste belemmering vormt voor de energietransitie in Nederland?

Uhhh.. De grootste is moeilijk, maar er zijn meerdere beklemmingen. Ik ben overigens ook wel optimistisch hoor. Als eenmaal de beer los is, dan gaan we de rest wel inhalen. Maar wat een heel groot probleem is, is dat er eigenlijk geen probleemeigenaar is van dit verhaal. Bijvoorbeeld binnen het onderdeel milieuplanologie en veiligheid, binnen de directie externe veiligheid is er niet iemand aangewezen die verantwoordelijk is voor de veiligheidsaspecten van windenergie. Dat houdt in, dat als er bij Economische Zaken, waar overigens ook 2 kampen zijn, iemand iets signaleert en die zegt van: he, deze veiligheidsregels zijn heel beperkend. En dan komt hij vervolgens via een andere directie binnen bij het ministerie van I&M. Die directie moet dan weer gaan praten met de veiligheidsmensen, maar omdat wind geen gevaarlijke stof is, is er niemand die er specifiek voor aangewezen is. Dus er zitten constant andere mensen op.

Het resultaat is dus dat er heel lang en veel over dingen gepraat wordt. Dat er vooral veel gepraat wordt over de onderlinge moeilijke communicatielijnen en dat er dus geen flikker gebeurt.

Dan heb ik het even alleen over het onderdeel veiligheid, maar zo zijn er meerdere punten gewoon omdat er geen duidelijke adressering is van: oké, jij staat er voor en zorgt er voor.

Zelfs binnen economische zaken heb je een poot die eigenlijk heel erg die windenergie pusht, maar tegelijkertijd zit er binnen dat ministerie ook een poot die heel kritisch is.

En waarom kritisch?

Kritisch in de sfeer van randvoorwaarden. Gaat het allemaal wel goed? Maar! Dan gaat het vaak weer over een praktijkonderwerp. In een praktijkonderwerp heb je weer I&M nodig en zit je daar weer in. Dat werkt heel erg lastig. Dat is ook bevestigd door RVO, onderdeel economische zaken. Dat er veel discussie wordt gevoerd, maar dat vooral het vooral de fundamentele discussies zijn van: oké, maar welke rol heb jij dan?

Je merkt eigenlijk dat er het laatste jaar pas dat er ene kentering is gekomen dat mensen denken van: wacht even, we hebben nu een aantal voorbeelden die we goed kunnen oppakken en letterlijk kunnen aanraken en daar moeten we wat mee doen. En uhm. Ik heb jou verteld van een casus in Waalwijk. Daar hebben we een verhaal bij geschreven van: Jongens, de EV-wetgeving doet hier gek. Met die casus zijn we zelf mee gaan praten en lobbyen bij het ministerie en dat soort zaken. Die casus is ook bij rvo gekomen en Rvo heeft die meteen omarmd als een slecht voorbeeld waar het slecht gaat. Rvo is zelf ook, door de muurtjes heen, gaan praten met het ministerie. Op de achtergrond heb ik nog een aantal dingen toegelicht. En bij het laatste windoverleg, waarbij dus een nieuw iemand van het ministerie aanwezig was, iemand die ik heel graag zal willen zien als die ambassadeur. Hij kan strontvervelend lastig en tegendraads zijn hier en daar, maar dan wel professioneel en dan weet ie waar hij het over heeft. Dat soort mensen houd ik wel van. Dan is ie terecht lastig. Nou hij heeft die casus van Waalwijk als een soort algemene casus naar de wind zitten doen. Zo van: kijk we zijn belemmeringen aan het opheffen. Er ligt nog een lijstje. Dat lijstje heb ik jou ook gegeven van belemmeringen. Dat werd ook gepresenteerd en toen heb ik gevraagd of hij nou niet de ambassadeur kon zijn voor dat soort zaken. Nou, zei die toen, dan moet je even overleggen met mijn baas. En dan zitten we weer terug..

Maar je merkt dus dat als je de casus juist omschrijft en dat de juiste mensen aan elkaar gekoppeld worden, dat er ook oplossingen komen.

Het zit nog dus nog niet eens in de regelgeving zeg jij?

Nou kijk, de regelgeving heeft ook zijn gekke dingen. En er wordt vaak regelgeving gebruikt die helemaal niet ontworpen is voor dat doel.

Nee, daar hebben we het inderdaad ook wel eens over gehad ja.

Maar het gaat ook soms gewoon puur om dit soort zaken. En dan komen we terug bij mijn probleem van de omgevingswet. De omgevingswet kan misschien wel dingen makkelijker maken. Dat is ook het credo geweest van veel voorgaande wetswijzigingen.

Ja, de crisis- en herstelwet bijvoorbeeld.

Ja, maar ook de Wabo en dat soort dingen. Dat maakte het ook allemaal simpeler. Maar op het moment dat je bij de gemeente een fundamentalist hebt zitten die over de kapvergunningen gaat en dat een boom nooit gekapt mag worden en dat hij een obstakel is binnen de gemeente, terecht of onterecht. Of je nou een afzonderlijke kapverordening hebt of het samentrekt, als daar op een gegeven moment gewoon iemand in zit die lastig is of een heel specifiek beleid uit staan punten heeft, dan loopt het daar niet om. Dus die wet doet er niet zo heel veel toe.

Je ziet ook dat nu in de Omgevingswet er voor wind een stuk stroomlijning in heeft gezeten in een paar concepten, maar dan zie je dat wind keurig wordt ingedeeld tussen andere risicobedrijven. Dat heeft zijn voordelen, maar dan ook aan verplichtingen moet voldoen die voor die andere bedrijven wel logisch zijn maar voor wind niet. Dan zou bijvoorbeeld het groepsrisico beschouwd moeten worden, terwijl er al lang aangetoond is dat je een windturbine neerzet in een gebied waar weinig mensen zitten. Anders heb je weinig wind. Wat is dan het nut van groepsrisico bepalen? Wat is het nut van het bij een windturbine de zelfredzaamheid van bewoners en de bestrijding van gevaarlijke stoffen mee te beschouwen.

Maar je ziet dat er nu door een soort van indeling.. als je daar bij het ministerie iemand hebt zitten die dat weet, gaat het een stuk makkelijker. Maar die deskundigheid is weg en mensen praten over structuren, maar er zitten veel te weinig mensen achter die weten waar het over gaat.

Bij het voordenen zat ik te denken over een voordeel. Je weet dat ik wat sceptisch ben over die Omgevingswet. Een fenomeen. In het verleden, ik zeg niet dat het verleden beter was hoor, moest een bedrijf een Hinderwetvergunning hebben en daarna een Milieuvergunning. Die milieuvergunning was vaak een op een bedrijf toegeschreven maatwerk vaak heel veel onkunde in zat omdat al die individuele mensen bij de gemeenten wisten hoe het in elkaar zat. En ik weet dat, want ik ben er zelf begonnen op die manier. Ik heb heel veel gekke dingen gedaan. Maar daar stond dan in dat dit bedrijf bijvoorbeeld op die plaats zo veel geluid mag maken op die plaats. Ging je dan naderhand een bestemmingsplan maken en je ging kijken naar de geluidrechten van dat bedrijf. Dan was heel erg duidelijk dat dat bedrijf op die plaats zo veel geluid mag maken. Achter dat normpunt is de leef kwaliteit dus bijvoorbeeld goed. Dat was eenduidig. Vervolgens is gezegd, in het kader van deregulering, dat we een soort algemene voorschriften gaan maken. Standaardisering. Daar zit een duidelijk voordeel aan, omdat het al die vergunningen en onzinnige complexe regels heeft opgeheven.

Een duidelijk voordeel, maar die geluidsnorm geldt nu ter plaatse van de dichtstbijzijnde woning. Maarja, waar is die dichtstbijzijnde woning. En als die woning op 300 meter afstand staat, wat is dan eigenlijk het geluidsniveau dat je op 50 meter afstand moet aanhouden. Als je met een nieuw bestemmingsplan eens die woning op 50 meter afstand gaat zetten, gaat dat bedrijf planschade declareren omdat hij eerst een geluidsniveau passend bij 300 meter had. Dat geeft dus de vraag: hoeveel geluid mag ie eigenlijk hebben? Wat je dus ziet is dat het doordat het op het milieuspoor is gedereguleerd, dat het in het zekerheidsspoor van het bestemmingsplan weer veel meer onderzoek moet plaatsvinden en dat er veel meer discussie komt van: wat is het nu?

Een schepje sterker nog: In het activiteitenbesluit is op een gegeven moment gezegd dat je geen nadere eisen moet stellen. 'Dit is het gewenste geluidsniveau en de algemene kwaliteitsmaat'. De raad van state heeft nu een paar keer uitgesproken dat als je een specifieke gebiedskwaliteit hebt, dan moet je in het bestemmingsplan de aanvullende kwaliteitseis gaan regelen die nodig is om aanvullend of naast het activiteitenbesluit die milieukwaliteit te gaan regelen.

Waarmee je dus eigenlijk die hele dereguleringscyclus, die van te voren bedoeld was om alles te vereenvoudigen en flexibeler te maken, nu via het ruimtelijk spoor weer terug ziet komen. Je moet het allemaal weer gaan regelen. We willen toch die zekerheid en die houvast hebben.

Ja, maar het omgevingsplan is toch wel iets flexibeler en dynamischer?

Nou, dat geloof ik dus niet, want je ziet de hele tijd dat wanneer er een dereguleringsspoor is, de raad van state zegt van: ja, je hebt deze gebiedskwaliteit onvoldoende onderzocht en er is onvoldoende maatwerk gedaan. Ga hier maar is een keer goed onderzoeken en maak, waar nodig, maar aanvullende geluidregels. In het verleden mochten er helemaal geen normen in het bestemmingsplan en nu zegt de raad van state dat je voor een bepaalde plaats milieunormen moet opnemen.

Maar voor die plaats, zijn dat dan ook potentiële plaatsen voor windmolens?

Nou, er is net iets geweest waar de raad van state zei: 'ja dat leg je maar vast in het bestemmingsplan'. Dit terwijl je daar al het activiteitenbesluit hebt die daar uitspraken over doet.

Je ziet het op veel meer plaatsen. Het is niet alleen windmolens. Je ziet gewoon dat wanneer flexibiliteit en deregulering het credo is van het activiteitenbesluit, het in een casus toch weer precies vast gelegd gaan worden en dat krijg je dus dat er via de achterdeur hetzelfde gedaan gaat worden. En dan krijg je weer het probleem: Welke regel geldt nu? Die uit het activiteitenbesluit of

die uit het bestemmingsplan? Daar zitten soms weer verschillende systemen achter. Welk systeem is het nu?

Het zijn de mooie verhalen van hoe je het doet en meer van dat soort zaken, maar uiteindelijk zit je toch weer met het feit dat je houvast moet hebben en die precieze zekerheid. Elke keer zie je dat fenomeen terugkomen.

Daarom zeg ik ook: ja heel leuk die nieuwe Omgevingswet, flexibiliteit en één omgevingsplan, maar op een gegeven moment komt er een projectontwikkelaar en die wil hier iets neerzetten en het omgevingsplan past daar niet op. Wat gaat er gebeuren?

Ja, dan moet er sowieso een vergunning worden aangevraagd en die moet worden beoordeeld. En die Omgevingswet biedt wel met het instrument programma.. dat als dat initiatief wel de omgevingsvisie past dat je door middel van het programma het toch toelaat.

Ja, maar wat is het verschil met de huidige situatie?

Nou, volgens mij wordt er nu alleen getoetst aan het bestemmingsplan en niet erbuiten.

Maar dat gaat straks ook niet gebeuren..

Ja, maar door middel van het programma is het wel mogelijk om af te wijken van omgevingswaarden van het bestemmingsplan.

Ja, maar in de praktijk is het zo dat mensen zeggen van: je moet dat beschermen en daar stemmen we het op af.

En wat je wilt beschermen leg je vast in de omgevingsvisie.

Ja, maar het probleem daarmee is altijd geweest dat het geen dat je wilt beschermen iets is wat met de tijd vordert en dat daar andere inzichten over komen, andere claims. Het bestemmingsplan loopt daar per definitie op achter en dat zal het omgevingsplan ook doen....

Ja maar ze willen door de digitalisering en het openbaar maken van het omgevingsplan dat wel makkelijker te veranderen is zeg maar.

Dat kan, maar wat we zien in veiligheidsdingen is dat wat digitaal is, bijvoorbeeld de risicokaart, dat is een ramp omdat die per definitie achterloopt omdat ie over 5 tot 6 schijven loopt.

Het idee is heel erg mooi, maar er zitten altijd mensen achter die..

Het oude denken nog hebben?

Die het oude denken hebben, maar ook hun eigen positie.. die risicokaart, daar zit een heel bastion achter van verdediging van kaarten en dat soort zaken. Super verdragend! Dat is het en dat is in wezen het zelfde als die man bij het ministerie die het niet doet. Daar zit de fout in. En dan komt de politiek en die zegt: we gaan hier deregulering doen. Nou, ik heb door deregulering alleen maar ingewikkelder zien worden.

Ik vind de gedachtes wel mooi. Ik vind het heel charmant, maar als ik een probleemanalyse moet maken waarom dingen niet lopen, is het nooit de wetgeving. Het zijn nooit dat soort zaken. Het zijn altijd de mensen die er achter zitten. De loopgraven, het positiespel.

Degene die de afweging moeten maken?

Dat ook vaak nog niet eens, maar het positie spel daarachter omdat er een directeur achter zit en van een directeur mag iets niet.

Dat de vergunningverlener dus wordt beïnvloed door..

Een bepaald belang.

Maar waar komt dat belang dan precies vandaan?

Dat belang kan ontzettend divers zijn.. Ik heb bij mijn 2^e baan een heel erg grote fout gemaakt. Er was een loopgravenoorlog tussen de afdeling milieu en de afdeling weg & werken. Daar kwam ik in en het was echt belachelijk. Ik dacht: wat is nou het probleem? In mijn affiniteit heb ik dat in 3 weken opgelost. Dat is me absoluut niet in dank afgenomen, want die loopgravenoorlog was voor een deel het bestaansrecht van mijn afdelingshoofd en dat afdelingshoofd. En tot mijn stomme verbazing was later op een ander thema diezelfde oorlog.

Een oorlog die zichzelf in stand houdt?

Met lachende mensen! Die hadden een bepaalde materie nodig. Ik dacht: dit is ook oplosbaar, maar als zij dat graag willen... laat ze, ik loop er wel om heen.

Dat zijn de zaken. En dan komt de VVD met deregulering, het wordt makkelijker en dat soort zaken. Sommige dingen zijn niet makkelijk!

Ja en zeker lastig om decentraal op te lossen. Vooral gezien de opgave die we hebben op het gebied van duurzame energie.

Ja.

Bijlage 6: Interviewguide Van de Heijning

Geïnterviewde: Johan van de Heijning, adviseur en projectleider bij AnteaGroup

Vakgebied:

Ruimtelijke (her)ontwikkeling

Windenergie

INTRO

- Uitleg over de inhoud het onderzoek.
- Eerdere interviews. Vooral veel gesproken over institutionele problemen rondom windenergie en de ruimtelijke inpassing
- In een eerder gesprek hebben we gesproken over die 3 pijlers voor een succesvol windenergieproject. Uit eerdere interviews blijkt dat de problemen vooral zitten bij de ruimtelijk inpassing en maatschappelijke acceptatie. Onderschrijf jij dat?

SPECIFIEK

- Ook blijkt uit eerder interviews en literatuurstudie blijkt dat weerstand tegen windenergieprojecten zoals in de veenkoloniën het gevolg kunnen zijn van een top-down planningsbenadering. Hoe sta jij hier in?
- Wat zou de overheid kunnen doen om weestand op lokaal niveau te verlagen bij grootschalige windenergieprojecten?
- In hoeverre is visievorming belangrijk voor het creëren van draagvlak?
 - Wat kan de omgevingsvisie van de omgevingswet hieraan bijdragen?

SLOT

- Wilt je nog iets aan ons gesprek toevoegen?
- Heeft u nog tips voor het vervolg van mijn onderzoek?
- Welke personen bij het ministerie zou ik kunnen spreken?

Bijlage 7: Transcript interview Van de Heijning

Geïnterviewde: Johan van de Heijning, adviseur en projectleider bij AnteaGroup

Datum: 20 april 2016

Vakgebied:
Ruimtelijke (her)ontwikkeling
Windenergie

INTRO

- Uitleg over de inhoud het onderzoek.
- Eerdere interviews. Vooral veel gesproken over institutionele problemen rondom windenergie en de ruimtelijke inpassing
- In een eerder gesprek hebben we gesproken over die 3 pijlers voor een succesvol windenergieproject. Uit eerdere interviews blijkt dat de problemen vooral zitten bij de ruimtelijk inpassing en maatschappelijke acceptatie. Onderschrijf jij dat?

Ja, dat geld is wel te halen ja.

Dus dat het vooral die 2 weken zijn onderschrijf jij wel?

Ja.

En welke van de 2 vooral dan?

Nou, kijk, Eigenlijk is het gewoon gebiedsontwikkeling he. Als je van A naar B wilt, moet je 3 dingen hebben. Je moet een stukje grond hebben, je moet geld hebben en je moet instemming hebben van het bevoegd gezag. Alles wat je doet gaat over die 3 dingen.

Geld is vaak het probleem niet. Grond, als de initiatiefnemer die inbrengt, is die grond er. En dan is vooral de besluitvormingen en het meekrijgen van de raad, die beïnvloed wordt door de omgeving en van alles, de crux. En daar stranden die projecten op. Geld en grond is over het algemeen wel geregeld.

Oke, maar stranden ze dan op lokaal draagvlak of draagvlak binnen de raad?

Dat is vaak een beetje hetzelfde. De gemeenteraad is natuurlijk de vertegenwoordiger van 'het lokale draagvlak' en de meeste gemeenteraden zijn erg beïnvloedbaar door hun eigen bevolking. Dat is eigenlijk maar goed ook. Als ze daar met spandoeken staan, wordt het besluit over het algemeen niet genomen.

SPECIFIEK

- Ook blijkt uit eerder interviews en literatuurstudie blijkt dat weerstand tegen windenergieprojecten zoals in de veenkoloniën het gevolg kunnen zijn van een top-down planningsbenadering. Hoe sta jij hier in?

Nou, er zijn 2 dingen die in de kern het verzet veroorzaken. Dat is het top-down, van het wordt maar over mijn rug beslist. Maar dat is niet alleen bij wind. Dat geldt ook bij AZC's en ondergrondse opslag. Bij al die dingen gaat het erover: 'hé, heb ik er ook nog iets over te zeggen?' Dat gevoel. Dat is 1...

Er zijn er eigenlijk 3.

De 2^e is nut en noodzaak. De hele wereld gaat op duurzame energie. Dat is gewoon klaar. Dat is zelfs een economische wet. Dat gaat gebeuren. Een aantal mensen wisten dat al en een aantal mensen betwijfelen dat nog steeds. 'moet daar nou 18 miljard subsidie in bla bla bla'. Het is dus ook een nut en noodzaak verhaal. Dat speelt bij wind wel specifiek. Dat wordt ook aangegrepen door de mensen die tegen zijn.

Die zien de noodzaak niet in dan?

Nee, die zeggen van: moet dat nou die wind, daar gaat alleen maar geld naartoe. Dat verhaal.

Daarnaast, en dat is een hele belangrijke, heb je 'lusten/lasten'. De lusten gaan naar een paar grondeigenaren en een energiebedrijf en de lasten liggen in de hele omgeving. Die mismatch, en met name omdat het een gesubsidieerd verhaal is, levert de spanning op.

- Wat zou de overheid kunnen doen om weerstand op lokaal niveau te verlagen bij grootschalige windenergieprojecten? Om deze mismatch op te lossen?

In mijn filosofie, en dat is inmiddels ook wel een beetje de Antea-filosofie en daar gaan we ook wel mee de boer op, moet de gemeente de regie nemen. Wat je nu ziet is dat met name de grote windprojecten top-down door het rijk aangewezen zijn, dat grondeigenaren, provincie en ontwikkelaars, zich hebben gepositioneerd, dat er een tijdsdruk op zit en dat er een soort tandem ontstaat tussen de initiatiefnemer en het rijk die haast heeft en gemeentes maar moeten proberen om allemaal maatschappelijke belangen in dat traject te wringen. Elke keer als ze wat willen, zegt die tandem: 'dat zit niet in de scope, dat hoort er niet bij, we hebben nu eenmaal een taakstelling, dat kan er niet van af'. Die denderen maar door.

De gemeente probeert er tussen te komen maar dat lukt bijna niet.

Dat lukt bijna niet omdat ze aan de zijkant staan. We hadden vorige week het congres 'global to local'. Dus de neerslag van mondiale ontwikkelingen op het lokale niveau. De gemeente moet de regie nemen. De gemeente moeten hun duurzaamheidsopgave.. Zij zijn degene die het kunnen sturen. Zij moeten actief zeggen van: ik wil dat, energieneutraal worden, ik beargumenteer welke vormen ik kies, ik kies locaties en bij voorkeur ben ik eigenaar van de grond. Dan kan de gemeente iets doen aan het project zelf. Dan kan de gemeente het tenderen maar ook zeggen dat ze 20% van het project. Op die manier heb je dus stuur en heb je het maatschappelijk lokale belang koppelen met wind vangen.

Je zegt dus dat je het moet neerleggen op gemeentelijk niveau.

Gemeentes zijn de sleutelspeler.

Ja, maar je zei ook dat die lokale overheden hun oren een beetje laten hangen naar de lokale behoefte en dat dat een tegenwerkende kracht is. In hoeverre denk je dan dat die lokale overheden aan de doelstellingen gaan voldoen? Dat die zo veel windmolens kunnen gaan plaatsen?

Kijk, ik denk dat als je kijkt naar wat gebeurt bij gemeenten. Alle grotere gemeenten hebben in hun doelstellingen dat ze energieneutraal willen worden. 2030, 2035, bijna zonder uitzondering. Binnen al die gemeentes zie je discussies over hoe ze dat nou gaan doen. En je ziet ook dat er steeds meer realisme in komt, want 10 á 5 jaar geleden riepen ze: 'ja, dat willen wel, maar dan geen wind'. Nu worden de klimaateffecten wel heel duidelijk, de olie gaat echt wel opraken, de energiemarkt is echt aan het omkantelen. 'Nu zitten we op 2,5% van die 100% die ze moeten hebben, nu moeten we echt een stap zetten'. 'En hoe gaan we die stap zetten?' Welke energievormen? 'Gaan we voor besparing, gaan we voor wind, gaan we voor zon?' 'Hoe betrekken we onze burgers daar in'?

Je ziet dat er in die grote steden, die grote gemeenten, actief wordt nagedacht over..

Nagedacht ja..

Ja, maar goed, die zijn er tenminste wel mee bezig. En daar ligt voor ons als Antea dus een enorme markt. Om dat strategische punt te vertalen naar stappen voor nu. Daarom zeg ik: de gemeenten zijn er voor in het leven en soms zijn het ook regio's. Ik zit nu bijvoorbeeld ook best vaak in Parkstad Limburg. Daar zijn ze ook bezig met: ja, 'hoe gaan we dat nou doen?' 'Hoe zorgen we er nou voor dat ons eerste project het goede project is'? Die zijn echt al bezig om die lange termijn strategie om te zetten naar slimme acties voor nu. En de gemeente of de regio is bij uitstek het schaalniveau waarop je dat moet doen.

Een soort experimenteerbasis op dit moment?

Ja, er wordt natuurlijk al volop geëxperimenteerd met allerlei juridische toestanden, maar in feite gaat het er gewoon om: durf ik boter bij de vis te doen? Durf ik energieneutraal te worden? En steeds meer mensen zien dat we wel kunnen lullen wat we willen maar.. we zitten bij RWE binnen. Die stoten alle fossiele dingen af. Bij Engie investeren ze niets meer in fossiel. Het gaat allemaal dicht. Nuon heeft alle centrales.. We gaan gewoon naar zon en wind. En wat er allemaal nog bij komt natuurlijk.

Ja, getijde energie enz.

Precies, uiteindelijk gaat het daar toch gewoon naartoe. Iedereen ziet dat en de vraag is: hoe doe je dat en hoe breng je burgers in positie om ook deel te nemen in dat nieuwe veld?

Ja, en qua visievorming,

- In hoeverre is visievorming belangrijk voor het creëren van draagvlak?

Ja, je moet zo'n beslissing samen met je bevolking nemen. In mijn filosofie, en dat is een best particuliere filosofie die ik hier nu ventileer, zie ik dat we gewoon een systeemcrisis hebben gehad. Die heb je eens in de 70 jaar. Dan is je systeem kapot. Of het nou de auto-industrie is of de banken of het bestuur of.. Alles is kapot, alles werkt niet meer. We gaan naar een wereld waarin technologische doorbraken komen die echt fundamenteel anders zijn.

De windmolen is dan de doorbraak?

Ja de energietransitie op zich zelf. Van fossiel naar duurzaam. Van centraal naar decentraal. Dat heeft een impact, dat wil je niet weten. En als je geen olie en gas meer nodig hebt, wat doet Rusland dan met 90% procent economie op olie en gas? Saoedi- Arabië? Wat doet Brazilië? Wat dat betreft is het ook wel een hele spannende tijd. Je ziet dus dat ook ons hele maniertje hoe wij planologie bedrijven met lange procedures en de scope klein maken aan het begin. Die hele manier van werken, dat werkt gewoon niet meer. Plus, mensen zijn super geïnformeerd. Ze kunnen de verbanden niet leggen, maar ze hebben super veel informatie ter beschikking. Mijn visie is dat we naar minder procedures en meet inspraak moeten. Minder gelul en mensen gewoon meer vragen. En dat kan je dan ook doen als je mensen in het begin meeneemt in een verhaal en dingen open te stellen. Zo van: de stip aan de horizon is energieneutraal zijn in 2040. Hoe gaan we dat doen?

We kunnen tegenwoordig met GIS en al die dingen enorme scenario analyses doen. En ik ben er ook heel erg voor dat wij als adviesbureau veel meer aan de voorkant gaan zeggen, ook in game-achtige situaties, van: ga maar is aan de gang, hier heb je een map, maak maar is een oplossing in 2 uur. Daarna plaatje ophalen. Nou, dat is dan een investering van 27 miljard, wat is hier goed, wat is hier slecht.. Je moet mensen procesmatig dus meer in dat verhaal meenemen. Ik denk dat de techniek er is om dat te kunnen doen. En energie, als je kijkt naar water, wegen, rail. Dat is een geïnstitutionaliseerd planvormingsproces met een mirt, een tracéstudie, een otb en RWS dat allemaal vinkjes zet. Bij energie niet. Dat is een cowboywereld. Daar is alles vrij. Je kan het hele proces opnieuw invullen.

Ja, ik hoor ook veel dat er niet 1 persoon is die dat belang behartigt en de voorloper is voor duurzame energie.

Ja, er wordt geen positief verhaal over duurzame energie uitgerold. En wat niet zo van: hé jongens, die olie gat op en straks hebben we er niets meer aan, dus laten we er nou even 50 miljard in knallen dan liggen we voor op de wereld. Dat hebben Denemarken en Duitsland gedaan.

- Wat kan de omgevingsvisie van de omgevingswet hieraan bijdragen? Ook omdat gemeentes straks gedwongen worden op opnieuw na te denken over hun omgeving?

Ja kijk, ik denk, die Omgevingswet is er ook niet voor de hobby. Iedereen ziet ook wel, dat hoe we het nu doen, het voor geen meter werkt. Die omgevingswet heeft de juiste intenties en is op de juiste gevoelens gemaakt, maar je ziet nu dat hij door allerlei juristen toch weer een beetje..

Uiteindelijk is de mentaliteitsverandering dan de specifieke producten.

Regelgeving is minder belangrijker dan visievorming en die mentaliteitsverandering?

Ja, het gaat er om dat jij dus mensen kunt verbinden achter een idee. Het grootste probleem van onze bestuurders en ambtenaren is dat zij totaal niet de capaciteit en competenties bezitten om te verbinden. Mooi voorbeeld: eergisteren gaan ze AZC's in Noord-Brabant bespreken en sluiten ze het provinciehuis hermetisch af. En dan denk ik van: dan ben je toch eigenlijk wel een beetje de weg kwijt. Je kunt dus niet meer je verhaal.. En ik denk dat dat heel nijpend is omdat problemen veer urgenter zijn. Wat gebeurde er nou in Nederland te afgelopen 50 jaar? Een weggetje naar link en een naar rechts en niemand lag er wakker van. Economische groei van 3 procent en niemand had eigenlijk een probleem. De problemen zijn nu wel even wat anders en wat urgenter. En dan zie je dat op de manier hoe we dat deden.. dat dat niet werkt. En het internet legt ook dramatisch bloot.. je kan alles in Panama stoppen maar op een gegeven moment heeft iedereen alles door. Dat is natuurlijk het hele verhaal.

Ik geloof heel erg in die filosofie en ik geloof ook in het hele verhaal Elverding aan de voorkant. Mensen betrekken, maar dat vraagt vooral veel.. Eigenlijk heb je een hele goede wethouder nodig die zijn nek uit kan steken en kan binden en je hebt een aantal ambtenaren er achter nodig die dat spel kunnen spelen en dat ook willen spelen.

En in hoeverre moeten die ambtenaren en wethouder dan in de maatschappij staan? Moeten die heel erg beïnvloedbaar zijn door de lokale bevolking of moeten ze ook nog in hun achterhoofd de doelstelling hebben.

Tuurlijk, kijk, de kunst is.. Gebiedsontwikkeling is een vak. Dat vak waren we eigenlijk heel goed aan het ontwikkelen. We hebben echt wel een kader van hoe je dat zou moeten doen. De kunst is dan om een beleidsurgentie te koppelen aan een gebiedsurgentie en je hebt ambassadeurs nodig. Het is een beetje schaken op inhoud, op omgeving, op procedure. Dat is gewoon een vak. Ik denk ook een ervaringsvak en ik denk dat je bij het opleiden van de mensen die dat vak beheersen ook moet zorgen dat ze dat kunnen vertalen naar duurzame energie. Daar ligt volgens mij de sleutel. Het is meer een competentie probleem dan dat het een specifieke juridisch planologisch probleem is.

Ja, ik hoor vaker dat het niet zo zeer d inhoudelijke materiele normen en regel zijn, maar dat het meer echt is van: hoe ga je daar mee om bij het afwegen van belangen.

Wat regel je publiek rechtelijk? Wat regel je privaatrechtelijk? Wat regel je misschien even onder tafel? Zo zit de wereld in elkaar. Hoe zet je die pionnen en hoe zorg je ervoor dat jet dat op een integere en uitlegbare manier kan doen? Dat is gewoon het vak.

SLOT

- Wilt je nog iets aan ons gesprek toevoegen?

Nou het belangrijkste is: neem zorgen van mensen serieus en betrek die bij plannen die je maakt. En ik vind ook dat het MER een hele mooie Multi criteria evaluatie is waar je heel veel in kwijt kunt. En gebruik die ook gewoon. Je moet eerst een NRD maken en aangeven welke alternatieven je gaat onderzoeken. Hoe een fijn instrument wil je wel niet hebben om aan de voorkant met

iedereen te praten over de opgave en de wegen die we hebben. Je kan samen een beoordelingskader opstellen. Dat kun je allemaal stap voor stap vaststellen. Dan heb je eigenlijk alles klaar staan. Iedereen is het er mee eens. Zo gaan we onderzoeken. Zo gaan we testen. Je kunt effecten objectief in beeld brengen. Dat is een heel mooi instrument om mensen mee te nemen en te binden op een onderwerp. Er ligt eigenlijk al heel veel.

En het is natuurlijk een wereld. Niemand weet wat er gebeurt in die energiemarkt.

- Heeft u nog tips voor het vervolg van mijn onderzoek?
- Welke personen bij het ministerie zou ik kunnen spreken?

Bijlage 8: Interviewguide Melchers en Moe Soe Let

Geïnterviewde: Anne Melchers, Projectontwikkelaar wind op land bij Eneco

Vakgebied:

Stakeholdermanagement

Vergunningen

Haalbaarheidsonderzoek

Geïnterviewde: Jinny Moe Soe Let, Corporate advisor regulatory affairs bij Eneco

Vakgebied:

Energierecht

Ruimtelijk ordeningsrecht

Algemeen bestuursrecht

INTRO

- Aanleiding van het gesprek en interview
- Onderzoek naar problematiek windenergie en de Omgevingswet
- Wordt er binnen Eneco al veel gesproken over de Omgevingswet en de gevolgen hiervan op het planologische proces?
 - Welke rol spelen jullie binnen Eneco als het gaat om de Omgevingswet?

SPECIFIEK (benadering en procedures)

- In mijn onderzoek maak ik duidelijk onderscheid tussen 2 verschillende planningsprocessen/procedures die toegepast worden bij windenergie projecten (en die zorgen dat een project vergunbaar is). De rijkscoördinatie-regeling (top-down) en de decentrale vergunningverlening (lokaal afwegend).
 - Zit er in de praktijk een groot verschil tussen deze planologische procedures?
 - Welke procedure heeft jullie 'voorkeur'? en waarom?
- Hoe ziet jullie ideale planningsprocedure eruit voor windenergieprojecten?
- Decentraal is één van de 3 pijlers achter de strategie van Eneco. Denken jullie dat door windenergie decentraal te regelen wel voldaan gaat worden aan de doelstellingen op het gebied van duurzame energie. Dit omdat er tussen provincies al moeilijk werd gedaan om 6 megawatt. (presentatie Eneco windlab)

SPECIFIEK (Omgevingswet)

- Welke rol kan de Omgevingsvisie van de Omgevingswet hebben in succesvol windenergie beleid?
- Als het gaat om decentrale vergunningen voor een windenergieproject, waar zitten knelpunten?
 - In hoeverre kan de Integraliteit, flexibiliteit en afwegingsruimte voor decentrale overheden het planningsproces voor windenergie eenvoudiger maken?
- Wanneer de Rijkscoördinatierегeling wordt toegepast zorgt dit vaak voor veel weerstand op lokaal niveau. Deze regeling wordt door de komst van de Omgevingswet vervangen door het Projectbesluit. Het Projectbesluit is een belangrijk kerninstrument van de Omgevingswet waarin de sneller en beter- aanpak naar voren komt. Belangrijke begrippen in deze aanpak zijn vroege participatie en brede verkenning
 - In hoeverre denken jullie dat deze procedure zal verschillen van de huidige?

SLOT

Willen jullie nog iets aan het interview toevoegen?

Bijlage 9: Transcript interview Melchers en Moe Soe Let

Melchers = A

Moe Soe Let = B

INTRO

- Aanleiding van het gesprek en interview
- Onderzoek naar problematiek windenergie en de Omgevingswet
- Wordt er binnen Eneco al veel gesproken over de Omgevingswet en de gevolgen hiervan op het planologische proces? We hebben al besproken dat jullie samen in een soort groepje zitten..
 - Welke rol spelen jullie binnen Eneco als het gaat om de windenergie en de Omgevingswet?

B) Ja, dat zijn eigenlijk 2 verschillende vragen, of in ieder geval vragen met 2 heel verschillende antwoorden, want over hoe wind binnen Eneco is belegd kan jij (Melchers) denk ik het meeste vertellen. En hoe de Omgevingswet binnen eneco is belegd kan ik misschien wat meer vertellen. De omgevingswet raakt heel veel verschillende bedrijfsonderdelen en activiteiten van Eneco. Van de Eneco- Groep moet ik dan zeggen, want nu zitten er ook nog net-beheerdersactiviteiten in de groep. Dus de beheerders van de elektriciteits- en gasnetten. De Omgevingswet is ook relevant voor dat onderdeel. Dan hebben we nog een warmtebedrijf. Ook infrastructuur, daar raakt het ook aan. En eigenlijk alles dat productie van duurzame energie is, waarvan wind er één is, maar bio-energie bijvoorbeeld ook, dat is eigenlijk de andere tak. Dus eigenlijk, elk onderdeel van de keten wordt geraakt door de Omgevingswet. En dan hebben we het nog niet gehad over als ik als individuele huiseigenaar bedenkt: 'Ik wil iets met duurzame energie gaan doen en wil zonnepanelen op mijn dak en dan moet ik een omgevingsvergunning aanvragen'. Dus in zo verre raakt het Eneco ook omdat uiteindelijk.. als mensen willen verduurzamen en ons bellen voor die zonnepanelen, komen ze dus eerst terecht bij onze loketten zegmaar. Dus het scheidt of belemmert ook weer mogelijk businesskansen.

Ja, wat ik eigenlijk net zei.. Het is een heel nieuw spelregelboekje dat gehanteerd moet worden op het gebied van alle besluitvorming op het gebied van de omgeving en de leefomgeving. Dus uhm inderdaad het heeft invloed op alles.

B) Ja, die hele energieketen van consument, die ook steeds vaker producent is, tot grootschalige productie. Alles wat daar tussen zit.. Al die elementen worden geraakt door de omgevingswet.

Dat is ook de reden uuh.. Ik zit bij de staff van corperative affairs dus ik ben in dienst van de holding. Ik werk in principe dus voor heel eneco, de hele eneco- groep. De Omgevingswte zit dan ook in mijn portefeuille omdat het heel Eneco doorsnijdt. En vervolgens heb ik bij de mensen die bezig zijn met specifieke activiteiten, zoals Anne (Melchers) op het gebied van wind, contact om dan te bespreken: Wat is nou het effect van die Omgevingswet specifiek voor jouw deeltje?

Ja, daarom is de combinatie van jullie natuurlijk perfect voor mij, als het goed is. Dus uuh.. Eneco is er dus mee bezig, maar zijn ze ook bezig met echt kijken van: Hoe werkt het straks anders? En hoe kunnen we nu al inspelen op hoe het straks werkt? Ik las iets over Windpark Spuisluis. Dat dat een soort van Pilot-versie was?

- Pilot project Spuisluis IJmuiden?

A) Ja!

In Hoeverre is dat dan anders dan hoe het nu gaat in dat hele planningsproces?

- A) Ja, sowieso proberen we al een beetje te werken in de geest van de Omgevingswet. Nu we weten dat hij eraan zit te komen, is het ook de bedoeling dat we dat wat meer doen. En wat wij doen vanuit wind is dat we op een bepaalde manier ontwikkelen met het oog op de omgeving. Dat is het community engagement beleid wat daar van toepassing is. Dat beleid sluit heel erg aan bij de Omgevingswet. Dus, hoe wij van nature ontwikkelen is eigenlijk ook wel een beetje de manier hoe de Omgevingswet er uit komt te zien. En voor mij is het natuurlijk ook heel belangrijk om te weten wat er gaat veranderen. Wat ik al vertelde toen, de gemiddelde doorlooptijd is 8 jaar voor een windpark. Dus voor heel veel initiatieven gaan we die Omgevingswet dus echt tegenkomen en meemaken. En dan als we er staan, hebben we natuurlijk ook steeds te maken met de omgeving en omgevingswet strategieën. Dus één van mijn projecten is geselecteerd als pilotproject.
- A) De ministeries zijn daar vooral geïnteresseerd in, EZ en I&M, omdat ze eigenlijk zoeken naar voorbeelden waarbij ze kunnen aanhalen wat het effect van de Omgevingswet is op een project zoals bij windpark ontwikkeling. Zij zijn heel er op zoek naar: Hoe gaat zo'n windparkontwikkeling nou eigenlijk aan de ontwikkelkant en wat halen we daaruit als voorbeeldmateriaal voor als een minister later vragen krijgt over die omgevingswet, als hij door de kamers heen gelooft wordt, dat ze dan ook goede voorbeelden kunnen aanhalen waarover ze door hun ambtenaren ook goed geïnformeerd zijn. En voor ons is het ook belangrijk. Wij kunnen onze dilemma's delen met hun en vragen van joh: Hoe moeten wij dit nu zien in het licht van de Omgevingswet en hoe gaan we hier verder mee. Dus dat is een win-win situatie wat mij betreft.

B) Wat mij heel erg opvalt is dat het accent bij deze pilot en andere pilots heel erg ligt op omgevingsmanagement

A) Ja!

B) Dus het zo vroeg mogelijk betrekken van stakeholders vanuit hun eigen rol en perspectief bij een bepaalde opgave, maar wat ik constateer is, en ik weet niet of dat bij jou ook zo is, dat je in de loop van het project ook veel materiele dingen tegen komt. Dus de insteek is initieel heel erg samen en vanuit stakeholdermanagement en dan kom je er achter dat er een bepaalde regel is die iets zegt over een bepaald belang of wat je met een bepaald belang moet doen. En dan denk ik: he, dat is gek want we hadden bedacht dat we het er over gingen hebben, maar nu ineens komt daar een wet voorbijzeilen en die bepaald gewoon hoe het zit. Dus wat ik wel steeds meer zie gebeuren is dat in die pilotprojecten of fictieve cases ga je zien dat die insteek van stakeholdermanagement en het naar voren halen van het proces.. Supergoed en superfijn, maar zelfs als je dat heel erg graag wil en doet, dan kom je wettelijke belemmeringen tegen.

Zoals? Een voorbeeld?

B) Overgangsrecht, Schadevergoeding, grondposities, geluid is altijd een lastig want daar zit weinig onderhandelingsruimte in. Maar, bijvoorbeeld het in kaart brengen van financiële effecten van een bepaald project uuh Integraal. Dat klinkt een beetje vaag maar ik kan het zo wel wat beter uitleggen. Dat is normaalgesproken geen onderdeel van het stakeholderproces. Dan is een onderdeel.. Ja, een initiatiefnemer wil dit doen. Wij hebben we last van. Wat krijgen we er voor

terug? Dat is een hele eenvoudige uitruil als het ware. Jij wil wat, ik heb er last van dus geef maar wat terug. Maar ik zie het gesprek in die zin steeds breder worden en steeds ook steeds complexer worden. Dat het gaat om: Ja, je kunt wel zeggen ik wil dit niet, je bent ook niet blij met financiële participatie, ik noem maar wat. En toch willen we wat met duurzame doelen. Dus wat kunnen we dan wel? En dat wordt dus zo langzaam maar zeker een heel ander gesprek Dan je gewend was.

Dus het gesprek aan de voorkant wordt steeds complexer door het werken met de Omgevingswet?

B) Ja

En kan je zeggen dat dit te complex is voor toekomstige lokale ambtenaar?

A) JA!

B) JA, Ik wil wel zeggen, complex zegt niet per se.. Complex zegt voor mij: Er zijn veel partijen bij betrokken en die hebben verschillende soorten belangen. Complex is niet per se ook ingewikkeld of moeilijk of wat dan ook. Het is vooral groot en divers. Maar alleen dat al is voor ambtenaren heel moeilijk te bevatten.

A) Dat is ook voor heel veel projectontwikkelaars moeilijk te bevatten.

B) Voor denk ik iedereen die een rol heeft in dat proces is dat best lastig. Ik denk ook dat vanuit de controle behoefte of beheersbaarheid ofso, is vaak de neiging om het zo klein mogelijk te maken, terwijl als ik denk: als je het echt goed wil doen, Dan laat je het in eerste instantie juist breder worden. Dat is voor zo'n project ook wel heel anders.

A) Maar ook spannend. Om even heel concreet te zijn. Als ik straks een project zou willen beginnen moet ik in een zo vroeg mogelijk stadium dat bekend maken bij iedereen.

Voorkeursbesluit enzo?

B) Ja nog voor dat voorkeursbesluit!

A) Maar dan wil je eigenlijk met de omgeving om de tafel gaan zitten van: Hé joh we hebben plannen voor een windpark en we zaten zelf aan dit gebied te denken en wat vinden jullie daar van? Is het oké of niet? Is het te groot of moet het op een ander plek? Maar heel concreet, ik moet wel grondcontracten hebben wil ik ergens iets kunnen gaan bouwen. Op dit moment is het zo dat je de grondcontracten bepalen wel eigenlijk je plek. Dus wat komt er nou eerst? De input van de Omgeving of het grondcontract? Dat is echt zo'n worsteling waar ik nu ook zelf in zit met één project. Dat wil ik concreet gaan maken. Daar wil in concreet gaan praten met de omgeving, maar ik wil de grondeigenaren ook spreken en eigenlijk zorgen dat ze een soort van exclusiviteit aan mij geven zonder dat we weten waar we uit gaan komen. Dat is heel anders dan wat we voorheen deden. Voorheen dachten we: Hier, we prikken deze locatie en dan zien we het wel.

Oke, in in hoeverre denken jullie dat dit dan toch een toegevoegde waarde heeft.. Dit aan de voorkant betrekken van die..

A) Als het goed is ga je wel betere locaties selecteren waar meer draagvlak voor is op een bepaalde manier. Meer acceptatie.

Maar wat denken jullie? Denken jullie dat het positief is of niet?

A en B) Jazeker!

B) Ik sta heel erg achter het doel en ik sta heel erg achter het feit dat die aanpak meer terug komt in de Omgevingswet. Soms meer formeel omdat het een vereiste is, maar sowieso het ademt het sowieso dit. Daar ben ik absoluut voorstander van. Als het goed doet, heeft het ook een beter resultaat dan hoe het nu gaat. Alleen, het is wel een ingewikkelder ding. Eerst was het gewoon lineair. Je begint bij A en je komt uit bij Z. En nu begin je misschien bij G en gaat dan terug naar A en dan komt je daarna misschien wel weer helemaal ergens anders uit. Dus de kans dat het mislukt is er ook echt. Of dat het niet ideaal gaat. Dat zie ik wel. Dus het is niet zo dat ik denk dat met de Omgevingswet al onze problemen zijn opgelost omdat we daarmee de acceptatie hebben geregeld.

A) Wat ik vooral een groot voordeel vind is dat je nu integraal naar een gebied gaat kijken. Wind is zo impactvol. Mensen zijn niet op zoek naar Sec het windpark. We vragen nu vergunningen aan op de manier van: Dit is het windpark en dit is het effect op de omgeving. Je kijkt helemaal niet cumulatief naar geluid bijvoorbeeld. Dat is geen vergunningscriteria. Je kijkt nu puur dit is het windpark en dit is het effect op de omgeving, maar je kijkt niet naar hiernaast zit nog een bedrijf dat heel veel produceert. Wat zijn die geluiden nu samen? Terwijl dat eigenlijk relevant is voor de omgeving.

Dus de hele per saldo benadering wordt wel echt..

B) Ja, maar ook andere initiatieven. Wij hebben wel een windparken gehad die moesten wijken voor een hoogspanningsleiding die daar kwam. Dat was een hele verrassing voor ons, want we wisten helemaal niet dat het speelde überhaupt. En dan krijgt die hoogspanning gewoon voorrang. Je wilt nu eigenlijk op voorhand al veel beter kijken en een gebied gaan indelen en ook met een langetermijnvisie kijken naar wat is er mogelijk en wat is dan een goede plek voor wind? Alleen dat vereist weer een actievere houding van de overheid die in principe als regisseur van dat gebied op lokaal niveau, of iets minder lokaal, zeg maar gemeentelijk of provinciaal niveau, moet die straks echt dingen gaan aanwijzen. Wat vinden wij een goed idee?

En dan kom ik terug op jouw punt van: hebben we daar de goede abtenaren voor zitten? Lastig hoor dit! Niet de huidige ambtenaren!

We komen nu ook op het punt van visievorming he. De Omgevingsvisie wordt straks het instrument daarvoor.

- Welke rol kan de Omgevingsvisie van de Omgevingswet hebben in succesvol windenergie beleid?

Ga je dan aan de voorkant via een omgevingsvisie prioriteiten stellen van nou, dit willen we hier dit willen we daar. Ga je op die manier de omgevingsvisie gebruiken om dan in een beginstadium alvast prioriteiten te stellen?

B) Het begint wat mij betreft nog een stap daarvoor. Voordat je vlekken gaat leggen op een bepaald gebied. Ik verwacht van omgevingsvisies dat daarin gaat staan wat de doelen zijn op het gebied van duurzame energie. Dus überhaupt van: Wat wil een gemeente? We hebben natuurlijk nationale doelen. We hebben Europese doelen, maar er zijn ook gemeentelijke doelen. Er zijn heel veel gemeenten die zeggen dat ze nu in 20-20 energieneutraal willen zijn. Ik hoop en verwacht dat in omgevingsvisies dat soort doelen terecht komen en dat daar dan ook een voorschot wordt genomen over hoe je dat dan gaat halen. Dus ik hoop heel erg dat in het kader van de omgevingsvisie gaat zien... Eigenlijk een beetje wat Anne net schetst, je gaat naar een bepaald gebied kijken. Je brengt in kaart wat je energiebehoefte daar is. En welke opties heb ik ok die

energiebehoefte in te vullen. Als ik zeg, ik wil alles op mijn eigen grondgebied CO2- vrij opwekken bijvoorbeeld, dan ga je dus op je eigen grondgebied kijken welke duurzame opwekking kan ik daar allemaal kwijt? En als het goed is krijg je dan allemaal scenario's of verschillende opties of een combinatie van opties. En dan krijg je een ander gesprek over wind. Want dan is niet meer dat iemand ergens een windpark wil neerzetten, maar iemand wil een duurzaam doel bereiken.

Dan trek je het veel groter.

B) Dan trek je het veel groter en ga je ook een afweging maken of je dat met wind wil doen of met zon doen.

A) Dat wordt het ook een bewustere keuze. Dan wordt het ook iets van de omgeving.

Van de gemeenschap. Ja de regisseur rol is dan echt weggelegd voor de gemeente of provincies. Hoe betrek je de hele community achter dat idee en die visie?

A) Als je ziet hoe die gemeentes dat nu doen op dat gebied houd ik een beetje mijn hart vast of dat straks wel goed gaat.

B) Ja, het is een gedeeld probleem he. Wij als energiebedrijf hebben ook die visie dat we de klant centraal stellen. We proberen ons dus heel goed te verplaatsen in die klant enzo. Maar daadwerkelijk contact hebben met die klant en dan niet met één maar eigenlijk allemaal, dat is natuurlijk ook heel moeilijk te organiseren. Het is heel verleidelijk om te gaan praten met een winkelvereniging hier en een bewonersvereniging daar. Maar hoe betrek je nou.. Ik woon zelf in Den Haag, ik heb daar een huis, en hoe wordt ik dan straks betrokken en hoe voel ik me betrokken bij zo'n proces?

Van de Omgevingsvisie bijvoorbeeld?

B) Bijvoorbeeld!

A) het vraagt heel veel van burgerparticipatie en ik vraag me af of iedereen dat wel wil gaan doen. Het kost heel veel tijd..

Ja en mensen die er misschien helemaal geen zin in hebben.

A) Ja de meeste mensen hebben er misschien helemaal geen zin in.

B) het is ook een beetje een kip/ei dingetje vind ik. Als je eenmaal, stel er komt een dialoogavond, gaat.. en stel je zou gaan. Dan weten ze pas waarom ze er eigenlijk zitten. Je moet er dus zitten om in te zien wat het nut is om daar te zijn. Ik denk dat heel veel mensen, behalve de boze bewoners die overal op tegen zijn..

Ja die participeren juist he! Daar hebben we het volgens mij die dag ook al over gehad. Heb je wel een goed uittreksel van de samenleving als je alleen die mensen neemt.

A) nee natuurlijk niet.

A) Jouw docent zei dat volgens mij ook dat het vooral de wit gespioneerde mannen zijn

B) Met snor!

A) En brillen haha, die zich druk maken om dingen en dan heb je toch eigenlijk een heel ondemocratische vertegenwoordiging van je achterban. Je omgeving. Je zou eigenlijk net als in Amerika een soort jury oproepingsplicht moeten hebben die mensen kiest..

Ja, steekproefsgewijs mensen selecteren.

Oke, maar dat wordt dus decentraal geregeld. Ik zag op jullie site dat één van de drie pijlers bij jullie is om deze dingen decentraal te doen. Werkt dat wel?

- Decentraal is één van de 3 pijlers achter de strategie van Eneco. Denken jullie dat door windenergie decentraal te regelen wel voldaan gaat worden aan de doelstellingen op het gebied van duurzame energie. Dit omdat er tussen provincies al moeilijk werd gedaan om 6 megawatt. (presentatie Eneco windlab)

A) Ja, ik zie het op dit moment helemaal niet soepel lopen zoals het nu gaat dus uh..

Is het dan niet gewoon handig om het centraler aan te pakken. Hoe het dus nu wordt gedaan door middel van de RCR?

A) Dat is ook weer niet handig. Ik merk dat als ik een windpark ergens wil starten, is het veel krachtiger als er behoefte is van onderop, in plaats van dat het van bovenaf opgelegd wordt. Je wilt het liefste dat uhh.. Zoals als je omgevingsvisie verplicht en als je dan een energiedoelstelling hebt van: Ik wil zoveel duurzame energie op mijn gronden opwekken binnen een bepaalde tijd. Dan heb je een daadwerkelijke urgentie waardoor lokaal/ decentraal juist een koppeling wordt gemaakt tussen de opwekking en de afname. Dat is een verkoopbaar verhaal. Dan snappen burgers het misschien ook wat beter dat ze wat moeten doen willen ze de energietransitie doormaken en ik heb daar ook een verantwoordelijkheid in. Die windmolens staan er dan iet om Eneco rijk te maken maar omdat wij duurzame energie willen gebruiken. Dat zijn wel de bewegingen die je wilt stimuleren.

B) Ik zie wel heel duidelijk een mix hoor tussen. Ik zie het niet als alternatieven, centraal of decentraal. Ik zie het meer aanvullend. Volgens mij dat stakeholderproces moet je decentraal doen en je móet het doen überhaupt. En als je het gaat doen, moet het wel decentraal want die decentrale belangen worden het meest geraakt. Tegelijkertijd, die decentrale overheden moeten wel een prikkel hebben om iets met duurzame energie te doen. Maar hoe je die prikkel invult is dan het gesprek wat mij betreft. Dat zou kunnen zijn een CO2 doelstelling zoals in het energierapport staat beschreven. Daarnaast kan het ook zijn: in 2025 willen we gas uit de bebouwde omgeving. En reken maar dat er dan van alles gaat gebeuren en dat gemeenten dan plannen gaan maken en daarmee zullen ze dan het proces heel decentraal moeten inrichten. Maar zo'n centrale prikkel.. De prikkels moeten wel centraal worden geregeld. Dat zijn soms dit soort verplichtingen, maar soms kan het ook zijn dat je de energiebelasting op gas omhoog doet. Of marktvoorwaarden. Dat moet natuurlijk centraal worden ingericht.

A) Ik zal het heel mooi vinden dat elke gemeente zijn eigen doelstelling krijgt. Die centrale prikkels zijn dan nodig om er voor te zorgen dat de gemeenten ze zich ook daadwerkelijk inspannen er voor. En laat die gemeenten dan zelf maar weten waar ze het doen en op welke wijze ze het doen. En als er gemeenten zijn die het absoluut niet willen op hun gronden omdat ze te dichtbevolkt zijn of gewoon de capaciteit niet hebben, laat ze dan maar betalen om he ergens anders op te lossen. Je kan prima in Groningen, waar toch niemand woont zegmaar, extra windmolens neerzetten. Dat is heel fijn voor Den Haag dat gewoon heel weinig mogelijkheden heeft om iets neer te zetten, maar dan moet Den Haag ook bereid zijn om daar voor te betalen.

B) Of om aan goed stakeholdermanagement te doen en een uitruil met Groningen te verzinnen of op een andere manier.

A) Ja dat is net als met windenergie.. Dat willen heel veel mensen niet en zeggen doe mij maar zonne-energie. Dat is prima, maar wees dan ook bereid om dan 2 keer zoveel subsidie bij te leggen.

En het is volgens mij ook, dat weten jullie waarschijnlijk beter, dat het rendement van windenergie veel hoger is.

A) Ja, het heeft wel een grotere ruimtelijke impact, maar fysiek op de grond neem je helemaal niet zo veel ruimte in beslag en je wekt er wel gigantisch veel mee op. Één windmolen is 12 voetbalvelden zon. Dat is enorm groot. Als je het op die manier bekijkt.. Laat iedere gemeente maar zijn eigen keuze maken welke vorm van duurzaam. Als het maar duurzaam is.

Jullie zijn dus voor een decentraal beleid maar toch met een bepaalde mate van centrale prikkeling of sturing?

B) ja, Sowieso een decentraal proces, maar een centrale stip op de horizon. Dus wat moet nou in 2035 of 2050 het eindresultaat zijn. Hoe je er komt, I don't care..

En dan niet het eindresultaat dat je zoveel megawatt wind op land wilt.

En hoe wordt dat gat dan gedicht tussen die stip op de horizon en die concrete decentrale beleidsvormen?

A) Daar moet je met het lokale gesprek gaan achter komen. Wat de beste manier is om dat te bereiken.

B) Ik zat vanmorgen nog met iemand van EZ en die stelde eigenlijk dezelfde vraag. Die had bedacht dacht dat ze toch wel gingen toewerken naar een soort toedeling naar regio. Dat komt echt heel erg logisch voor. Dat je naar een regio gaat kijken: In totaal willen we zoveel CO2 minder en jij krijgt dit aandeel daar in want ja, in Terneuzen met 2 hele grote energieslurpers kun je nou eenmaal niet eisen dat dat CO2 neutraal gaat worden. Dan zal je toch ergens moeten gaan verdelen. Dat heeft te maken met de behoefte die waar zit en de ruimte die je hebt om in die behoefte te voorzien. Dus terneuzen met die 2 slurpers.. Dan is het behoorlijk onredelijk om zo veel te vragen van die regio en tegelijkertijd ja, bijvoorbeeld hier in de randstad zijn de mogelijkheden ook beperkt in fysieke zin. Op een of andere manier moet daar wel iets verzonnen worden. Je kan niet door zoveel delen en zeggen dat iedereen zo veel moet doen.

Ja, dat is dus met die 6 megawatt gebeurd..

Je moet dus integraal kijken wat redelijk is en waar..

B) Ja, en dar moet je dan ook met elkaar uitkomen. En EZ roept ook van jaa, stakeholdermanagement en energiebedrijven jullie moeten meer aan stakeholdermanagement doen. En dan denk ik: helemaal terecht. Dat is zo, maar als we het hier over hebben dan dnek ik wel dat dat een heel mooi staaltje stakeholdermanagement wordt als het rijk met al die verschillende regio's moet gaan onderhandelen.. Het moet optellen tot iets, maar wie precies wat gaat doen hebben we op voorhand nog niet bedacht. Dat wordt een mooi proces.

Ik vind wel dat het heel erg nodig is, want anders gaan partijen ook naar elkaar wijzen. Dan gaat er uiteindelijk niets van de grond komen denk ik.

Jullie zijn dus niet echt pro Rijkscoördinatieregeling zoals die wordt toegepast in de veenkoloniën en in urk.

A) Nee, kijk wat er voortkomt dat dat soort processen.

Nee, dat heb ik ook gezegd dat die planningsbenadering ook veel effect heeft op de lokale acceptatie en dus weerstand.

B) En tegelijkertijd heeft het dus ook zijn voordelen. Ik vind bijvoorbeeld het projectbesluit van de omgevingswet heeft wel uhm..

Ja, daar wou ik net naar toe gaan inderdaad.

Dat heeft in de formele procedure heel veel voordelen. Dat sluit alleen niet uit dat je aan stakeholdermanagement doet. En ook die RCR, ik principe zeg ik top, maar je kan het niet daarbij laten. Je moet hem aanvullen met wat anders. Dat stakeholdermanagement.

Maar doet het projectbesluit dat dan niet?

B) Jawel, in ieder geval is een participatieplan verplicht

Ja, en een bredere verkenning ook. Ik ben zelf een paar maanden geleden bij een energiebijeenkomst geweest. Daar gaf EZ een presentatie over het projectbesluit en hoe dat nou anders was dan de RCR. En dan vooral aan de voorkant. Brede verkenning, vroege participatie. Dat zijn natuurlijk mooie woorden, maar denken jullie echt dat dat een verschil is?

B) ja, maar waarom zou je niet bij de RCR ook dat doen? Ja, die RCR is op een bepaalde manier wettelijk ingericht, maar hij zegt niet dat niet participatie mag doen..

Nee, dat is te veel gedoe waarschijnlijk.

B) Ja, maar dan denk ik van.. Dat is best wel opmerkelijk. Als je echt vindt dat dat verschil gaat maken, waarom die je het niet nu al dan? Het kan wel. Het is niet verboden.

A) Bij Goeree Overflakkee doen ze het eigenlijk al natuurlijk!

B) Ja, volgens mij zie je dat ook wel

Stappen worden als gezet richting het projectbesluit.

A) Wieringermeer is ook wel redelijk succesvol op dat vlak

B) Ik hoorde vanmorgen diezelfde ambtenaar van EZ zeggen dat ze die RCR toch echt minder gaan toepassen. Toen dacht ik van: hu, dat is gek eigenlijk want het kan een hele zinvolle manier zijn om het proces te stroomlijnen. Als je maar niet vergeet dat het ook decentraal moet doen en dat je het ook met participatie moet doen.

Ja, het vereenvoudigt en versnelt wel het hele proces. Het heeft dus ook wel echt zijn voordelen. Dat schrijf ik ook in mijn rapport. De RCR heeft een slechte naam, maar heeft ook zijn voordelen qua snelheid en het makkelijk vergunning verlenen. Het bestemmingsplan direct wijzigen, het omgevingsplan direct wijzigen. De RCR wordt straks het projectbesluit dus ja, hopelijk..

A) Dan is het toch gewoon al geregeld dat het doorgaat. Ofniet? Wat zij de verschillen dan?

B) Bijvoorbeeld dat bij dat projectbesluit een participatieplan verplicht wordt en die brede verkenning aan de voorkant.

A) Daar wordt het dus alleen maar beter van?

Dat hopen we dan

B) Ja, ik ben wel heel benieuwd naar uuhm.. Dit is een beetje een dilemma. Daar krijg je dan nu een beetje inzicht in. Aan de ene kant zeg maar maatschappelijk zou het het beste zijn als je hele zware eisen zal stellen aan het participatieplan en tegelijkertijd denk ik dat dat niet voor elk projectbesluit nodig is. Je kan vooraf niet in generieke zin zeggen dat je elk projectbesluit dit en dat moet doen. Maar maatschappelijk gezien zal ik zeggen: Zet daar zwaar op in. Tegelijkertijd voelen wij als energiebedrijf wel dat je het op voorhand niet te erg dicht moet timmeren. Formuleer het zo dat je een bepaald resultaat moet hebben, maar laat ons aub wel vrij in hoe we het per project inrichten. Een participatieplan voor een windpark is totaal anders dan dat van een hoogspanningsleiding.

Ja, het wordt straks allemaal onder één noemer gezet he: Het projectbesluit met vaste procedures. Dus dat zou een belemmering kunnen zijn? Dat het dan weer te vast is geregeld hoe participatie geregeld moet worden.

B) Ja, de omgevingswet is natuurlijk door de kamers, maar ik verwacht wel in het kader van de AMvB's en in het kader van de invoeringswet enige discussie over 'kan in de wet niet concreter worden opgenomen wat onder participatie valt te verstaan'? Dat is ook de reden dat I&M en EZ ons zou sturen op bijvoorbeeld de gedragscode. Ze willen heel graag dat de sector zelf met een bepaalde inhoudelijke invulling komt omdat zij het niet wettelijk willen regelen. Dat ik ook niet helemaal Fair vind ik want ze willen het zelf ook niet regelen omdat ze er dan last van kunnen hebben in het kader van infrastructurele projecten. Dus misschien zouden ze het voor energie nog niet een zo erg vinden want dat is niet hun pakkie an, maar voor een rijksweg vinden ze het natuurlijk heel vervelend als er veel eisen staan hoe je die dingen moet inrichten.

Maar ik denk zeker dat hoe het wettelijk geregeld is, kan het Projectbesluit zeker een verbetering inhouden. Het dwingt je in ieder geval om over bepaalde dingen na te denken waar je nu niet per se nadenkt.

A) Het gaat een heel nieuw soort mensen vragen die dat soort projecten doen. Zowel bij de overheid als aan de ontwikkelkant.

Ja het kunnen ook bestuurders zijn hogerop die het straks moeten gaan doen. Die straks die afweging moeten gaan maken.

A) En ook aan onze kant vraagt dat om een enorme mind-shift. Misschien niet eens zo zeer bij ons omdat wij het al een beetje doen, maar ook vast nog niet goed genoeg. Wij hebben natuurlijk ook dilemma's over hoeveel geld je aan zulke dingen uit geeft en op welk moment je het dan uit geeft. Het is gewoon moeilijk om vol omgevingsbewust je werk te doen. Dus dat zal allemaal wel gaan veranderen schat ik zo in.

B) Ja en wat dat betreft helpt het dan ook wel dat je bijvoorbeeld bij zo'n projectbesluit verplicht een participatieplan moet maken. Dat helpt intern ook. Dan kan je zeggen van: Ja, de wet zegt dat we dat moeten doen en er dus nu geld in moeten stoppen en een plan moeten maken. Terwijl als je dat nu bij een RCR zal doen, dan moet je zelf gaan verdedigen waarom jij, terwijl de wet het niet eist, participatie wil gaan regelen.

Daarom wordt het misschien ook wel niet gedaan..

B) Ik denk het. Ik denk dat het zeker lastig is om dat voor elkaar te boksen nu. Dus in die zin gaat het zeker helpen.

En als we nu decentraal kijken naar de regelgeving. Daar schrijf ik ook een heel stuk over. Hoe wet- en regelgeving een belemmering kan zijn. Extern veiligheid en noem het allemaal maar op, natuurbescherming.

- Als het gaat om decentrale vergunningen voor een windenergieproject, waar zitten knelpunten?
 - In hoeverre kan de Integraliteit, flexibiliteit en afwegingsruimte voor decentrale overheden het planningsproces voor windenergie eenvoudiger maken?

Gaat dat echt gebeuren straks? Gaan straks echt vogelbeschermingswetten aan de kant worden geschoven omdat dit misschien belangrijker zal zijn?

B) Ik denk dat de Omgevingswet wel meer mogelijkheden biedt om dat te doen, maar of het in de praktijk gaat gebeuren ben ik heel benieuwd naar. Dat heeft te maken met die mindset denk ik. Is een ambtenaar, die al jaren natuurbeschermingswet vergunningen verleent, kan hij dan ineens gaan bedenken van: He, wacht, als we deze maatregel treffen, dan is het wat minder belangrijk en kan je aan de andere kant meer ruimte pakken. Dat vereist dus ook dat je op een hele andere manier naar je eigen expertise kijkt. Nou, daar heb ik sterk mijn twijfels over.

Ja, het kan natuurlijk ook zo zijn dat mensen hun eigen regels en beleid, dat ze zelf hebben opgesteld, misschien aan de kant moeten schuiven.

A) gevoelig

B) ja, we hebben het net gezien bij de aanvullingswetten bodem en geluid. Dat gaat alleen niet over wind, maar bij de aanvulling bij bodem zag je heel erg dat het belang van drinkwater, wat natuurlijk een heel belangrijke en groot belang is, lijkt in die aanvullingswet eigenlijk boven alles te gaan. En dan denk ik: wacht even, De insteek was toch dat we hier op een integrale manier naar zouden kijken. Misschien moet je dan niet bij voorbaat zeggen dat dat dit altijd voor gaat. Misschien moet je zeggen dat dat belang heel zwaar weegt en dat je het ook op die manier moet betrekken in je afweging, maar je moet ook in het geval van bodemenergie kijken of je in een water win gebied toch iets met bodemenergie kan doen als je maar deze maatregelen sterft, want dan raak je dat belang helemaal niet. Nou, dat soort dingen.. Je ziet het. Dit is wettelijk he. Dit zijn dus ook de mensen die aan de Omgevingswet hebben gewerkt. Die hebben dit ook geschreven. Dus je ziet het daar al verkeerd gaan.

Ja, de integrale omgevingsplannen en visies.. Misschien wordt het straks wel een opstapeling van alle visies en normen die er nu al zijn.

B) ja, in eerste zeker. We jassen er een nietje doorheen en dan zijn we er wel.. Tegelijkertijd zie je dat bepaalde gemeenten, regio's en provincies toch in een poging wagen om er integraler naar te kijken. Dat gaat lang niet altijd goed, maar het verandert wel iets. Dat vind ik wel interessant om te zien.

En wordt dat bijvoorbeeld in Spuisluis ook gebruikt?

A) Ja, de provincie Noor- Holland heeft wel een enigszins omgevingswet aanpak. Die hebben gekeken van oké, de doelstellingen hebben we. Wat moeten we daar nu mee gaan doen? Hoe gaan we dat nu doorvertalen? Hoeveel projecten hebben we al lopen en hoeveel megawatt hebben we nog nodig? Dan kwamen ze uit ok 100 megawatt dat ze nog zouden moeten doen

Tot?

A) Tot 2020. Die hebben gezegd van: provinciale staten, waar moeten we rekening mee houden? We gaan een mer uitvoeren en wat zijn de kader waarbinnen we mogen zoeken naar gebieden? Toen heeft de PS gezegd: niet in de EHS enz.. en die hebben allemaal eisen gesteld waar rekening mee gehouden is. En daar zijn allemaal zoeklocaties uit gebleken. Het enige nadeel is dat gedurende dat proces er eisen aan toegevoegd zijn. Eerst was het 500 meter tot woningen en nu is het 600 meter tot woningen.

Waar komen die toevoegingen dan vandaan?

A) Politiek steekspel.. Er was veel weerstand bij één locatie. Een heel landelijk gebied en daarvan hebben ze gezegd: weet je wat, als we nou een regel toevoegen dat als het verschil tussen het achtergrondgeluid en het geluid van de windmolen te groot is, moet je aan strengere normen voldoen. Dan moet je dus aan bovenwettelijke eisen voldoen.

B) Wel mooi dat je een norm aan het zoeken bent omdat je een bepaald resultaat wilt..

A) Ja, dat was het uiteindelijke resultaat wat met wou bereiken. Dat stiltegebieden.. of naja ze waren niet officieel stil want anders waren ze wel eerder afgeschreven. Ze waren dus gewoon geschikt volgens de eerste vorm van eisen, maarja door weerstand werd men toch politiek onrustig en zochten ze toch nog naar een manier om te zorgen dat dat gebied er uit viel.

Maar zou het dan kunnen.. De Omgevingswet is een soort van deregulering.

A) ja, maar het nadeel is dus.. er is nu een regel toegevoegd aan dat proces. Dus die regel... Ze hebben toen gezegd: We zijn als provinciale staten(voor 2005 gebeurd) akkoord. Dit zijn de zoekgebieden, maar we nemen een amendement aan waarin staat dat deze regel van toepassing is.

En wat bleek een paar weken later. Dat de regel hoe hij geformuleerd is helemaal niet rechtsgeldig was. Er werden 2 eenheden bij elkaar gezet en sowieso was het een groot drama. Toen hebben ze gezegd: hop, dat hele amendement gooien we aan de kant en we vergroten het gewoon van 500 naar 600 meter. Side effect: allemaal andere projecten kwamen ook in de moeilijkheden daardoor. Er zijn daardoor nog 2 tot 3 projecten afgefallen die anders wel hadden gekund. Is dat nou de manier? Dan ga je toch wel meer regels maken en de politiek ziet de consequenties gewoon niet.

En als het straks nou aan de voorkant soepeler is. Dat ze zeggen: we laten iets meer toe. Krijg je daardoor dan aan de achterkant weer moeilijkheden door zulke politieke spellen? Dat het daar alleen maar complexer van wordt? Uiteindelijk wil iedereen toch weer een vorm van bescherming.

B) ja, zodra de effecten concreet worden ga je zien dat er toch een behoefte is om allemaal regels in te stellen en allemaal andere randvoorwaarden.

Ja, en dan kom je weer uit de wet- en regelgeving die we nu hebben.

A) Je hebt gewoon de wettelijke normen. Die zijn er niet voor niets. Als je die gewoon als uitgangspunt neemt dan heb je al een prima kader. Ik dacht met Noord-Holland wel zo iets van: goed dat ze dat hele proces op die manier hebben aangefiets. Dat ze heel bewust hun keuzes hebben gemaakt, maar ze hebben met al hun regels al zo veel beperkingen opgelegd uit de markt. Dat ik denk van: Was het effect dat als je het gewoon los had gelaten en gewoon gezegd had '100 megawatt en kom maar met ideeën'. Had je dan niet betere parken gekregen?

Dus jij zegt dat de huidige kaders uit de Wet- en regelgeving niet het probleem zijn. Het zijn meer de aanvullende..

A) ja, het is vaak de sturing die lokale overheden nog extra willen geven bovenop die regels die er al zijn.

B) En dat wordt onder de Omgevingswet alleen maar sterker he..

Ja, die krijgen meer afwegingsruimte.

A) Ja, Noord-Holland heeft ook gezegd, daar zit VVD in de coalitie, dat ze liever geen windmolens willen. Die hebben daar ook een groot statement van gemaakt bij de vorige verkiezingen. Die hebben in het coalitieakkoord gezegd dat ze wel aan de doelstellingen willen gaan voldoen, maar er moeten wel minder aantallen windmolens komen. Dus die hebben gezegd dat ze voor de saneringsregeling gaan. 2 voor 1. Dus er moeten 2 turbines worden ingeleverd om een nieuwe, grotere te maken. Dat heeft er toe geleid dat je enorme businesscase variabele toegevoegd krijgt en een enorm politiek spel. Wie gaat zich op welke manier met elkaar verbinden. En ook daar geldt dat de beste locaties niet meteen gebouwd gaan worden omdat ze geen deal hebben kunnen sluiten. En oude eigenaren van windturbines, die al stinkend rijk zijn geworden met hun oude molens met geweldige subsidies, die krijgen nu nog een extra geld.

Het wordt allemaal heel veel raarder door dat soort regels, maar de VVD heeft bereikt wat ze willen bereiken want inderdaad, ze halen straks wel de doelstelling met misschien wel minder turbines dan er waren.

B) ja, dit is een heel goed voorbeeld van die politiek. Die doorkruist soms echt alles.

A) En het is niet logisch en maakt het project niet beter.

B) En het is super korte termijn. Dat is nu met die Omgevingswet zelf ook. De verkiezingen komen er aan en dan is het spannend wat iedereen gaat roepen. Iedereen wil scoren dus iedereen zegt bijvoorbeeld: ja, bij ons geen wind ofs. En dan mag straks zo'n lokale overheid straks ook van alles normeren. Ja, en dan kan er ineens niets meer en ben je de jaren erna weer bezig om die puinhoop te herstellen. En dan komen er weer opnieuw verkiezingen...

Dat is ook wat ik zeg. Er moet centraal iets geregeld worden. Dat je niet lokaal met alle politieke winden mee moet waaien als er dan toevallig een andere coalitie is.

Er moet ergens op de achtergrond..

Een rode draad lopen die een of andere sturing geeft.

A) Wat dat betreft zijn die landelijke normen natuurlijk prima.

Ja, misschien dat de nationale omgevingsvisie daar iets aan kan doen.. Dat je daarin echt ook al gebieden aan kan wijzen of een soort van sturing richting bepaalde gebieden kan geven.

B) Ja, opzich, energie wordt een van de 7 thema's in de nationale omgevingsvisie. Dus wat dat betreft is dat hartstikke fijn.

Ja, de energietransitie is natuurlijk één van de NOA-thema's.

B) ja, alleen voor de NOVI en de NOA geldt zeker dat ze de ambitie hadden om dat te doen, maar de verkiezingen kwamen er aan en dan werd het alweer terug geschroefd. Het werd onmogelijk geacht om daar hele scherpe dingen in te zetten omdat je daarmee over je graf regeert als zittend kabinet. Het is dus al afgezwakt, inderdaad, naar laten we agenderend dingen doen. En dan denk ik aan de ene kant: ja, heel reëel, ik snap wel hoe het werkt. Maar aan de andere kant, als je nu geen lange termijn doelen probeert op te schrijven, mis je nu toch ook wel echt de boot. Zeker

gezien die ontwikkel doorlooptijden. Dan ben je eigenlijk echt wel aan de late kant. Dus ook nationaal politiek niveau is dat dus wel echt een aandachtspunt.

Bijlage 10: Verslag Praktijkbijeenkomst Energie & Omgeving

Datum: 26 april 2016

Organisatie: Ministerie van Infrastructuur & Milieu

Sprekers: Jeroen Huijben, Arjan Nijenhuis, Sjoerd van den Ende en Luis Martins Dias.

Dagvoorzitter: Leen van Dijke

Doel van Bijeenkomst

Tijdens deze bijeenkomst worden experts uit de energiesector bijgepraat over de Omgevingswet. Doel is om begrip te krijgen wat de energiesector kan en moet met de Omgevingswet. Welke kansen biedt de Omgevingswet om de energietransitie beet te pakken?

Programma en observaties

De bijeenkomst is onderverdeeld in de volgende sessies. Per sessie heeft de onderzoeker notities gemaakt. Deze krijgen een plek in dit verslag.

09.00	Inloop
09.30	Welkomstwoord door dagvoorzitter Leen van Dijke (voorzitter Stroomversnelling)
09.40	De Omgevingswet biedt ruimte voor energie door Jeroen Huijben (Ministerie van I&M)
10.00	Leen van Dijke gaat in goed gesprek met 'opinion leaders' uit de energiesector en overheid
10.20	Simulatiespel "De energieneutrale stad". o.l.v. Arjan Nijenhuis (Ministerie van I&M)
11.30	Verdiepingssessie naar keuze, bijvoorbeeld over de werking van de projectprocedure, het omgevingsplan en omgevingsmanagement.
12.25	Tweede verdiepingssessie naar keuze
13.15	Lunch en 'wrap up' met Leen van Dijke

Presentatie Jeroen Huijben

In dit deel vertelt Jeroen Huijben globaal over de uitgangspunten en de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Jeroen Huijben ziet de omgevingswet en de energietransitie heel goed samen gaan. De energiedoelen uit het energierapport zijn volgens hem praktisch hetzelfde als de doelstellingen van de Omgevingswet. Vervolgens gaat hij in op de energietransitie en 'hoe dat moet' onder de Omgevingswet. Omdat de energietransitie lokaal fysieke gevolgen heeft is de gemeente een belangrijke speler in de energietransitie.

Vraag van onderzoeker tijdens deze presentatie: Zijn kleine gemeentes in staat om voorloper te zijn van de energietransitie gekeken? Hebben zij genoeg capaciteit, tijd en kennis?

Antwoord: Dat is een goede vraag, we moeten zeker aandacht schenken aan kleinere gemeentes en er voor zorgen dat zij, door middel van bijvoorbeeld samenwerken met andere gemeentes, toch integraal beleid gaan maken met het oog op de energietransitie.

Een belangrijk kerninstrument van de omgevingswet dat van toepassing is op gemeenten is het Omgevingsplan. Hierin stelt de gemeente rechtstreeks werkende regels op. Naast het Omgevingsplan bespreek Jeroen Huijben ook kort het Projectbesluit. Dit is de procedure die de rijkscoördinatie­regeling zal gaan vervangen. In de verdiepingssessies wordt verder ingegaan op deze kerninstrumenten.



Simulatiespel

Tijdens het simulatiespel wordt er aan de hand van een case gekeken wat er allemaal nodig is om een stad energieneutraal te krijgen. Almere wordt als case genomen en weergegeven op grote schermen in de zaal. Vervolgens worden er virtuele maatregelen genomen die helpen bij het energieneutraal worden van Almere. Achtereenvolgens worden wijken aangesloten op een warmtenet, zonnepanelen geplaatst, huizen geïsoleerd en windturbines geplaatst. Opvallend is dat er heel veel maatregelen nodig zijn om een stad 100% energieneutraal te krijgen. Uiteindelijk is het gelukt om de stad helemaal energieneutraal te krijgen. Hiervoor moeten zonnepanelen op de daken van huizen van meerdere wijken geplaatst worden, zonneweiden worden aangelegd, oude wijken opnieuw worden geïsoleerd, meerdere wijken worden aangesloten op een warmtenet en vervolgens ook nog meerdere windmolens worden geplaatst.

Dit visuele spel tot het maken van een energie neutrale stad maakt nog maar eens duidelijk dat er veel nodig is om ons energielandschap duurzaam te maken. Windturbines zijn hier belangrijk in omdat deze relatief gezien veel duurzame energie opwekken.

Verdiepings sessie Omgevingsplan

De eerste verdiepingssessie waar de onderzoeking in participeert is die over het Omgevingsplan. Deze sessie wordt verzorgd door Sjoerd van den Ende. De focus van deze sessie ligt op de volgende vraag: Wat is anders dan het bestemmingsplan?

Sjoerd van den Ende is tijdens zijn werkzaamheden vooral bezig met het opstellen van het BKL (Besluit Kwaliteit Leefomgeving). Deze AMvB heeft veel invloed op de inhoud van een omgevingsplan. Het omgevingsplan laat de rechten en plichten die gelden op een bepaalde locatie.

Het omgevingsplan in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De verschuiving van bestemming naar functie is dus duidelijk.

Uit de zaal komt de volgende aanvulling: Energie moet in ruimtelijk/omgevingsbeleid altijd opboksen tegen de 'gevestigde orde', zoals natuur, veiligheid en ruimtelijke ordening. De Omgevingswet is een mogelijkheid om duurzame energie op te nemen in omgevingsbeleid zodat je niet tegen regels aanloopt die er een belemmering voor zijn.

De komst van de wet kan dus als een kans gezien worden om het anders te doen dan in het verleden.

Verdiepings sessie Projectprocedure

De eerste verdiepingssessie waar de onderzoeking in participeert is die over het projectbesluit. Deze sessie wordt verzorgd door Luis Martins Dias. Initiatieven die worden ingebracht door een omgevingsvisie kunnen globaal gezien op twee manieren vergunbaar worden. via het project(besluit) of via het decentrale (omgevings)plan.

Een projectbesluit kan genomen worden bij complexe projecten van publiek belang. Dit kunnen ook private projecten zijn! Het projectbesluit is één besluit die direct alle 'toestemmingen' geeft en wijzigt direct het omgevingsplan (als nodig). De projectprocedure kan gezien worden als een verbreding van de Crisis- en herstelwet. Integrale belangenafweging en besluitvorming zijn belangrijk gecombineerd met participatie. Participatie en een brede verkenning zijn belangrijke termen in de 'sneller en beter- aanpak' van de projectprocedure. Deze aanpak is een gevolg uit het rapport van Elverding. Elverding zegt dat wanneer men aan de voorkant van een besluit de participatie goed regelt en er een brede verkenning toegepast wordt, dit aan de achterkant voor minder weerstand en vertraging van infrastructurele projecten leidt.

Bijlage 11: Verslag RUG excursie windenergie

Datum: 18 mei 2016

Organisatie: Anne Oerlemans (Antea Group) en Christian Zuidema (RUG)

Sprekers: Christian Zuidema, Ferry Van Kann, Anne Melchers, Claudia Folkerts en Wilco Wolfs

Aanleiding excursie

De excursie naar het Windlab van Eneco en naar Antea Group vormde een onderdeel van de vakken Planning & Milieu en Milieu & Techniek, die deel uitmaken van de Bacheloropleiding Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. De excursie is door de docenten van de vakken, Christiaan Zuidema & Ferry Van Kann, georganiseerd. De excursie had als doel om te laten zien dat het ruimtelijk inpassen van hernieuwbare energie behoorlijk ingewikkeld kan zijn. De locaties werden per bus bezocht. Tijdens de rit werden enkele praatjes door beide docenten gegeven en was tevens een stop ingelast bij de Afsluitdijk, waarover Ferry Van Kann nog wat tekst en uitleg gaf.

Programma en ervaringen werkbezoek

Tijdens de busrit naar Amsterdam werden verschillende praatjes gehouden. Hieronder staan belangrijke notities van deze praatjes:

Praatje Chris Zuidema:

In Nederland zijn er meer bedrijventerreinen die braak liggen dan bedrijventerreinen die actief worden gebruikt. Dit biedt in principe veel kansen voor hernieuwbare energie, want er is veel ruimte beschikbaar. Zonnepanelen aanleggen klinkt als een goede optie, maar in de praktijk werkt dit niet altijd. Het bestemmingsplan is vaak niet geschikt voor zonnepanelen. Bovendien heeft een zonneveld 12 tot 15 jaar nodig om rendabel te worden, een periode die veel grondbedrijven niet willen aangaan, omdat mogelijke toekomstige bedrijfsactiviteit veel lucratiever is. Door het aanleggen van een zonneveld zijn de grondeigenaren daar voor een langere periode aan verbonden, wat zij dus niet zien zitten.

Daarnaast wil de gemeente Groningen diverse projecten ontwikkelen. Onder andere een geothermische put op het Zernike, die 10.000 woningen van warmte kan voorzien. Ook plannen voor windmolens bij Westpoort (bedrijventerrein) of afvaldepot in Zuid-Groningen. Provincie wil echter geen windmolens, en heeft ook nog geen heldere lijn hoe zij hernieuwbare energie willen faciliteren.

Nederland zit nu op een aandeel van 5% duurzame energie. Kwart hiervan is geïmporteerde biomassa uit o.a. Canada, en 1/3^e is afvalverbranding, waarvoor afval wordt geïmporteerd uit Groot-Brittannië en Italië. Zelfs met meerekenen van de biomassa en de afvalverbranding scoort Nederland op Europees niveau beroerd. Alleen Malta scoort slechter. Het tipje van de ijsberg, bijvoorbeeld het realiseren van een windmolen op Westpoort of Groningen-Zuid, is al ontzettend moeilijk te bereiken, waardoor Nederland een enorme uitdaging te wachten staat.

Volgende praatje Chris Zuidema, tijdens busrit:

Wat zou Rijkswaterstaat kunnen doen met hernieuwbare energie? De geluidswal bij Drachten als voorbeeld. Mogelijkheid wordt bekeken of hier panelen op kunnen worden geplaatst. Is door verschillende wetgeving echter niet mogelijk. Wet schrijft voor dat binnen

10 meter van de snelweg geen obstakels mogen worden geplaatst. Bomen zijn (vreemd genoeg) wel toegestaan, en worden blijkbaar niet gezien als obstakel. Dit is slechts een voorbeeld van honderden vormen van regelgeving die de implementatie van hernieuwbare energie belemmeren.

Friesland is interessant qua windmolens. Er is veel ruimte en veel wind.

Crisis- en Herstelwet: Grote windparken zijn toegevoegd aan de wet door middel van de Rijkscoördinatieregeling. Provincie moet een locatie aanwijzen, een partij erbij betrekken (a la Essent), partners erbij betrekken, boeren betrekken voor de grondverkoop, en vervolgens neemt het Rijk de procedure over. Bewoners zijn het vrijwel nooit met deze projecten eens, en dus de gemeente(n) ook niet. Rijk zegt ja, wat dus voor veel protest zorgt, o.a. bij de Drentse Veenkoloniën. Andere regeling dan? Zorgen voor deels profijt voor gemeente + burgers. Nieuwe regeling: 2% moet nu terugvloeien naar omgeving (omwonenden). Tegenover de strijd tussen Rijk en bevolking staat het verhaal van Reduzum: Bewoners hebben zelf een windmolen aan laten leggen, die aan vervanging toe is. Dorp heeft veel profijt gehad van de molen. De nieuwe molen wordt 9 meter langer. Provincie is er echter op tegen, waardoor de aanleg van een nieuwe molen (vooralsnog) niet doorgaat. De provincie is tegen de aanleg van deze molen omdat het als tegenwoordig een visie heeft die inspeelt op grote windenergieprojecten op vastgestelde locaties in plaats van windmolens die willekeurig over het land verspreid staan.

Derde praatje Chris Zuidema, tijdens busrit:

Windmolens A7 bij Bolsward: 1 van de molens door bewoners, rest van bedrijf.

Hernieuwbare energie ook een kans: Dorpsmolen als impuls op de leefbaarheid van (leegtrekkende) dorpen. Via dorpsmolen kunnen bijvoorbeeld scholen die onder druk staan vanwege krimp open worden gehouden. Nieuwe economische verdienmodellen kunnen ontstaan (economische spin-off).

Hernieuwbare energie is een afweging van belangen: Schoonheid versus het milieu.

Waarom doet Nederland het zo slecht op gebied van hernieuwbare energie? Typerend is dat minister Kamp 2 maal is teruggefloten door de rechter. Een keer door een rechtszaak door Urgenda, omdat Nederland zich niet aan de Europese afspraken op het gebied van energie hield, en een keer vanwege de gaswinning in Groningen. Desondanks heeft zijn positie niet ter discussie gestaan en kwamen er geen kamervragen. Nota bene Shell, fossiele brandstof gigant, schreef minister Kamp een brandbrief waarin ze hem aanspoorden werk te maken van windenergie. Conclusie: Er is blijkbaar weinig politieke urgentie aanwezig op het gebied van hernieuwbare energie.

Praatje Ferry Van Kann bij Afsluitdijk:

Bij de Afsluitdijk komen alle vormen van energie samen: Water, wind, zon, de getijden, en zoet/zout water. In dat laatste is veel verkennend onderzoek gaande, waarmee door het samenvoegen van zoet en zout water energie kan worden opgewekt. Bij Afsluitdijk dus veel mogelijkheden, maar de realisatie van hernieuwbare energie is vrij complex. Gaat nog zeker lange tijd duren voor er echt iets gebeurt.

Aan het eind van de ochtend kwamen we aan bij de eerste locatie, het Windlab van Eneco. Hier werden we ontvangen door Anne Melchers van Eneco. Hieronder staan enkele notities van de presentatie van Anne:

Presentatie Anne Melchers, Windlab Eneco:

Wat houdt windenergie precies in?

Strategie 2015-2020: Vaart maken naar duurzame energie. 3 pijlers: Duurzaam, decentraal en met partners. Wat feitjes over windenergie: De energie van de bouw van een windmolen is binnen 6 maanden terugverdiend. Een windmolen is tussen de 70 en 80% van de tijd actief en wordt uitgezet vanwege te zachte of te harde wind, slagschaduw (indien norm wordt overschreden) en onderhoud. Prijs per kWh voor windenergie op land is goedkoper dan andere vormen van energie: 8 cent per kWh ten opzichte van 12 cent per kWh voor zonne-energie en 16 cent per kWh voor windenergie op zee. kWh prijs in Nederland voor grijze energie is 4 cent, gat wordt gevuld met subsidie. Echter, indien externe effecten van energie worden meegerekend is windenergie het beste. 1 turbine zorgt voor 4.000 ton CO₂ besparing. Ter vergelijking, dat staat voor 23.000 ritjes van Groningen naar Maastricht. Hernieuwbare energie wordt vaak gezien als subsidietrekker; echter wordt fossiele brandstof ook gesubsidieerd, bijvoorbeeld bij de aanleg van de nieuwe kolencentrale.

Eneco: vooral veel projecten in Nederland en Groot-Brittannië, ook enkele in België. Helft van de klanten van Eneco krijgt door Eneco zelf opgewekte duurzame energie, andere helft wordt duurzaam geïmporteerd uit Noorwegen. Zakelijke klanten zijn hierin echter niet meegenomen!

Community Engagement: Een goede buur zijn. Informeren is belangrijk. Nieuwe omgevingswet belangrijke rol hierin. Eneco probeert samen met lokale coöperaties werk te maken van windenergie, waarbij participatie mogelijk is.

Windenergie op zee: 6000 MW in 2020. SER Energieakkoord in september 2013. Breed gedragen afspraken in samenleving. Nu: vergunning + SDE gelijk verstrekt door overheid, stond eerder los van elkaar.

Windenergie op land: 6000 MW in 2020. Verdeeld over alle Provincies, met name over kust Provincies en Flevoland. Provincies steggelden flink over de verdeling van deze 6000 MW. Over de verdeling van de laatste 6 MW was men het dusdanis oneens dat deze maar over alle Provincies werd verdeeld, wat de verklaring is dat de doelstelling van iedere Provincie eindigt op een halve MW.

Hoe pak je dit aan?

1. Gebiedskeuze: kenmerken, objecten, kabels, etc. Quickscan
2. Grondcontracten sluiten (Parallel met informeren bewoners). Lastige kwestie: Vooraf (risico op concurrentie grond) of achteraf informeren bewoners (kans op weerstand)?
3. Bestemmingsplan aanvragen (onderzoek doen) + politieke support verkrijgen
4. Vergunning aanvragen (zelfde onderzoek nodig als bij punt 3)
5. SDE aanvragen

Voorbeeldproject Spuisluis:

In 2007-2008 initiatief, uiteindelijk vastgelopen, vervolgens Eneco 50/50 bij project betrokken

om het alsnog van de grond te krijgen. Enorm veel stakeholders betrokken bij project: Van overheden (Rijkswaterstaat, Provincie + gemeenten), bedrijven (o.a. Tata Steel, Port of Amsterdam) en lokale groeperingen. Werkgroepen met bewoners gehouden → vaak specifieke groep mensen. (Opmerking Chris Zuidema: Zo'n werkgroep is eigenlijk alles behalve democratisch, want niet representatief). Project hopelijk in 2020 klaar, heeft dus een looptijd van ruim 8 jaar (sinds betrokkenheid Eneco).

Waarom worden windmolens na 20 jaar vervangen? Heeft voornamelijk te maken met garantie (van 20 jaar). Levensduur van een molen is langer, afhankelijk van het onderhoud.

Na de presentatie werd er geluncht en was er nog ruimte voor vragen. Tijdens de lunch kon men in kleine groepen een nabijgelegen windmolen van binnen bekijken, waar tevens een kort praatje werd gehouden. Vervolgens werd de busrit vervolgt naar Almere, waar Antea Group werd bezocht. Hier werden presentaties gehouden door Claudia Folkerts en Wilco Wolfs. Claudia hield een kort praatje en een quiz over het bedrijf zelf, waarna Wilco een korte presentatie gaf over zijn werkzaamheden rondom windenergie. Belangrijk hierbij is dat hij (en Antea) vooral actief zijn in de voorbereiding van projecten rondom windenergie. Hierna liet hij de studenten een business-case rondom een windproject doen, waarvan de resultaten aan het eind van de middag besproken werden.

Evaluatie

Het doel van de excursie is om te ervaren dat het ruimtelijk inpassen van hernieuwbare energie behoorlijk ingewikkeld kan zijn. Dit bleek ook wel uit de verschillende presentaties die zijn gehouden tijdens de busreis en op locatie. Bij de planvorming rondom een windmolen moet er bijvoorbeeld gedacht worden aan de externe veiligheid, slagschaduw, natuurregeling, geluidshinder, ruimtelijke ordening en de aanwezigheid van genoeg wind op een bepaalde locatie. De business case aan het eind van de dag toonde eveneens dat er ontzettend veel komt kijken bij het proces dat vooraf gaat aan de realisatie van windenergie.