



Planbureau voor de Leefomgeving

WIND-OP-LAND: LESSEN EN ERVARINGEN

*Een reflectie op de implementatie
van windenergie vanuit een
ruimtelijk perspectief*

PBL

Wind-op-land: lessen en ervaringen

Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief

David Evers, Pia Nabielek en Joost Tennekes

Wind-op-land: lessen en ervaringen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2019

PBL-publicatienummer: 3379

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Contact

David Evers (projectleider): david.evers@pbl.nl

Met dank aan

Anton van Hoorn, Jan Matthijsen (PBL),

Gerrie Fenten (IenM), Lennert Goemans (EZ),

Jos Notenboom, Frank van Dam,

Ries van der Wouden, Marc Hanou (allen PBL)

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Evers, D., P. Nabielek & J. Tennekes (2019), *Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

Samenvatting	8
---------------------	----------

VERDIEPING

1 Inleiding	30
1.1 Energie in de ruimte	30
1.2 Behoefte aan een ruimtelijke evaluatie	31
1.3 Leeswijzer	32
2 Literatuuroverzicht	34
2.1 Planningstheorie	35
2.2 Planning voor windturbines	39
2.3 Energie en ruimte	47
3 Aanpak en methoden	50
3.1 Doel- en vraagstelling	50
3.2 Evaluatiemethode	50
3.3 Conceptueel raamwerk	52
3.4 Dataverzameling en -analyse	53
4 Nationale ervaringen	54
4.1 Inleiding en context	54
4.2 Beleidsarena	60
4.3 Projectarena	66
4.4 Analyse en conclusies	73

5	Provinciale ervaringen	77
5.1	Noord-Holland	77
5.2	Zuid-Holland	93
5.3	Drenthe	105
5.4	Friesland	117
6	Buitenlandse casestudies	131
6.1	Verenigd Koninkrijk	131
6.2	Frankrijk	134
6.3	Oostenrijk	136
6.4	België	139
	Literatuur	142

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Samenvatting

Zo'n tien jaar geleden heeft de Rijksoverheid als nationale doelstelling gesteld dat in 2020 6.000 megawatt (MW) moet worden opgewekt door windmolens op land. In deze studie kijkt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) vanuit een ruimtelijk perspectief terug op hoe het Rijk met deze doelstelling heeft gewerkt, en wat de doelstelling heeft betekend voor concrete windenergie-initiatieven. Het gaat in deze studie niet om de doelrealisatie van door windmolens op land opgewekt vermogen. We vergelijken de ervaringen van de Rijksoverheid en vier provincies bij het maken van beleid voor wind-op-land en het uitvoeren van windprojecten. Ook beschrijven we enkele buitenlandse casestudies: wat kunnen we leren van deze ervaringen en hoe kunnen we die gebruiken bij het huidige beleidsproces, met onder andere het Klimaatakkoord, de Regionale Energiestrategieën en de Nationale Omgevingsvisie?

De beleidsvorming voor klimaat en energie enerzijds en die voor de ruimtelijke ordening anderzijds heeft in Nederland lange tijd plaatsgevonden langs aparte lijnen. Het waren twee gescheiden werelden. Pas in 2014 stelt de overheid in de Structuurvisie Wind op Land één geïntegreerd nationaal kader op. Dit beleid lijkt op wat we kennen als de naoorlogse 'blauwdrukplanning': bepaalde gebieden worden voornamelijk op basis van technocratische criteria aangewezen als 'geschikt voor windenergie'. Voor deze gebieden worden dan concrete uitvoeringsplannen opgesteld waarbij 'goede landschappelijke inpassing' voor draagvlak moet zorgen. Terugkijkend blijkt dit systeem niet altijd en overal eenduidig en effectief te zijn geweest.

Onze belangrijkste conclusie is dat de overgang naar een duurzame energievoorziening een *dubbele* opgave is: (1) de opgave om tijdig meer duurzame energie te realiseren in Nederland en (2) de opgave om duurzame energie in de dagelijkse leefomgeving in te passen op een manier die kan rekenen op zoveel mogelijk begrip. Wil de energietransitie op de lange duur succesvol zijn, dan zijn beide opgaven even belangrijk. Deze dubbele opgave geldt voor *alle* overheidslagen in Nederland. Op alle overheidsniveaus moet de discussie worden gevoerd over de plek (letterlijk en figuurlijk) die duurzame energie in de leefomgeving zal gaan innemen, en over de manier waarop de gebruikers van deze leefomgeving bij deze veranderingen kunnen worden betrokken. Het leek eerder zo te zijn dat hogere overheden zich verantwoordelijker voelen voor de eerste opgave (duurzame energievoorzieningen) dan voor de tweede (goede inpassing en begrip), terwijl dit bij lagere overheden juist andersom is.

Hiernaast hebben we de volgende observaties en conclusies:

- De ruimtelijke ordening biedt een kader aan de hand waarvan we de discussie kunnen voeren over hoe we onze leefomgeving in de toekomst willen vormgeven en hoe duurzame energie hierin past. Ook biedt de ruimtelijke ordening handvatten om met conflicterende ruimteclaims om te gaan. Ruimtelijke ordening is echter niet alleen een *middel* om ruimte te vinden voor duurzame energie. Ruimtelijke ordening gaat vooral om een evenwichtige afweging van *alle* belangen, *waaronder* duurzame energie.
- Besluitvorming over wind-op-land vindt plaats in twee arena's: de zogenoemde beleidsarena en de projectarena. Het idee was dat beslissingen over geschikte gebieden worden genomen in de beleidsarena en vervolgens worden uitgevoerd via beslissingen in de projectarena over de plaatsing van windmolens in die gebieden. In de praktijk lopen beslissingen uit beide arena's door elkaar heen. Een betere afstemming tussen de arena's kan worden bereikt door signalen uit de projectarena tijdig te laten landen in de beleidsarena en vice versa, zodat helder beleid over 'waar' in de beleidsarena leidt tot betere keuzes over 'hoe' in de projectarena.
- Beleid voor wind-op-land neemt vaak de vorm aan van grenzen: begrenzing van gebieden, afbakening van verantwoordelijkheden en het stellen van kwantitatieve doelstellingen. Dergelijke grenzen brengen neveneffecten met zich mee. Zo kunnen projecten om tactische redenen worden samengevoegd, om de verantwoordelijkheid voor een project terecht te laten komen bij een andere overheid. Beslissingen over gebiedsaanwijzingen moeten helderheid geven over wat binnen en buiten het gebied mag (of moet). Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor specifieke invulling en participatie door lokale partijen. Bovendien moet per geval worden bepaald wie het bevoegd gezag is, in plaats van dit te bepalen door generieke regels.
- Het voornemen om via regionale energiestrategieën (RES) te komen tot afspraken over de realisering van duurzame energie is, gezien bovenstaande conclusies, een goede aanzet. Een randvoorwaarde is dat voldoende tijd wordt ingeruimd voor een gedegen discussie die kan leiden tot een breed gedragen, uitontwikkelde regionale visie op ruimte en duurzame energie. Dit zorgt ervoor dat het in de projectarena niet gaat over 'wij' in de regio versus 'zij' in Den Haag, maar vooral over *hoe* de overgang naar duurzame energie past binnen de regionaal ontwikkelde visie.

Wind-op-land: lessen en ervaringen

Energietransitie is een dubbele opgave

Voor wie het nieuws volgt, is duidelijk dat de plaatsing van windturbines op land niet overal soepel verloopt. Regelmatig gaat het om langdurige processen met veel protest van omwonenden, langdurige juridische bezwaarprocedures en bestuurlijk getouwtrek. Bij de plaatsing van windturbines op land staan Rijk, provincies en gemeenten in feite voor een *dubbele* opgave. De eerste opgave is het realiseren van meer duurzame energie in Nederland. De tweede opgave is het vinden van manieren om deze te integreren in de dagelijkse leefomgeving op een manier die kan rekenen op zoveel mogelijk begrip bij de bevolking. Wij vinden deze tweede ruimtelijke opgave gelijkwaardig aan de eerste.

Windenergie-op-land is onderdeel van een bredere energietransitie (Schoots et al. 2017; PBL 2018). Dit is een langdurig proces van systeemverandering, dat niet afhangt van één bepaalde technologie of van de businesscase die geldt in de huidige omstandigheden. De energietransitie betreft een verandering van de maatschappij, met veranderende rollen van producent en consument, en veranderende wereldbeelden, waarin de energievoorziening (opnieuw) onze leefomgeving gaat structureren. Zo gezien is de (tweede) bestuurlijke opgave rond windturbines niet zozeer het vinden van draagvlak voor een x aantal molens of inpassing in het landschap als wel het begeleiden en ontwikkelen van processen waarin de maatschappij deze veranderingen verwerkt en zelf vormgeeft. Kortom, hoe gaan we van het 'huidige normaal' naar een 'nieuw normaal'?

In dit onderzoek reflecteert het PBL op de implementatie van windenergie-op-land van de afgelopen 10 jaar vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening. Tot nu toe wordt het vraagstuk wind-op-land primair geëvalueerd vanuit de klimaat- en energiedoelstellingen, meestal uitgedrukt in het gerealiseerde opgesteld vermogen tot 2020. Als bijdrage aan het maatschappelijk debat en de huidige beleidsvorming draaien wij het perspectief om, met een beschouwing van de implementatie van windenergie die uitgaat van het ruimtelijk perspectief.

Tabel 1

Doelen van de windenergiesector op ruimtelijk gebied versus de planningsdoelen van de ruimtelijke ordening

	Windenergiedoelen op ruimtelijk gebied	Planningsdoelen ruimtelijke ordening
Inhoud	Voldoende ruimte voor rendabele windenergie vinden	Ruimtegebruik optimaliseren
Proces	Maatschappelijke acceptatie organiseren	Vanuit de plek gedacht integrale afweging en consensusvorming

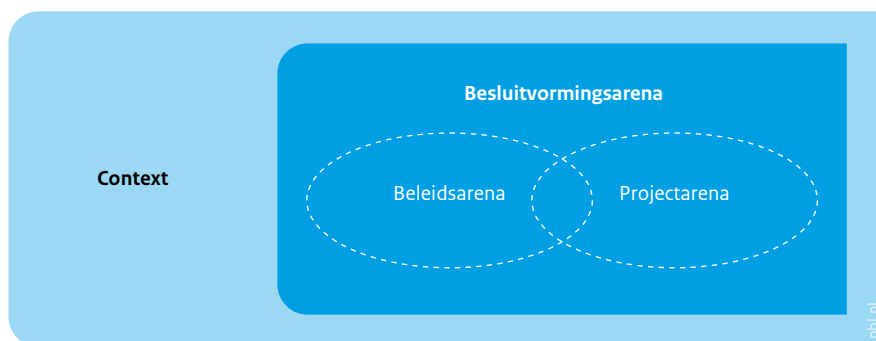
Het ruimtelijk perspectief draait niet in de eerste plaats om het technisch bepalen waar ergens een bepaalde functie, zoals windenergie, het beste kan worden geaccommodeerd. Deze benadering van de planologie is sinds de jaren '60 geleidelijk verlaten. Het ruimtelijk perspectief gaat tegenwoordig veel meer over de vraag: hoe organiseren we de maatschappelijke afweging van wat op *deze* specifieke plek de beste functie is? Een plek met een geschiedenis, met belanghebbenden en betrokkenen die het vaak met elkaar oneens zijn.

Omgaan met conflict staat centraal in de hedendaagse ruimtelijke ordening, met het doel om een zo groot mogelijke consensus te bereiken. Natuurlijk bestaan er in de ruimtelijke ordening juridische procedures om conflicten tot een einde te brengen. Maar met juridische procedures is het niet klaar. Het vinden van een zo groot mogelijk draagvlak voor een transitie naar duurzame energievoorziening blijft een zoektocht, alleen al omdat de omstandigheden voortdurend veranderen: burgers worden mondiger, technieken en economische randvoorwaarden voor businesscases veranderen. Alles stroomt.

Het ruimtelijk perspectief wijkt daarom zowel inhoudelijk als procesmatig af van het perspectief van de klimaat- en energiedoelstellingen. Inhoudelijk, omdat het niet één maatschappelijk belang – zoals hier de verduurzaming van de energievoorziening – voorrang geeft, maar alle belangen en ruimteclaims binnen een gebied (onder andere landbouw, wonen, economische activiteiten, natuur, enzovoort) evenredig afweegt en combineert. Procedureel, omdat in het sectorale perspectief een vlotte doorloop en het halen van de deadlines over het algemeen voorrang hebben, terwijl in het ruimtelijk perspectief een lang(er) proces eerder voor lief wordt genomen als daarmee een grotere consensus kan worden bereikt. Zie tabel 1 hierboven.

Figuur 1

Conceptueel raamwerk van besluitvorming over wind-op-land



Bron: PBL

Aanleiding, doelstelling en aanpak

Een duurzame energievoorziening gaat onze leefomgeving veranderen. Hóe deze onze leefomgeving verandert, zijn we als samenleving nog aan het uitvinden. Op dit moment is er veel beleidsurgentie om de klimaatdoelstellingen die in 2015 in Parijs zijn afgesproken, te implementeren. In het ontwerp-Klimaatakkoord committeren de maatschappelijke partners zich aan de uitvoering hiervan (Nijpels 2018) en zijn er hoge verwachtingen van het opstellen van regionale energiestrategieën (RES'en). Het vinden van ruimte voor hernieuwbare energie, onder andere met wind-op-land, zal een belangrijke rol spelen in de RES-besluitvorming. Ook in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), die in de eerste helft van 2019 wordt verwacht, zal de energietransitie een hoofdthema zijn (IenM 2017a, 2017b; BZK 2018).

Deze terugblik biedt lessen voor de realisatie van de ambities als hierboven beschreven. De afgelopen tien jaar hebben alle provincies waardevolle ervaringen opgedaan met welke ruimtelijke strategieën goed en welke minder goed hebben gewerkt bij de implementatie van windenergie-op-land. Deze studie reflecteert vanuit een ruimtelijk perspectief op de ervaringen tot begin 2018. Het is een ex-poststudie, die aanknopingspunten biedt voor de discussie over huidige en toekomstig beleid. Hiermee willen wij het debat over de implementatie van hernieuwbare energie in Nederland verrijken.

Meervoudige perspectieven

Bij de implementatie van windenergie doet zich niet alleen een conflict voor tussen belangen, maar ook een tussen wereldbeelden en waarden. Om recht te doen aan de variëteit in perspectieven onderscheiden we in deze studie vier dimensies: sectoraal, ruimtelijk, institutioneel en maatschappelijk (ontleend aan Fischer 1995). Het kan zijn dat de ontwikkeling van een windpark goed scoort op het gebied van sectoraal doelbereik (een groot aantal opgewekte megawatts tegen lage kosten en op tijd), maar niet op maatschappelijke acceptatie. Veel misverstand ontstaat wanneer de argumentatie verloopt vanuit één dimensie zonder dat er oog is voor de andere dimensies.

Beleid en project: twee arena's

In het huidige systeem vindt de besluitvorming over windenergie-op-land plaats in twee afzonderlijke, maar onderling sterk afhankelijke arena's: de beleidsarena en de projectarena. In de *beleidsarena* wordt het besluit genomen waar windenergie in principe wel of niet gewenst is. Deze processen spelen meestal op de hogere bestuurlijke niveaus van Rijk en provincie, met betrokkenheid van bestuurlijke en inhoudelijke professionals. De *projectarena* daarentegen gaat over de vraag of, en in welke vorm, een concreet project doorgang kan vinden, en speelt zich meestal af op het lokale niveau. Wat in de projectarena gebeurt, is veel zichtbaarder voor de burger.

De twee arena's stellen een nette werkverdeling voor in de beleidscyclus, maar in de praktijk overlappen de beleidsprocessen in beide arena's elkaar. Elke arena kent weliswaar zijn eigen logica, partijen, spelregels en fasering/tempo, maar is afhankelijk van de andere arena. De complexe interactie tussen beide arena's vormt een rode draad in onze analyse.

Ervaringen op nationaal niveau

De manier waarop we op dit moment in Nederland windenergie op land realiseren, is niet in een keer bedacht, maar langzaam ontstaan. Zo nemen de provincies in 2001 het voortouw in de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW), maar trekt het Rijk enkele jaren later het dossier weer naar zich toe. Dit in het kader van de nieuwe doelstelling, naar aanleiding van Europese afspraken. Tegelijkertijd ontstaan nieuwe wettelijke mogelijkheden om windparken te realiseren. Zo maakt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008) de (Rijks)coördinatieregeling (RCR) en het (Rijks) inpassingsplan mogelijk, terwijl de aanpassing van de Elektriciteitswet in 2009 bij de implementatie van windparken een verdeling van verantwoordelijkheden vaststelt op basis van het opgestelde vermogen. Ook worden diverse subsidieregimes ingevoerd om hernieuwbare energieopwekking te stimuleren. Deze beleidsarena is ontstaan tegelijk met de ontwikkeling van steeds grotere en rendabeler windturbines, wat een grote invloed heeft op de projectarena.

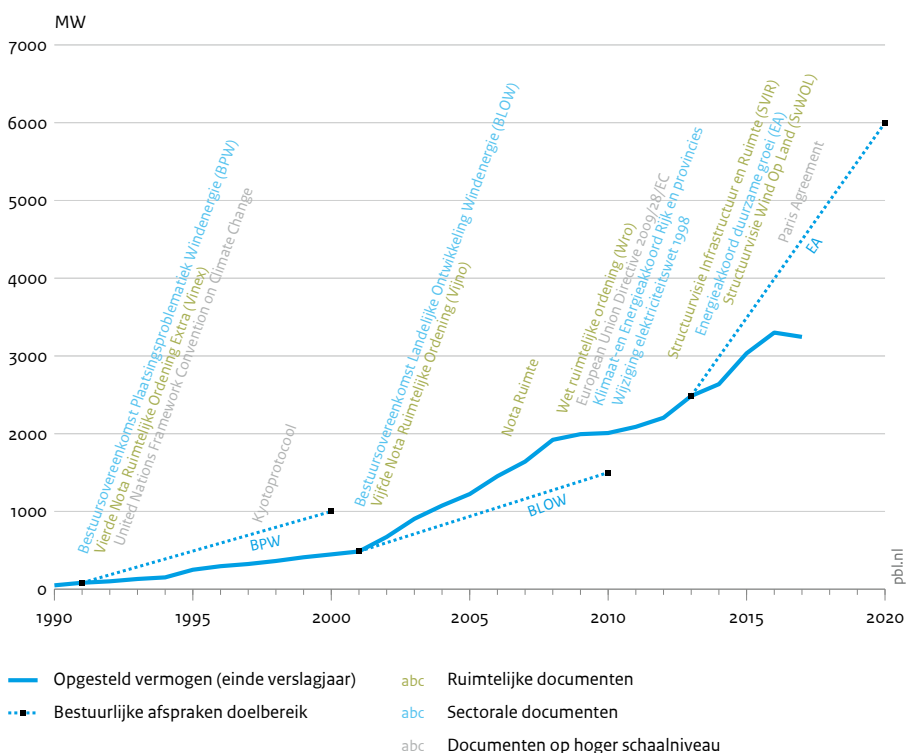
Vanuit de ruimtelijke ordening wordt in het Nationaal plan van aanpak Windenergie in 2008 het doel gesteld om ‘ongeveer’ 6.000 megawatt (MW) wind-op-land te realiseren in 2020 (VROM et al. 2008). In de beleidsarena is lang onderhandeld over de vraag hoe deze doelstelling te verdelen over provincies. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) worden alvast ‘kansrijke gebieden windenergie’ op de kaart gezet. Begin 2013 komt het Interprovinciaal Overleg (IPO) vanuit het ‘sectorale’ energiespoor met een voorstel dat optelt tot 5.715 megawatt. Hiernaast wordt een afsprakenkader opgesteld om de overige megawatts te garanderen. In het Energieakkoord legt vervolgens een groot aantal partijen doelstellingen vast voor hernieuwbare energie, waaronder de 6.000 megawatt voor wind-op-land.

In 2014 verschijnt de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL). Hierin worden gebieden aangewezen voor grootschalige opwekking van windenergie waar ten minste ruimte is voor 100 megawatt opgesteld vermogen (IenM & EZ 2014a). De SvWOL wijst deze concrete gebieden aan volgens een ‘landschappelijk verhaal’, dat wil zeggen een verhaal dat uitlegt waarom windmolenopstellingen in dat gebied bijzonder goed zouden passen. Bijvoorbeeld vanwege het grootschalige karakter van het landschap, of vanwege de geschiedenis of mogelijke toekomst ervan als ‘energielandschap’. Waar voordien de beleidstrajecten van de vaststelling en verdeling van het aantal megawatts en het ruimtelijkeorderings-traject parallel liepen, vallen deze in de SvWOL voor het eerst samen.

Met de SvWOL trekt het Rijk de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kant van windenergie-op-land naar zich toe. Tegelijkertijd is het Rijk op allerlei andere terreinen van de ruimtelijke ordening juist aan het decentraliseren. Het Rijk definieert de grote windenergieprojecten (>100 megawatt) nu als iets dat centraal *moet*, terwijl de provincies en gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor projecten voor lagere vermogens. Voor het overgrote deel van de ruimtelijke ordening wordt het nationaal beleid losgelaten.

Een gevolg van de decentralisatie is dat er twaalf verschillende manieren van ruimtelijke ordening van de energietransitie naast elkaar bestaan. Provincies worden hierbij geconfronteerd met zowel grote windenergie-initiatieven die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, als kleinere initiatieven waarvoor zij of de gemeenten het bevoegd gezag zijn. Van vier provincies hebben we de beleidsarena en projectarena’s middels deskresearch en interviews nader onderzocht: Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Drenthe. Voor de projectarena’s hebben wij voor zover mogelijk gekeken naar initiatieven waarbij het Rijk betrokken is.

Figuur 2
Wind-op-land in Nederland



Bron: CBS 2018; RVO 2018

Ervaringen uit de provincies

Ons onderzoek laat een grote verscheidenheid zien aan ervaringen van en in de vier provincies. Op basis van deze studie zijn geen eenduidige succesverhalen aan te wijzen die zomaar van de ene provinciale context naar de andere kunnen worden overgezet. De verscheidenheid ontkracht ook eenvoudige aannames, bijvoorbeeld dat een top-downaanpak onverenigbaar zou zijn met maatschappelijke acceptatie of dat lokale initiatieven altijd op lokale steun kunnen rekenen.

Gezien de verscheidenheid aan ervaringen geven we voor elke provinciale casestudie zowel de belangrijkste knelpunten als de belangrijkste innovaties weer (zie tabel 2). Van beide kanten valt te leren. De tabel geeft geenszins het verhaal per provincie weer; dat verhaal staat in het hoofdstuk 'Provinciale Ervaringen'.

Tabel 2

Innovaties en knelpunten in de provinciale casestudies

Innovatie	Knelpunt
Noord-Holland: Rijksregie kan samengaan met burgerparticipatie. Hoewel er nog altijd tegenstanders zijn, wordt het RCR-project niet gezien als druk vanuit 'Brussel' of 'Den Haag' maar als een gezamenlijke wens die al langer in het gebied speelt. Het relatief soepele verloop van het RCR-project is deels te danken aan het voorwerk van de gemeente Wieringermeer. Ook zet het tekenen van een Green Deal de diverse partijen op één lijn.	Noord-Holland: de megawatt-doelstelling voor 2020 wordt volgens de laatste voorspelling in Noord-Holland gehaald, maar dit is slechts een kortetermijndoel. De provincie heeft nu een algemeen verbod op nieuwe windparken buiten de zogenoemde transformatiegebieden waar al molens staan. Het is de vraag of dit restrictief beleid verenigbaar is met toekomstige doelstellingen.
Zuid-Holland: het is de provincie gelukt een genuanceerd ruimtelijk kader op te stellen, mede door het toepassen van negatieve zonering (gebieden waar turbines worden uitgesloten). Zo zijn waardevolle landschappen vrijgehouden van turbines. Ook is het de provincie gelukt de regie te houden (dit is ook te danken aan de kleinschaligheid van projecten). Het werken met convenanten blijkt een goed middel te zijn in Zuid-Holland.	Zuid-Holland: de provinciale visie met negatieve zonering is vervangen door een nieuwe provinciale visie gebaseerd op rijksbeleid met alleen positieve zonering. Dit roept allerlei vragen op over de voormalige vrijwaringsgebieden. Bovendien had de negatieve zonering de functie om te communiceren dat de provincie onderkent dat sommige landschappen niet mogen worden aangetast.
Drenthe: de handelswijze van het Rijk is transparant: het nationaal belang wordt ferm verdedigd. De handelswijze kan worden gezien als een experiment met de grenzen van top-downhandelen. In Drenthe is de RCR krachtig doorgezet. Nu deze werkwijze juridisch stand heeft gehouden, kan deze werken als precedent.	Drenthe: in Drenthe is er niet één overheid, maar doet zich een spanning voor langs de as van voor/tegen en lokaal/nationaal. Ondanks het feit dat de initiatiefnemers lokaal zijn, polariseert het plan de gemeenschap sterk. Ook het landschappelijk verhaal van historische energielandschappen sluit niet aan bij de lokale beeldvorming.
Friesland: met Fryslân Foar de Wyn (FfdW) komen stakeholders zelf met een alternatief idee voor de verdeling van de lusten en lasten van windturbines: deze moeten meer verspreid worden in plaats van geconcentreerd op de 'beste' plek. FfdW ontkracht het beeld van het protest van omwonenden als een puur NIMBY-fenomeen. De provinciale participatie in Windpark Fryslân lijkt ook een interessante innovatie voor het verdelen van lusten en lasten.	Friesland: FfdW krijgt nooit de garantie dat de provincie hun advies zal overnemen, maar heeft toch de verwachting dat ze iets met het plan zou doen. Dat de provincie voor een andere koers kiest, wordt dan ook als een teleurstelling ervaren. Hier bestaat een spanning tussen de vertegenwoordigende democratie en de energieke samenleving.

Ervaringen uit het buitenland

Op dit moment ligt Nederland, relatief in Europa gezien, ver van zijn eigen doelstelling voor windenergie af. Ook heeft Nederland, op Luxemburg na, het laagste aandeel hernieuwbare energie in de EU (PBL 2018). De worsteling met de implementatie van wind-op-land speelt overal in Europa (zie onder andere Breukers & Wolsink 2007; Szarka et al. 2012; Ellis & Gianluca 2016; Nabielek 2018). De ervaringen uit vergelijkbare Europese landen kunnen zo inspiratie bieden. Deze casestudies zijn niet bedoeld om een representatief beeld te geven, alleen om de eigen ervaringen te relativeren.

Uit dit korte overzicht is duidelijk dat de rol van de ruimtelijke ordening en haar verhouding tot windenergie per land verschilt. In alle gevallen doen zich spanningen voor tussen overheden onderling en tussen overheden en burgers; begrip, draagvlak of zelfs ‘maatschappelijke acceptatie’ is soms ver te zoeken (Ellis & Gianluca 2016). Het is overal een continu leerproces.

Hoewel er uit de ervaringen op nationaal, provinciaal en internationaal niveau niet één les valt te trekken, komt vanuit ons ruimtelijk perspectief op een iets hoger abstractie-niveau wel een aantal suggesties naar boven.

Tabel 3

Ervaringen uit het buitenland

Verenigd Koninkrijk:

Het vormgeven van sectoraal energiebeleid beïnvloedt de governancestructuur van de implementatie van windenergie. In Engeland werkt dit, net als in Nederland, in het voordeel van grote ontwikkelaars en het beïnvloedt het tempo van ontwikkelingen.

In plaats van de ruimtelijke ordening als middel te zien voor de implementatie van windenergie (zoals in Nederland), wordt planning in het VK vaak beschouwd als een belemmering of knelpunt. De voorgestelde oplossing is niet het inzetten van planning om bijvoorbeeld gunstige locaties aan te wijzen of ‘energielandschappen’ te creëren, maar dereguleren en stroomlijnen.

Frankrijk:

Een belangrijk verschil met Nederland is dat de gemeente financieel profiteert van de plaatsing van windmolens. In Frankrijk is er, naast de bedrijfsbelasting, een windmolenbelasting die gedeeltelijk aan de gemeente ten goede komt. Veel gemeenteraden hebben weinig middelen en zijn om die reden geïnteresseerd in de ontwikkeling van molens op hun grondgebied.

Het energiesubsidiebeleid wordt ruimtelijk toegepast door een zonering met daarin het minimale en maximale aantal megawatts aan opgesteld vermogen. Zo ondersteunt het energiebeleid de lokale ruimtelijke ordening. Dit gaat verder dan toelatingsplanologie: het gaat om actieve sturing van functies.

Oostenrijk:

Het zoneringsplan voor windenergie is nadrukkelijk niet bedoeld als een maatregel om een (nog) snellere oplevering van het aantal megawatts te bevorderen. Er worden dan ook geen criteria genoemd voor de ruimtelijke omstandigheden waaronder windenergie gewenst is. Deze neutrale houding blijkt ook uit de benaming door het Bundesland Niederösterreich van deze gebieden: ‘§19-zones’, verwijzend naar de wet.

De grote minimumafstanden (1.200 meter) tussen windmolens en woongebieden komen vooral ten goede aan de huiseigenaren/bewoners. Aan de andere kant staat de regeling dwars op de belangen van natuur en landschap. Door de uniforme aanpak worden ook kansen gemist voor slimme functiecombinaties met industrie en infrastructuur. Deze kansen vallen af omdat deze functies in Oostenrijk vaak dichtbij woongebieden liggen.

België:

Het ruimtelijk beleid dat Vlaanderen kent met betrekking tot wind-op-land, gebruikt algemene regels in plaats van gebiedsgrenzen te tekenen. Dit heeft het voordeel dat de overheid haar stelsel van regels in de loop der tijd makkelijk kan bijstellen of uitbreiden.

Een keerzijde van deze flexibiliteit is minder (rechts)zekerheid. In Vlaanderen is het soms niet duidelijk wie bevoegd is in de besluitvorming over wind-op-land. Afhankelijk van de omvang van het project wordt van geval tot geval bepaald welk niveau gaat beslissen waar de windturbines kunnen worden ingepland (en daarmee met welk afwegingskader dit gebeurt).

Lessen uit het verleden, suggesties voor de toekomst

Wij bevinden ons op een cruciaal moment. Professionals, beleidsmakers en initiatiefnemers op het gebied van ruimtelijke ordening en energie komen steeds meer samen om integrale oplossingen te bedenken: ruimtelijke ordening en energie zijn geen aparte werelden meer. Dit proces wordt ondersteund door belangrijke stelselmatige veranderingen: de Omgevingswet schrijft een integratie voor van milieu- en ruimtelijk beleid en de NOVI ontwerpt een kader hiervoor. In het hele land worden ‘tafels’ ingericht om klimaat- en energievraagstukken te bespreken. Er wordt een Klimaataakkoord getekend en overal in Nederland worden regionale energiestrategieën (RES'en) ontwikkeld. Kortom: er is heel veel activiteit in de beleidsarena en in zeer korte tijd wordt de systematiek voor de energietransitie bepaald.

De lessen van eerdere implementatieprocessen van wind-op-land zouden bij deze activiteiten in de beleidsarena een rol moeten spelen. Om expliciet bij te dragen aan dit dynamisch proces, in het bijzonder de RES'en en NOVI, formuleren wij een aantal suggesties over wat te doen als Nederland wil komen tot een breed gedragen uitbreiding van wind-op-land met een goede afweging ten opzichte van andere ruimteclaims.

De communicatie tussen beleidsarena en projectarena verbeteren

De vroeg naoorlogse planologie – blauwdrukplanning genoemd – kenmerkt zich door het opstellen van plannen door experts op basis van wetenschappelijke inzichten en vervolgens door het realiseren hiervan via diverse beleidsinstrumenten (regelgeving, subsidies, enzovoort) en lokale acties dan wel projecten. Vaak heeft dit proces een top-downkarakter. Implementatie wordt gemonitord en extra middelen worden ingezet als de voortgang tegenvalt. Van deze klassieke beleidscyclus, waar plannen eerst worden gemaakt en vervolgens worden uitgevoerd, is in de praktijk geen sprake meer, zeker niet bij de implementatie van wind-op-land in de afgelopen jaren.

Keer op keer verloopt de aanwijzing van gebieden in de beleidsarena gelijktijdig met de concrete uitvoering van projecten, in plaats van volgtijdelijk zoals de blauwdrukplanning beoogt. In sommige gevallen is er onzekerheid over projecten doordat beleidsbeslissingen nog genomen moeten worden. Zo is de druk in Friesland rondom de besluitvorming over Windpark Fryslân tussen beide arena's bijzonder hoog. Aan de andere kant zijn er ook projecten die de omgeving als verrassing ervaart omdat hierover onvoldoende visievorming heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld in Drenthe.

Het is lastig om beide arena's meer synchroon te laten lopen. Het is dus aan te bevelen om deze situatie te erkennen als een gegeven en het beleid te richten op het verbeteren van de communicatie tussen beide arena's. Dit betekent: geen blauwdruk willen opstellen en verdedigen, maar plannen zoveel mogelijk interactief laten ontstaan in een breed maatschappelijk debat waarin ook concrete initiatieven worden besproken. Ook hiervoor bestaat geen blauwdruk: elke gemeenschap en elk gebied vergen maatwerk. En daarvoor zijn tijdsinvesteringen nodig: de energietransitie heeft zeker haast – elke ton koolstof maakt het koolstofbudget kleiner –, maar deze transitie is ook een zaak van de lange adem die veel communicatie en wederzijds begrip vergt.

Net zoals de beleidsarena niet (te) leidend moet zijn, geldt dit ook voor de projectarena. Op dit moment zijn grondposities zeer bepalend binnen de voor windenergie toegestane gebieden. Zo speelt het Havenbedrijf Rotterdam als eigenaar van grote stukken grond een belangrijke rol bij de plaatsing van windmolens in Zuid-Holland. Welke (veelal particuliere) grondeigenaar een initiatief neemt tot ontwikkeling, of waar ontwikkelaars afspraken maken met grondeigenaren, wordt dan leidend. Of dit de *meest* aangewezen locatie is voor windenergie, is nog maar de vraag. Wellicht zijn er locaties die nog geschikter zijn voor de opstelling van windmolens, of wellicht is de locatie van de grondeigenaar *nog* geschikter voor een ander grondgebruik. Er bestaan al manieren om hiermee om te gaan, maar vaak worden de afwegingen al in de beleidsarena vastgelegd. Het is daarom wenselijk om een terugkoppeling in te bouwen van de projectarena naar de beleidsarena.

In de nabije toekomst worden RES'en opgesteld. Dit proces biedt de kans om bovenstaande les toe te passen. De afspraak is immers dat de RES'en een meervoudige functie hebben. Ten eerste als product waarin de regio beschrijft welke energiedoelstellingen op welke termijn zullen worden gehaald. Ten tweede als instrument om de ruimtelijke inpassing te organiseren met maatschappelijke betrokkenheid. Ten derde als manier om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren. Het is te hopen dat de projecten die daar worden voorgesteld, in nauw overleg worden ontwikkeld met het nationaal beleid van de NOVI. Waar mogelijk, moet worden voorkomen dat de verschillende arena's elkaar verrassen.

In dit opzicht zijn de huidige stelselmatige veranderingen binnen de ruimtelijke ordening van belang. De Omgevingswet heeft meer oog voor burgerparticipatie dan zijn voorganger, de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro). Zo zijn er bij het maken van omgevingsvisies en -plannen belangrijke consultatiemomenten ingepland. Een aandachtspunt is echter dat er bij het afgeven van een omgevingsvergunning die afwijkt van het omgevingsplan, minder strikte eisen worden gesteld en geen goedkeuring van de gemeenteraad meer nodig is. Het is denkbaar dat op deze manier incrementele beslissingen in de projectarena leidend worden voor ruimtelijke ontwikkelingen en dat de strategische beslissingen binnen de beleidsarena, waar veel participatie plaatsvindt, worden genegeerd (Korthals-Altes 2017). Op den duur kan dit het vertrouwen in de overheid ondermijnen.

Alle overheidslagen werken aan de dubbele opgave

Bij de plaatsing van windmolens dreigt de discussie al snel te worden *geframed* in termen van een tegenstelling tussen lokaal en centraal. Bewoners en gemeente zijn ‘tegen’, maar ‘het moet van Den Haag’ of van ‘Brussel’.¹ Waar deze tegenstelling de discussie beheerst, is al een kans gemist. De energietransitie is immers een opgave op *alle* schaalniveaus en voor *alle* bestuursniveaus. Natuurlijk kunnen verschillende bestuurslagen verschillende standpunten innemen – dit is inherent aan het Nederlandse bestel. Maar ze kunnen zich niet onttrekken aan de verantwoordelijkheid voor de *dubbele* opgave om (1) beleid te maken voor een duurzame energievoorziening, en (2) manieren te vinden om deze op een zorgvuldige, democratische manier te integreren in de dagelijkse leefomgeving van mensen.

Op nationaal niveau lijkt de klimaat- en energiedoelstelling relatief goed belegd in het beleid. Uit de casestudies blijkt echter ook dat op gemeentelijk en regionaal niveau dringend een *eigen* verhaal nodig is over wat de gemeente of regio met duurzame energie wil. Een eigen duurzaam energiebeleid, tot stand gekomen in een lokaal democratisch proces over nut en noodzaak, waarin op inhoudelijke gronden de discussie kan worden aangegaan met andere bestuurslagen. Dit eigen verhaal is niet per se hetzelfde als het ‘landschappelijk verhaal’ dat experts samen met Rijk en provincie vertellen over hoe windmolens het best ruimtelijk kunnen worden ingepast. Een eigen verhaal komt lokaal tot stand, in een proces waarin inwoners hebben kunnen participeren, en waarin een visie op de toekomst van duurzame energie in de regio wordt neergelegd.

Conflicten zullen er bij de plaatsing van windmolens vermoedelijk altijd wel blijven, maar het is van belang *waar* deze conflicten worden uitgevochten. Deze conflicten zouden ook in de lokale beleidsarena en niet alleen in de lokale projectarena moeten worden beslecht. Andersom is het noodzakelijk dat hogere overheden niet blijven hameren op hun recht om de implementatie van windenergieplannen af te dwingen. Zij moeten ook verantwoordelijkheid nemen voor het proces van realisatie, zowel bij de feitelijke uitvoering van projecten (in het kader van een RCR-windpark) als door invulling te geven aan hun systeemverantwoordelijkheid door te zorgen voor een systeem van inspraak, compensatie en participatie waarop betrokkenen in de projectarena kunnen terugvallen. In dit opzicht kan het Rijk een positieve rol spelen bij de (regionale) verdeling van de lusten en lasten van de energietransitie.

De onderzochte casestudies spelen allemaal in het (recente) verleden. Inmiddels zullen meer gemeenten een uitgewerkt beleid hebben voor de toekomst van duurzame energie in hun gebied. Ook het ontwerp-Klimaatakkoord onderstreept de noodzaak van een brede publieksaanpak en burgerdialoog om draagvlak te organiseren (Nijpels 2018: 208-209). Het opstellen van regionale energiestrategieën is daarom een stap in de goede richting. Deze RES'en staan immers dicht bij de burger, mits ook de gemeenten – als bestuurslaag het meest dichtbij de burger en met de meeste verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke

ordering – deze stevig oppakken. Belangrijk hierbij is de ambitie in het ontwerp-Klimaatakkoord om ernaar te streven dat de lokale omgeving (burgers en bedrijven) 50 procent eigendom krijgt van de productie van de af te spreken extra hernieuwbare energie op land. Hierbij wordt veel waarde gehecht aan lokale initiatieven. Wij komen terug op dit punt.

Discussieer mét elkaar, niet langs elkaar heen

Een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke ordering is dat met belanghebbenden een discussie wordt gevoerd over de toekomst van een bepaalde locatie. Als het gaat over windmolens, wordt deze discussie op heel veel verschillende plekken gevoerd: in bijvoorbeeld ‘keukentafelgesprekken’, informatieavonden en ontwerpateliers, waar verschillende belanghebbenden (bewoners, initiatiefnemers, enzovoort) met elkaar in gesprek komen, maar ook in formele procedures (bijvoorbeeld het indienen van een zienswijze, een brief van de minister of een pleidooi bij de Raad van State). Ook via de media worden standpunten uitgewisseld. Deze discussie kan worden verbeterd.

Want wat opvalt, is dat bij minder soepel verlopende processen in de projectarena voor- en tegenstanders vaak langs elkaar heen praten, en totaal verschillende lijnen van argumentatie hanteren. Hier zien wij de vier dimensies (sectoraal, ruimtelijk, institutioneel en maatschappelijk) van Fischer (1995) duidelijk terug. In de geraadpleegde bronnen verdedigen voorstanders de plaatsing van windturbines vanuit een *sectorale* blik op basis van operationele beleidsdoelen (‘wij moeten tijdig/kostenefficiënt zoveel megawatt realiseren’) en/of door op een *institutionele* manier een eenzijdig beroep te doen op het overkoepelend of onderliggend systeem (‘we hebben nu eenmaal ooit zoveel megawatt wind-op-land in onze energiemix vastgelegd’, ‘we hebben nu eenmaal internationale verplichtingen’, ‘het Rijk heeft in ons politieke systeem nu eenmaal de bevoegdheid om dit te bepalen’).

Vanuit het argument ‘dat er nu eenmaal grotere belangen zijn’, worden tegenstanders al snel weggezet als NIMBY’s (*Not In My BackYard* – Wolsink 2000; Koers 2015). Maar tegenstanders brengen vaak een andere lijn van argumentatie naar voren, waarover net zo goed zinvol te discussiëren valt. Zij wijzen vaak op specifieke, zelfs uitzonderlijke *ruimtelijke* kenmerken (‘de landelijke sfeer in dit gebied is uniek’, ‘dit gebied heeft een geschiedenis van uitbuiting, deze windmolens staan symbool voor een herhaling daarvan’). Daarnaast hebben argumenten van tegenstanders vaak een *maatschappelijke* insteek, wanneer ze gaan over de manier waarop erover wordt besloten (‘Ik vind de windmolens niet lelijk. Maar als de overheid de burgers volledig negeert, word zelfs ik actievoerder.’)

Als argumenten naar voren worden gebracht in één bepaalde lijn van argumentatie, terwijl andere deelnemers aan het gesprek op een andere lijn zitten, dan zal het moeilijk worden elkaar te overtuigen. Om *met* elkaar te discussiëren in plaats van *langs* elkaar heen, is het belangrijk dat betrokkenen expliciet via *alle vier* lijnen met elkaar in discussie gaan. Er zal een vruchtbaarder discussie ontstaan als tegenstanders expliciet maken hoe zij duurzame energie dan wel zouden willen realiseren in hun directe omgeving, en hoe

die manier past binnen het grotere plaatje van de energiemix in Nederland. Ook zou het helpen als bepleiters van windenergie inhoudelijk zouden ingaan op de identiteitsvormende kenmerken van die specifieke leefomgeving (Van der Wouden 2017). Aan beide kanten is er werk aan de winkel.

Zoals blijkt uit de cases Friesland en Drenthe, is ook de verdeling van lasten en lusten een integraal deel van de problematiek, die niet pas in tweede instantie aan de orde zou moeten komen. Zo is in Friesland het alternatieve plan van FfdW gebaseerd op een ander beeld van de verdeling van de (visuele) lasten en (financiële) lusten. Ook de financiële participatie van de provincie biedt de mogelijkheid om tot een breder gedragen afweging te komen. In Drenthe lijkt de specifieke geschiedenis van ongelijkheid in het gebied mee te spelen in de tegenstand tegen de plannen. Het feit dat vooral enkele grondbezitters en ontwikkelaars profiteren van het geplande windpark terwijl veel meer mensen worden geconfronteerd met de gevolgen ervan, wordt ook onderdeel van dat verhaal. Als integraal deel van de problematiek, moet de verdeling van lusten en lasten vanaf het begin onderdeel zijn van de beleidsvorming. Daarom is het van belang na te denken over hoe dit te doen (zie tekstkader 'Participatie en financiële compensatie').

In de casestudies is het in verschillende gevallen gelukt voor- en tegenstanders op dezelfde lijn van argumentatie met elkaar te laten discussiëren. Zo laten in de Friese casestudy omwonenden zien een alternatief te hebben om de megawatt-doelstelling te realiseren; ze krijgen hiervoor financiële ondersteuning van de provincie. En in de Wieringermeerpolder kunnen de windturbines positief worden verbonden met de specifieke lokale pioniersidentiteit. Om deze discussie te kunnen voeren, zijn lokale en regionale kennis, politiek en beleid onontbeerlijk.

In de komende maanden worden vele gesprekken gevoerd in het kader van de RES'en en de klimaattafels. Gezien de ervaring met wind-op-land is het risico niet uitgesloten dat men ook hier op verschillende argumentatielijnen langs elkaar heen zal praten. In het verleden waren hogere overheden en marktpartijen vooral bezig met de sectorale en institutionele lijnen van argumentatie, terwijl lagere overheden en omwonenden meer gebiedspecifieke punten aanhaalden. Dit is zeer begrijpelijk gezien hun posities en belangen. Aangezien een regionale aanpak een innovatie is en geen formeel bestuursniveau, kan dit als kans worden gezien om ruimte te creëren voor een gesprek waarin alle vier lijnen van argumentatie aan de orde komen.

Vermijd neveneffecten van harde grenzen

Er bestaat een zekere spanning tussen het bieden van flexibiliteit – om in te kunnen spelen op regiospecifieke omstandigheden, veranderende inzichten, nieuwe toetreders, nieuwe technieken – en het bieden van (rechts)zekerheid aan mensen en ondernemingen. Voor het laatste wordt meestal een scherpe ‘grens’ getrokken tussen wat wel en niet mag, zo ook in het winddossier. Er worden – in de beleidsarena – windenergiegebieden begrensd, verantwoordelijkheden helder afgebakend en getalsmatige eisen of doelstellingen gesteld. Grenzen zijn essentieel en onvermijdelijk voor de beleidsvoering. Het is echter ook belangrijk dat deze grenzen geen eigen leven gaan leiden en/of een doel op zich worden. In de afgelopen jaren is een aantal neveneffecten waarneembaar van harde grenzen bij de implementatie van windenergie, waardoor deze grenzen een belemmering vormen voor een goede afstemming tussen de beleids- en projectarena.

Begrenzing van gebieden

De uitkomst van de beleidsarena is vaak de afbakening van een gebied op de kaart waar windmolens wel of niet kunnen komen. Wat de beleidsmatige, juridische en politieke status *precies* is, verschilt per gebied. De aanwijzing moet investeerders de zekerheid bieden dat (grootschalige) projecten daar doorgang kunnen vinden. Maar gebieds-afbakening kan ook een dynamiek creëren die de flexibiliteit, en uiteindelijk de voortgang, van implementatie afremt.

Ten eerste is met het aanwijzen van gebieden vóór windenergie (positieve zonering) nog niet altijd duidelijk wat dit betekent voor het gebied *daarbuiten*. De verwachting kan ontstaan dat de gebieden daarbuiten windmolenvrij blijven, terwijl dit vaak niet het geval is. Als in Zuid-Holland blijkt dat sommige van de inmiddels aangewezen gebieden voor windenergie toch minder geschikt zijn, heeft de provincie veel moeite om daarna nieuwe gebieden te vinden. Tegelijkertijd wijst de provincie ook gebieden aan waar *zeer geen* windmolens moeten komen (negatieve zonering). Deze gebieden geven meer duidelijkheid over het ruimtelijk beleid van de provincie. Ze geven ook een signaal aan tegenstanders van wind-op-land dat de overheid zich wel degelijk en daadwerkelijk bekommert om het landschap. Negatieve zonering is iets anders dan een generieke regel tegen windmolens. In Noord-Holland bijvoorbeeld mogen buiten de aangewezen herstructureringsgebieden en de Wieringermeerpolder geen nieuwe windturbines komen. Wat er gaat gebeuren als de doelstellingen voor windenergie in de toekomst flink hoger worden, is onduidelijk. Het gevaar bestaat dat de provincie Noord-Holland haar belofte dan moet verbreken, wat het draagvlak voor duurzame energie kan ondermijnen.

Ten tweede kunnen misverstanden en interpretatieverschillen ontstaan over wat *binnen* de grenzen kan en mag. Wat betekent de aanwijzing van ‘gebieden voor grootschalige windenergie’ door de SvWOL precies? Betekent dit dat deze gebieden in principe geheel kunnen worden ‘opgevuld’ met windmolens? Of betekent het alleen maar dat er *binnen* deze gebieden naar de beste locaties voor grootschalige windmolenparken *kan* (of mag) worden gezocht? Daarnaast kan de aanwijzing zelfs suggereren dat er *alleen maar* grootschalige (>100 megawatt) initiatieven in het gebied komen, terwijl er binnen de ‘gebieden

voor grootschalige windenergie' ook plekken zijn die geschikt kunnen zijn voor kleinere initiatieven, die onder de bevoegdheid van een provincie of gemeente vallen (de SvWOL sluit dit overigens niet uit). Het is te aan te bevelen dat er in het proces van het opstellen van RES'en voor alle partijen duidelijkheid ontstaat over de precieze betekenis van gebiedscategorieën.

Om de aansluiting tussen de beleids- en de projectarena beter te laten verlopen doen wij twee suggesties voor het geval dat nationale gebiedsbegrenzings (bijvoorbeeld in de NOVI) voor wind-op-land worden overwogen. Als eerste kunnen de door het Rijk aangewezen gebieden de status van een *zoekgebied* krijgen; een status die ook duidelijk moet worden gecommuniceerd. Dit betekent dat er binnen deze gebieden alsnog wordt gezocht naar het *meest* geschikte gebied, en dat burgers hierin een stem hebben (via de lokale en provinciale democratie en via participatieve processen). Ten tweede moet worden voorkomen dat in de door het Rijk aangewezen gebieden een kunstmatige scheiding ontstaat op basis van wie verantwoordelijk is, namelijk de door het Rijk aangewezen gebieden waar provincie en gemeenten als het ware hun 'handen vanaf trekken' en het overig gebied van de provincie waarin zij haar beleid ontwikkelt. Voor alle overheden geldt dat zij moeten werken aan de dubbele opgave.

Afbakenen van verantwoordelijkheden

Zoals eerder aangegeven, voorziet de Elektriciteitswet in harde grenzen bij de verdeling van verantwoordelijkheden. Initiatieven van meer dan 100 megawatt kunnen zich rechtstreeks melden bij de Rijksoverheid als bevoegd gezag, omdat ze vallen onder de rijkscoördinatieregeling (RCR). Kleinere initiatieven daarentegen vallen onder de provincie (<100) of onder de gemeente (<5). Deze harde grenzen zijn duidelijk (je gaat erover, of niet), maar hebben ook neveneffecten. Een eerste neveneffect is dat deze begrenzing initiatiefnemers de kans biedt om tussen overheden te 'shoppen', door meer of minder turbines in het voorstel voor een windpark op te nemen. In de wetenschap dat het Rijk met een RCR-regeling doorpakt, is het voor initiatiefnemers aantrekkelijk om boven 100 megawatt uit te komen, ook als dit vanuit de ruimtelijke ordening suboptimaal is. Het is bijvoorbeeld in Drenthe gebeurd dat de capaciteit van twee ongelijktijdige initiatieven bij elkaar werd opgeteld om deze grens te bereiken. Een tweede neveneffect betreft het mogelijk buitenspel zetten van lagere overheden bij het inzetten van een Rijks- of provinciale coördinatieregeling. Dit kan ertoe leiden dat deze overheden in de hoek van de tegenstanders worden gedrukt, waarbij het beeld ontstaat dat het project top-down is opgelegd. Het ontnemt ook de gemeente de verantwoordelijkheid om echt werk te maken van de eerste opgave omtrent de energietransitie.

Deze grenzen lijken in de loop van de implementatie van wind-op-land minder hard te zijn geworden. De RCR wordt niet automatisch geactiveerd bij een initiatief van meer dan 100 megawatt, maar wordt in overleg met de betrokken provincie besproken. In de toekomst lijken de grenzen tussen verantwoordelijkheden nog onscherper te worden: de 'regio' (het aangewezen niveau voor de RES'en) is immers geen formeel bestuursniveau dat planologische instrumenten zoals de RCR kan toepassen.

Stellen van kwantitatieve doelstellingen

Het klimaat- en energiebeleid staat vol met kwantitatieve doelstellingen. Er worden ambities geformuleerd over bijvoorbeeld petajoules aan energiebesparing, megatonnen CO₂-emissiereductie en megawatts (opgesteld vermogen of megawatturen) hernieuwbare energie, met diverse tijdspannes. Zo is destijds vastgesteld dat per 2020 *ongeveer* 6.000 megawatt wind-op-land zou moeten worden gerealiseerd (VROM et al. 2008). Daarna is dit een exact getal geworden. Na vele jaren van onderhandeling is de 6.000 megawatt precies verdeeld over de provincies (tot op de halve megawatt). Deze kwantitatieve begrenzing geeft zeker houvast, maar er zijn ook duidelijke neveneffecten, zoals suboptimalisatie of ontwijkend gedrag (want de doelstelling is al gehaald).

Het feit dat provincies indertijd onderhandelden over de verdeling van het aantal megawatts wind-op-land, roept het beeld op dat windenergie ongewenst grondgebruik is dat van boven moet worden opgelegd. Deze beeldvorming maakt het lastiger om een eigen, lokaal verhaal te maken over de energietransitie. Bovendien is deze doelstelling in termen van aantal megawatts wind-op-land ‘smal’ geformuleerd. Als bewoners vinden dat grootschalige velden met zonnepanelen een kleinere impact hebben op hun leefomgeving dan een paar windmolens (of niet), is dat relevant voor de maatschappelijke acceptatie (Bayer 2018c). Daarbij komt dat nieuwe productieprocessen en veranderende markt-omstandigheden de keuze voor opwekkingsmethoden kunnen doen veranderen. Een kwantitatieve subdoelstelling voor specifiek wind-op-land (in plaats van een brede duurzame-energiemix en een lokale, ruimtelijke visie waarin de energietransitie ook een plaats heeft) past hier op de langere termijn minder goed bij.

Gezien op de lange termijn waarop duurzame energie in onze leefomgeving gestalte zal krijgen, is het belangrijk dat er op regionaal, lokaal, en projectniveau voldoende flexibiliteit in het beleid zit voor een goede afweging. Alle aanwijzingen duiden erop dat de uitwisselbaarheid tussen energiebronnen in de toekomst groter wordt. Het is daarom begrijpelijk dat er in het ontwerp-Klimaatakkoord wordt gestreefd naar zo'n uitwisselbaarheid, binnen de grenzen die het landelijk akkoord stelt (Nijpels 2018: 154).

Compensatie en financiële participatie

Binnen de ruimtelijke ordening is compensatie in zekere zin suboptimaal: de ambitie is immers om een visie op het gebied te ontwikkelen waar iedereen achter staat. Toch is een vorm van schadeloosstelling in veel gevallen nodig.

Er zijn verschillende vormen van financiële compensatie. Planschade, bijvoorbeeld, is in Nederland in vergelijking met andere landen goed geregeld en ruimhartig (Alterman et al. 2011). Toch is de planschaderegeling in het geval van wind-op-land niet erg geschikt om het draagvlak te vergroten. Deze regeling is immers alleen gericht op eigenaren, terwijl de groep mensen die hun leefomgeving aangetast vindt, veel groter kan zijn.

Een gebiedsfonds is een vorm van compensatie die meer recht doet aan de problematiek van aantasting van de leefomgeving of landschap. Zo'n fonds biedt meer mogelijkheden om omwonenden mee te laten profiteren van de opbrengsten van de turbines. Zo wordt de oplossingsruimte vergroot. Dat geldt ook voor financiële participatie van omwonenden in het project. Het zal het gevoel van 'eigenaarschap' van omwonenden vergroten, als bij elke wiekslag ook geld voor het gebied in het laatje komt. Deze figuur is onbekend binnen de ruimtelijke ordening, en kan een innovatie zijn die de ruimtelijke ordening van de energiesector zou kunnen overnemen. In het kader hiervan is het voornemen in het ontwerp-Klimaatakkoord om te streven naar 50 procent eigendom van de extra productie voor de lokale omgeving een interessante inzet (Nijpels 2018: 156-157).

In de buitenlandse casestudies zien we dat een deel van de 'lusten' veel vanzelfsprekender ten goede komt aan de omwonenden, omdat er bijvoorbeeld een gemeentelijke belasting wordt geheven (Oostenrijk, Frankrijk). Het is een discussie waard wat we in Nederland publiekrechtelijk zouden willen waarborgen op dit gebied. Inspiratie hiervoor kan worden gevonden in de wetgeving voor de grondexploitatie bij gebiedsontwikkeling, waarin is vastgelegd voor welke investeringen een overheid publiekrechtelijk (via het exploitatieplan) een bijdrage aan de ontwikkelaars kan vragen.

Vooruitblik

Het voornemen van regionale energiestrategieën (RES'en) is, gezien de bovenstaande conclusies, een goede aanzet om te komen tot nieuwe regionale doelstellingen voor de realisering van duurzame energie. Althans zolang deze strategieën samengaan met de vorming van een gedragen ruimtelijke (regionale of lokale) visie voor de lange termijn. Dit betekent dat alle overheden van Nederland de dubbele opgave van de energietransitie in acht nemen: tijdig meer duurzame energie realiseren in Nederland én duurzame energie in de dagelijkse leefomgeving inpassen op een manier die kan rekenen op zoveel mogelijk begrip. Gelijke aandacht voor beide opgaven helpt om mét elkaar en niet langs elkaar te praten.

De energietransitie heeft haast en dat is begrijpelijk. Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van de transitie is voldoende tijd te nemen voor de voorbereiding op de implementatie. Tijd is nodig om op lokaal en regionaal niveau ideeën over de ruimtelijke neerslag van de energietransitie uit te werken, als grondslag voor een 'uitontwikkelde' regionale visie. Dan hoeft het in de projectarena niet te gaan om 'wij' in de regio versus 'zij' in Den Haag, maar gaat het vooral over *hoe* de voornemens van wind-op-land kunnen passen binnen de regionaal ontwikkelde visie.

Noot

- 1 Omgekeerd komt overigens ook voor ('het mag niet van ...'), zoals bij Amsterdam versus de provincie Noord-Holland.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

1.1 Energie in de ruimte

De implementatie van windenergie op land vindt plaats via het systeem van de ruimtelijke ordening. Doel van de ruimtelijke ordening is – kortweg – om zo goed mogelijk de juiste functie op de juiste plek te krijgen op een zo democratisch mogelijke manier. Het gaat erom een gedegen afweging te maken tussen private belangen en het algemeen belang, waarbij de beperkte hoeveelheid ruimte en de onomkeerbaarheid en padafhankelijkheid van veel ingrepen een belangrijk rol spelen. De uitdaging in de dagelijkse praktijk is de groei van allerlei ruimteclaims, voor woningen, winkels, kantoren, wegen, recreatie, natuur, glastuinbouw enzovoort, in de beschikbare ruimte te accommoderen. Liefst door functies op een slimme manier met elkaar te combineren, zodat een win-winsituatie ontstaat. Om deze ruimtelijke besluitvorming te ondersteunen worden op diverse schaalniveaus allerlei beleidsnota's, visies en regelgeving gemaakt.

Tegenwoordig wordt de energietransitie gezien als een van de belangrijkste opgaven binnen de nationale ruimtelijke ordening (IenM 2017a; Verdaas 2017; Kuiper 2016; Rli 2016). Hernieuwbare energie, en dan met name wind-op-land, is ook een van de hardnekkigste ruimtelijke dossiers uit het recente verleden. Waar in de Vinex (VROM 1991) en de Nota Ruimte (VROM et al. 2006) het dossier windenergie relatief summier was uitgewerkt, benoemt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, IenM 2011), het vigerend ruimtelijk beleid, de energietransitie als nationaal belang en geeft deze 'illustratief' kansrijke gebieden voor windenergie op land aan.

In het Energieakkoord uit 2013 hebben de veertig belangrijkste stakeholders afgesproken om het aandeel hernieuwbare energie in Nederland te verhogen, waaronder het doel van 6.000 megawatt wind-op-land in 2020 (SER 2013: 31-32). In het hierop volgende jaar trok het Rijk met de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL, IenM 2014) de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke planning van die 6.000 megawatt naar zich toe. Deze nota stelt:

Als we prettig willen wonen en bijzondere landschappen willen bewaren, en als we daarnaast onze energievoorziening willen verduurzamen, zullen er dus duidelijke keuzen moeten worden gemaakt waar wel en waar geen windturbines mogen komen. (IenM 2014: 6)

In de SvWOL maakt het Rijk inderdaad keuzes. Provinciale windenergietaakstellingen zijn in de structuurvisie opgenomen om de nationale doelstelling te realiseren. Tevens worden grootschalige locaties aangewezen om de benodigde turbines te accommoderen. Concrete acties van het Rijk worden daarbij genoemd, zoals het instellen van de rijkscoördinatie-regeling (RCR) waardoor het Rijk de mogelijkheid krijgt om een inpassingsplan op te stellen of op te leggen. Bij de SvWOL worden meerdere doelstellingen tegelijk nagestreefd: subsidies beperken (efficiëntie), tijdige realisatie van het opgesteld vermogen (effectiviteit) en, in de derde plaats, ruimtelijke kwaliteit en draagvlak realiseren. De ruimtelijke ordening wordt in deze beleidsarena niet beschouwd als doel (het maken van een gedegen afweging van alle belangen op een democratische manier) maar als een middel voor het energiebeleid.

Er is inmiddels ervaring opgedaan met de implementatie van de SvWOL. Veel provincies halen hun megawattdoelen lang niet (op tijd), terwijl andere – lees: Flevoland – dat ruimschoots doen (RVO 2017a; Schoots et al. 2017). Met enige vertraging is het doel in zicht terwijl we de deadline van 2020 naderen. Terugkijkend is duidelijk dat er veel discussie is geweest over de inpassing en situering van windturbines en het ontstaan van zogenoemde energielandschappen (Feddes 2009; Noorman & De Roo 2011; Pasqualetti & Stremke 2018). Ook was er de nodige discussie over de verdeling van lusten, lasten en zeggenschap. Het achterliggende doel (nut en noodzaak van hernieuwbare energie) en de bijbehorende systemen (Europese afspraken, subsidiestelsel) worden steeds meer ter discussie gesteld. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat de implementatie van grootschalige windparken gepaard kan gaan met sociale ontwrichting, waaraan burgers een diep gevoel van wantrouwen jegens de overheid overhouden (zie bijvoorbeeld Koers 2015). Kortom: de doorwerking van het energiebeleid, in dit geval voor wind-op-land, in de ruimtelijke ordening vond niet plaats zonder slag of stoot.

1.2 Behoeftte aan een ruimtelijke evaluatie

De energietransitie staat hoog op de agenda van het nationaal omgevingsbeleid: één van de vier strategische opgaven in de startnota van de nationale omgevingsvisie (NOVI) is “naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving” (IenM 2017a). Eind 2018 verscheen het ontwerp van het Nationale Klimaatakkoord. Met deze opvolger van het Energieakkoord uit 2013 wil de overheid de uitvoering aan het Parijsakkoord (2015) handen en voeten geven (Nijpels 2018; zie ook EZ 2016). De uitwerking van het Nationale Energieakkoord zal in eerste instantie plaatsvinden via zogenoemde regionale energiestrategieën (RES), waarin regio's aangeven hoe zij hernieuwbare energie op hun grondgebied willen realiseren en hoeveel. Het is waarschijnlijk dat wind-op-land onderdeel uitmaakt van deze strategieën. De Commissie Borging Energieakkoord voor Duurzame Groei stelde onlangs dat voor de energietransitie meer wind-op-land nodig is (Bayer 2018b: 5).¹ Hoeveel wind-op-land het ook wordt, een nieuwe doelstelling (evenals de druk vanuit de markt omdat windturbines rendabeler worden) zal de druk op de ruimtelijke ordening verhogen. Hiernaast komt er een transformatieopgave in het vizier, omdat de economische levensduur van windparken slechts 15 à 20 jaar is.

Deze beleidscontext (het Klimaatakkoord, RES'en en de NOVI) geeft aanleiding tot haast met de planning van wind-op-land. De ambities zijn hoog, en het is logisch dat men snel na het afsluiten van het Klimaatakkoord zicht wil hebben op de vraag of de ambities ook in de RES'en worden waargemaakt. Tegelijkertijd zijn er factoren die er aanleiding toe geven om op dit moment gedegen na te denken over de vraag hoe we verder gaan met wind-op-land en om te reflecteren op de ervaringen tot nu toe. Deze factoren zijn:

- De forse ontwikkelingen rondom wind-op-zee leren dat wind-op-land op de lange termijn een relatief kleine speler zal zijn (Mathijssen et al. 2018) en de urgentie van de internationale verplichtingen voor specifiek windenergie is voor de middellange termijn afgenomen;
- Veel meer dan een aantal jaren geleden wordt hernieuwbare energie ook door decentrale overheden gezien als een van de majeure opgaven die ze in hun ruimtelijk beleid moeten integreren. De algemene tendens van decentralisatie van de ruimtelijke ordening betekent dat decentrale overheden ook de verantwoordelijkheid krijgen voor onderdelen van de ruimtelijke energieopgave (Schoots et al. 2017: 138; Wolsink 2017).

Deze factoren maken dat er juist nu ruimte is om te praten over wenselijke beelden, wenselijke landschappen en wenselijke regionale koersen. Dit is ook noodzakelijk om te komen tot gedragen regionale visies op de inpassing van duurzame energie in de dagelijkse leefomgeving. De lessen uit de implementatie van wind-op-land via de SvWOL kunnen worden gebruikt om tot een effectievere aanpak te komen. Een aanpak waarin de ruimtelijke ordening meer centraal staat dan tot nu toe.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de wetenschappelijke literatuur op het gebied van planning en windenergie. Eerst bespreken we relevante concepten uit de plannings-theorie (paragraaf 2.1) en vervolgens de wetenschappelijke discussie rondom windenergie en in het bijzonder de huidige stand-van-kennis rondom maatschappelijke acceptatie (paragraaf 2.2).

In hoofdstuk 3 beschrijven we onze aanpak en de gebruikte methoden. Hier presenteren we de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Vervolgens komen de evaluatiemethode (paragraaf 3.1), het conceptueel raamwerk (paragraaf 3.2) en de dataverzameling (paragraaf 3.3) aan de orde.

De daarna volgende hoofdstukken bevatten de kern van het onderzoek. Hoofdstuk 4 presenteert de ervaringen met wind-op-land op nationaal niveau en hoofdstuk 5 die in respectievelijk Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe en Friesland. In hoofdstuk 6 beschrijven we vier buitenlandse casestudies: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Oostenrijk en België.

Noot

- 1 De prognoses over het eindvermogen variëren aanzienlijk, tussen de 4 en 12 gigawatt (Mathijssen & Van Hoorn 2013:16; Sijmons et al. 2017; Dide 2017). De zogenoemde ‘10-pager ruimte’ is meer concreet en noemt 2 gigawatt extra wind-op-land als nieuwe doelstelling na 2020 (Stuurgroep uitwerking Energieagenda 2017: 5). Het PBL zelf heeft geschat dat 9 tot 11 gigawatt wind-op-land nodig is om de 2050-doelstelling van het Parijsakkoord te realiseren (Ros & Daniëls 2017).

2 Literatuuroverzicht

Er bestaat een kloof tussen het gedachtegoed binnen het domein van klimaat en energie enerzijds en dat binnen de planologie, zowel inhoudelijk als procesmatig, anderzijds. Deze kloof is deels te verklaren door de disciplinaire insteek van de twee domeinen (zie tabel 2.1). Recentelijk zien we een toenadering tussen de twee. Enerzijds omdat in de ruimtelijke ordening klimaatverandering en de energietransitie als belangrijke opgaven worden erkend en anderzijds omdat in de klimaat- en energieliteratuur de noodzaak van ruimte, planning en participatie doordringt.

Inhoudelijk kijkt de ruimtelijke ordening traditioneel naar de brede afweging die moet worden gemaakt omtrent grondgebruik. Aangezien de hoeveelheid ruimte in Nederland vastligt en locaties per definitie niet verplaatsbaar zijn, is de toedeling van functies – zeker degene die onomkeerbaar zijn – relevant. Dit geldt des te meer als er afwentelingseffecten of urgente/zwaarwegende publieke belangen spelen. Inhoudelijk zoekt de ruimtelijke ordening naar oplossingen die het ruimtegebruik optimaliseren (Woltjer et al. 2014). Voor wind-op-land gaat het erom hoe de (nieuwe) ruimteclaim van windturbines het best kan worden geacommodeerd naast allerlei andere ruimteclaims, terwijl de aanwezige gebiedskwaliteiten behouden blijven. De ruimtelijke ordening, als kader voor de besluitvorming, kent ook een procesmatig aspect (ook ruimtelijke *planning* genoemd, zie Spit & Zoete 2015). Het ruimtelijkeordeningssysteem voorziet namelijk in een manier om een eerlijk, transparant besluitvormingsproces te voeren waarin alle belanghebbenden (ook buiten het plangebied) voldoende zeggenschap hebben en er bijzondere aandacht is voor zwakke groepen en belangen. Hier is het hoofddoel een rechtvaardige, legitieme democratische afweging te maken tussen individuele en collectieve belangen.

Anders dan de planologie kijkt de klimaat- en energieliteratuur inhoudelijk naar een specifiek doel: de transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare bronnen. Wij beperken ons hier tot de literatuur over wind-op-land. In deze context wordt het doel vaak vertaald in concrete operationele doelstellingen, uitgedrukt in megawatts opgesteld vermogen voor een bepaalde deadline. Binnen dit kader is het dan zaak om voldoende fysieke ruimte te vinden om alle benodigde turbines te accommoderen. De geschiktheid van locaties wordt vooral bepaald door technische aspecten, zoals windsnelheid en netaansluitingen, en beperkingen, zoals radarinstallaties en bebouwing. Er wordt dan instrumenteel naar de ruimtelijke ordening gekeken om het planologisch mogelijk te maken deze locaties te ontwikkelen. Onlangs is er meer aandacht gekomen voor landschappelijke elementen. De recente discussie over 'energielandschappen' is hiervan een voorbeeld (Noorman & De Roo 2011; Sijmons et al. 2017; Pasqualetti & Stremke 2018). Wat de proceskant betreft, gaat het in de energieliteratuur vooral over het implementatieprobleem: waarom het in de praktijk vaak niet lukt om de meest geschikte gebieden tot

Tabel 2.1

Doelen van de windenergiesector op ruimtelijk gebied versus de planningsdoelen van de ruimtelijke ordening

	Windenergiedoelen op ruimtelijk gebied	Planningsdoelen ruimtelijke ordening
Inhoud	Voldoende ruimte voor rendabele windenergie vinden	Ruimtegebruik optimaliseren
Proces	Maatschappelijke acceptatie organiseren	Vanuit de plek gedachte integrale afweging en consensusvorming

ontwikkeling te krijgen. Deze discussie gaat vooral over het gebrek aan maatschappelijke acceptatie (draagvlak). Hier wordt naar de ruimtelijke ordening gekeken om dit draagvlak te organiseren.

In de volgende paragrafen behandelen we eerst de theorievorming binnen de planologische literatuur en hoe deze zich heeft ontwikkeld (paragraaf 2.1). Hierna zoomen we in op de literatuur over de implementatie van wind-op-land (paragraaf 2.2) en laten we zien in hoeverre deze overeenkomsten vertoont met de planningstheorie (paragraaf 2.3). Tot slot werken we tabel 2.1 verder uit met de opgedane inzichten.

2.1 Planningstheorie

Omdat we in deze studie de ruimtelijke ordening centraal stellen, geven we hier een kort overzicht van de belangrijkste elementen en concepten binnen de planologie. Deze literatuur is voor velen die zich met windenergie bezighouden relatief onbekend, maar geeft inzicht in hoe ruimtelijke ordenaars denken. De planningstheorie behandelen we in twee delen: het eerste deel betreft de inhoudelijke/fysieke aspecten van de ruimtelijke ordening. Deze louter ‘modernistische’ planningstheorie speelt zich vooral af in de periode vóór de jaren ‘70 van de vorige eeuw. Het tweede deel beschrijft hoe het modernisme (top-down blauwdrukplanning door experts) in twijfel wordt getrokken en grotendeels wordt vervangen door meer aandacht voor procesmatige en sociale aspecten, zoals burgerparticipatie en sociale rechtvaardigheid.

2.1.1 Inhoudelijke/fysieke aspecten

De planologie als wetenschappelijke discipline is ongeveer een eeuw geleden ontstaan. Met het motto ‘*survey before plan*’ nam de Schotse stadspanner Patrick Geddes toen afstand van de utopische denkers en hun ideeën voor ideale steden, die tot dan toe het denken over ruimtelijke ontwikkelingen beheersten. Geddes beweerde dat ruimtelijke plannen moeten zijn gefundeerd op een gedegen gebiedsanalyse en een maatschappelijk debat over mogelijke interventies (Geddes 1915). Deze modernistische gedachte, namelijk dat de wetenschap de wereld begrijpelijk en maakbaar maakt (Scott 1999), heeft vele decennia de

planologie als discipline, vak en beleidsterrein bepaald (Hall 2014). In de beginjaren wordt veel nadruk gelegd op het maken van een wetenschappelijk onderbouwd ontwerp. Dit gedachtegoed heeft zich geuit in het streven naar functieoptimalisatie (meestal scheiding), top-down blauwdrukplanning en het maken van steeds ingewikkelder modellen om ruimtelijk gedrag en ruimtelijke ontwikkelingen te verklaren en bij te sturen (Marcuse 2016; Fainstein & DeFilips 2016). De eerste hoogleraar planologie in Nederland, Willem Steigenga (Universiteit van Amsterdam), past naadloos in deze traditie. In zijn boek *Moderne Planologie* doet hij uitspraken zoals “... een samenleving welke steeds gecompliceerder wordt, vereist ruimtelijke overzichtelijkheid” en “een plaats voor alles en alles op zijn plaats” (Steigenga 1964: 8). Kortom: planning dient in deze opvatting vooral rationeel en efficiënt ruimtegebruik te bewerkstellen.

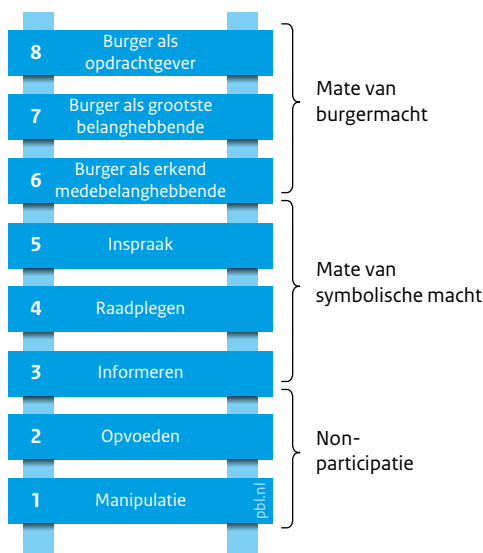
De Vries (2002) spreekt van twee rollen van de ruimtelijke ordening in dit opzicht: sturing (van ruimtelijke ontwikkelingen) en afstemming (tussen belangen en ruimteclaims):

- De ruimtelijke ordening als *sturing* betekent dat deze een mechanisme is waarmee bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen (stadsuitbreidingen, stedelijke vernieuwing) in het publieke belang tot stand kunnen worden gebracht (of juist afgeremd). Er is sprake van een collectief streven naar een doel (zie ook Healey 2016), hoewel dit vaak relatief globaal wordt beschreven (bijvoorbeeld zuinig omgaan met ruimte, ruimtelijke kwaliteit). In die zin is de ruimtelijke ordening normatief.
- De ruimtelijke ordening als *afstemming* impliceert dat ze een mechanisme is waarmee conflicten tussen belangen kunnen worden voorkomen of opgelost door een gedegen afweging te maken tussen (sectorale) ruimteclaims (Woltjer et al. 2014). Afstemming van ruimteclaims is nodig omdat ruimte een schaars goed is (De Vries 2002: 33) en afstemming van actoren is nodig omdat er allerlei coördinatieproblemen bestaan (ibid.:40; zie ook Kloosterman 2016).

In de modernistische periode in Nederland – die Faludi en Van der Valk (1994) de ‘gouden eeuw van de ruimtelijke ordening’ noemen – zijn beide rollen aanwezig. Wat de *sturing* betreft, kwamen vele spraakmakende plannen tot uitvoering, zoals de stichting van nieuwe steden in de net drooggelegde IJsselmeerpolders (volgens de logica van de modernistische centrale-plaatsentheorie), de Wet Ruimtelijke Ordening (1965), die een hiërarchisch planstelsel instelt, de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966), die de verstedelijking aanstuurt volgens het principe van gebundelde deconcentratie (groeikernen), bufferzones en het Groene Hart en het vergroten van de bereikbaarheid door het Rijkswegennet aan te leggen en het bestaand stedelijk gebied onder de noemer ‘cityvorming’ te rationaliseren (De Klerk et al. 2012). Ook het landelijk gebied is ingrijpend veranderd in deze periode van moderne planologie, met een forse rationalisatie en industrialisatie van het landschap (via de herverkaveling), de intrede van natuurontwikkeling, de musealisering van cultuurhistorische landschappen en de intrede van nieuwe technologieën, zoals kassen.

Figuur 2.1

De ladder van burgerparticipatie



Bron: Arnstein, 1969

Wat de *afstemming* betreft, probeert de modernistische planning het complexe proces van opeenvolgende beslissingen op een zo rationeel en efficiënt mogelijke manier vorm te geven, met andere woorden, strategisch te plannen. De Algemene Uitbreidingsplan Amsterdam uit 1935 is hiervan een goed voorbeeld. Voor de uitvoering van deze plannen is een nauwe samenwerking tussen de ruimtelijke ordening en andere (sectorale) beleids-terreinen, oftewel de ‘meekoppelende belangen’, essentieel gebleken (WRR 1998).

2.1.2 Procesmatige/sociale aspecten

Wanneer steeds meer voorbeelden van mislukte stadsvernieuwing en geplande wijken en steden zich opstapelen, komt de ‘blauwdrukplanning’ steeds meer onder vuur te staan. De vernietigende kritiek van Jane Jacobs in *The Death and Life of Great American Cities* staat symbool voor de diepe onvrede met de moderne planning. Haar pleidooi is onder andere dat plannen veel meer rekening moeten houden met de lokale situatie (Jacobs 1961). Planologie is volgens Jacobs en anderen geen (natuur)wetenschap, maar sociaal en politiek ingebed. De ruimtelijke ordening is bovendien vaak waar burgers voor het eerst kennismaken met de politiek (dit was ook bij Jane Jacobs het geval): “*Even small encounters with planning activity can provide important experiences of the governance institutions in a society, of their strengths and, especially, their failings*” (Healey 2016: 144). Slechte planning kan dus maatschappelijke schade veroorzaken. Het accepteren van deze inzichten betekent een belangrijke paradigkawisseling in de planningstheorie.

Liefst moeten plannen van onderop komen, vinden de critici van het modernisme. Arnstein (1969) ontwikkelt een veelgebruikte 'ladder' om het niveau van participatie inzichtelijk te maken. Hoewel er wat is af te dingen op de exacte termen die bij elke trede worden gebruikt, is de ladder tot de dag van vandaag relevant.

Onder meer geïnspireerd door de theorie van communicatieve actie van Habermas houden planningstheoretici zich in de decennia hierna vooral bezig met hoe planprocessen moeten worden ingericht (Healey 1997; Fischer & Forester 1993; Innes 2017). Planning wordt gezien als een onderdeel van 'deliberative democracy' waarin belanghebbenden meepraten (Fischer 2016) en zeggenschap krijgen over hun leefomgeving, wat ook tot inhoudelijk 'betere plannen' moet leiden (Healey 2016). Beauregard (2016) beargumenteert dat zelfs de locatie van planningsactiviteiten een betekenis heeft: de omgeving en locatie waar bijeenkomsten worden gehouden telt, maar ook de fysieke afstand van de beslissende partij tot het plangebied (bijvoorbeeld besluiten vanuit 'Den Haag' of 'Brussel'). Hiernaast komt er meer aandacht voor de rol van macht: politicologische begrippen zoals discourse, framing en governance (onder andere Schön & Rein 1993; Rein & Laws 2000; Hajer 1995) winnen aan belang. Planning wordt zelfs gedefinieerd als *place governance* (Healey 2017).

Planningstheoretici vatten ruimte niet meer technisch op als een lege huls die wordt gevuld met functies, maar in termen van 'places': veelzijdige plekken die lagen van betekenis hebben voor mensen en vaak door hen worden gekoesterd (Friedmann 2016).¹ Hoewel dit gedachtegoed vooral betrekking heeft op steden, is het ook daarbuiten van toepassing: er moet rekening worden gehouden met de identiteit en betekenis van landschappen en niet alleen met de functies (Hersperger 1994). In 2000 heeft de European Landscape Convention een definitie van landschap opgesteld die het maatschappelijke/culturele aspect benadrukt (Pasqualetti & Stremke 2018). Aangezien deze landschapseigenschappen *in the eye of the beholder* worden bepaald, betekent dit een zeker relativisme. Het is dan noodzakelijk om *the beholder* te betrekken bij de planvorming die deze landschappen beïnvloedt (Wolsink 2017).

In Nederland is deze verschuiving ook te zien. De Nieuwmarktrellen van 1975 staan symbool voor de maatschappelijke onvrede met de modernistische cityvorming. Andreas Faludi beschrijft de nationale ruimtelijke ordening in de jaren '90 op een sociaal-constructivistische manier: er bestaat een 'planningsdoctrine' waarin het onderscheid tussen stad en land het leidend concept (frame) is, met Randstad/Groene Hart als belangrijkste metafoer daarbij (Faludi & van der Valk 1994; Van Eeten 1999). Het werk van Faludi wordt voortgezet in onderzoek naar ruimtelijke concepten (Van Duinen 2004; Hajer & Wagenaar 2002; Zonneveld & Verwest 2005) en het belang van verhaallijnen (Hajer et al. 2006).

Sinds 2000 is een zekere verschuiving bespeurbaar binnen de planningstheorie van het procesmatige terug naar het inhoudelijke. Belangrijke thema's zijn sociale rechtvaardigheid (Fainstein 2010; Marcuse 2016), duurzaamheid (Campbell 2016) en de rol van instituties/ governance (Salet & Faludi 2000). Maar dit gebeurt vooral naast en niet in de plaats van de communicatieve planning: de ideeën van Jane Jacobs zijn in de planningstheorie nog altijd springlevend en de ladder van Arnstein is nog altijd van toepassing: *“public participation is a central tenet of land use and development decisions in most European countries, informed by the strong normative idea that members of the public should have some involvement in the decisions that shape the places in which they live”* (Ellis & Gianluca 2016: 40).

Hoewel er in de planningsliteratuur een zekere stedelijke bias bestaat (de meeste planologen zijn hierin immers gespecialiseerd), zijn vergelijkbare ontwikkelingen te vinden in de rurale planologie. In Nederland is bijvoorbeeld consensusvorming en stakeholderparticipatie geïnstitutionaliseerd (Boonstra & Van den Brinck 2007).² Met andere woorden: de stroming zoals hierboven beschreven, vormt nog steeds het dominante paradigma binnen de planningstheorie, en deels ook in de planningspraktijk.

2.2 Planning voor windturbines

Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen binnen de planningstheorie (zoals hierboven zeer kort en met de nodige omissies toegelicht) valt op dat de huidige wetenschappelijke en professionele discussie over de implementatie van windenergie hiermee deels uit de pas loopt. Er is weliswaar veel aandacht voor participatie, communicatie en rechtvaardigheid, maar meestal op een instrumentele wijze: de turbines moeten er komen en de planning moet die komst faciliteren, al dan niet met behulp van participatie-instrumenten.

De controverse rondom windenergie raakt de kern van de planningstheorie: ongeveer een eeuw geleden heeft hier een paradigmawisseling plaatsgevonden doordat burgers zich verzetten tegen plannen om de stedelijke leefomgevingen omwille van de bereikbaarheid te doorsnijden met infrastructuur. Nu komen burgers in opstand tegen plannen om rurale leefomgevingen te veranderen omwille van de energietransitie.

De observatie van Healey (2016) – dat de eerste kennismaking met de overheid dikwijls via lokale planningconflicten verloopt en dat deze kunnen oplopen tot politieke discussies op een hoger niveau – gaat zeker op voor windenergie:

[Het feit dat] windturbines steeds groter werden en ze bovendien in parken werden geplaatst, maakte van die lokale aangelegenheid een landelijke zaak. En dus werden al die meningsverschillen, discussies en polemieken ook landelijk van aard. (Koers 2015: 37)

Op dit moment zien wij dat in Nederland zelfs het draagvlak voor de energietransitie als geheel wordt aangetast door een ongelukkig verloop van planningsprocessen van windparkprojecten (Natuur en Milieufederaties & Natuur & Milieu 2018).

In deze paragraaf kijken we naar de discussie over windenergie in zowel de wetenschappelijke als de vakliteratuur. We doen dit met behulp van de planningstheorie uit de vorige paragraaf. De literatuur die geen direct verband heeft met planning (dat wil zeggen de ruimtelijke ordening), laten we buiten beschouwing (denk aan subsidies voor hernieuwbare energie, technologische specificaties van turbines, noodzaak van de energietransitie).³ Bovendien willen we hier geen (volledig) overzicht bieden van de literatuur – er zijn vele uitstekende reviewartikelen voorhanden – maar een beknopte beschouwing van de interface tussen planning, landschap, bevolking en windenergie.

2.2.1 Inhoudelijke/fysieke aspecten

Het wetenschappelijke debat over windenergie legt de nadruk op sectoraal doelbereik boven andere ruimtelijke waarden van een gebied. Ook de evaluaties op dit terrein beperken zich meestal tot de kwestie van sectoraal doelbereik, zoals de Monitor Wind op Land: “Doel van de monitor is om een zo compleet, nauwkeurig en objectief mogelijk inzicht te geven in de voortgang van de afspraken tussen IPO en Rijk om in 2020 6.000 megawatt opgesteld vermogen aan windenergie gerealiseerd te hebben” (RVO 2016: 2). Tegenvallend doelbereik wordt opgevat als een implementatieprobleem.

Windenergie heeft echter een grote ruimtelijke component. Turbines hebben een bijzondere voetafdruk (zeer klein in ruimtebeslag, groter in effecten zoals geluid en zichtbaarheid en nog groter in termen van symboliek) en kennen bijzondere functie-combinaties (Sijmons & Van Dorst 2014: 141; Sijmons et al. 2017). Een belangrijk deel van de literatuur over de planning van windenergie gaat over de optimale situering van wind-turbines (Wolsink 2017). Meestal gaat het om de locaties die het meeste rendement opleveren. Bijvoorbeeld waar de wind het ‘best’ waait (hier spelen meer variabelen dan de hoogste jaargemiddelde windsnelheid) en waar geen fysieke of institutionele obstakels bestaan. Recentelijk hebben Posad et al. (2018) een sterk technocratische/modernistische studie uitgevoerd naar energie en ruimte, waarin de maximale windenergieopbrengst ruimtelijk wordt verkend (pp. 69-89).

Cowell (2010) onderzocht in Wales hoe zulke technische exercities de weg vinden naar de politieke wereld van de ruimtelijke ordening. Hij constateert dat in de praktijk het meestal deskundigen zijn, bijvoorbeeld consultants en energiebeleidsmedewerkers, die de gebieden voor windenergie aanwijzen, zonder al te veel input van belanghebbenden (soms worden deze bewust buiten de aanwijzing gehouden). Een geïnterviewde adviseur gaf aan dat: “*it was felt to be too commercially sensitive, too confidential [and] too difficult to involve stakeholders in drawing lines on maps*” (Cowell 2010: 224). Om de aangewezen gebieden een juridische status toe te kennen wordt daarna wel een beroep gedaan op het plannings-systeem: deze moet de beoogde ruimte leveren. Dit gedachtegoed lijkt sterk op de modernistische blauwdrukplanning, zij het voor één bepaalde functie.⁴

Ook in Nederland is ruimte een belangrijke factor geworden in de klimaat- en energie-discussie. Dit heeft te maken met de enorme ruimtevraag van de energietransitie. De discussie moet, volgens enkele toonaangevende professionals, niet zozeer gaan over de inpassing of implementatie van hernieuwbare energie in het landschap, maar over het ontwikkelen van zogenoemde energielandschappen (Noorman & De Roo 2011; Sijmons et al. 2017; Pasqualetti & Stremke 2018). De reden voor de reframing wordt helder verwoord in een *position paper* van ECN en WUR:

Ten eerste is de opgave veel te groot; er is op termijn sprake van een fundamentele transformatie van ons landschap en onze leefomgeving. De tweede reden is dat de term ‘inpassing’ terughoudend, zo niet negatief, klinkt. Alsof nieuwe technologieën als vanzelfsprekend afbreuk doen aan bepaalde kwaliteiten van het landschap. Iets dat tot een minimum zou moeten worden beperkt dan wel geheel moet worden tegengegaan. (ECN & WUR 2017: 17)

Dit frame is ook instrumenteel en modernistisch van aard. Dit is overduidelijk in het taalgebruik van Dirk Sijmons in Pakhuis de Zwijger. Zijn hoofdboodschap luidt: *ontwerp het ontvangende landschap* (BNSP 2017: 4). Ruimte wordt zo opgevat als een lege huls dat functies ‘ontvangt’ en windenergie is kennelijk bezwaarlijk, want er wordt ‘veel gevraagd van burgers’ (ibid.).⁵ De uitdaging van de ontwerper, aldus Sijmons, is openbare ruimten te creëren met een hoge kwaliteit. De veronderstelling is dat er een causale relatie bestaat tussen goed ontwerp en succesvolle implementatie, zoals ook in de modernistische planningstraditie het geval is. In het *position paper* van ECN en WUR (2017) is dit maakbaarheidsgeloof aanwezig:

...het creëren van landschappen die door mensen worden gewaardeerd en economisch haalbaar zijn. Landschappen die zorgen dat de overgang naar een duurzame, koolstofarme toekomst breed gedragen wordt en snel kan plaatsvinden. (ECN & WUR 2017: 2)

Tegelijkertijd verkennen Sijmons et al. (2017) in de publicatie *Energie en ruimte: een nationaal perspectief* het technisch potentieel voor hernieuwbare energie op het Nederlandse grondgebied. Hierna breken Niemans en De Vries (2018) een lans voor *Energy Oriented Development* (analoog aan het bekende *Transit Oriented Development* of knooppuntontwikkeling) als inrichtingsprincipe, waarin keuzes zoals de locatie van nieuwe woonwijken worden gekoppeld aan de doelen van de energietransitie. Met andere woorden: de 20e-eeuwse modernistische denkwijze is nog springlevend in de windenergieliteratuur.

2.2.2 Procesmatige/sociale aspecten

De modernistische aanpak bij de implementatie van windenergie heeft, net zoals decennia geleden het geval was met cityvorming, zijn eigen verzet georganiseerd. De windenergiesector heeft gemerkt dat het vaak lastiger is dan verwacht om turbines te plaatsen.⁶ In de windenergieliteratuur wordt een aantal belemmeringen gesignaleerd (Toke 2005; Ogilvie & Rootes 2015, in Ellis en Gianluca 2016: 6; Pasqualetti 2011), waaronder:

- oplopende kosten en risico's als gevolg van onder andere bezwaar- en beroepsprocedures;
- eroderen van het draagvlak voor het halen van windenergiedoelen op nationaal niveau;
- vraag om strengere regelgeving voor windenergie, wat drukt op de rendabiliteit;
- eisen voor (financiële) participatie bij windprojecten.

Maar “*the key reason for wind farms being rejected is opposition from local people*” (Hagett 2009, maar zie ook Pasqualetti 2011: 219; en Breukers & Wolsink 2007).

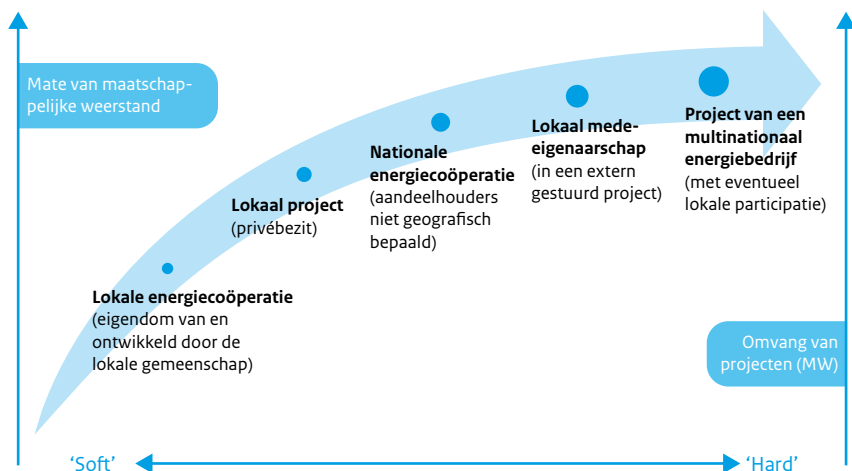
Net zoals in de planningstheorie is ook in de windenergieliteratuur steeds meer aandacht gekomen voor procesmatige, politieke en sociale aspecten.⁷ Het uitgangspunt, zoals hierboven beschreven, is echter het vermeende implementatieprobleem (Pressman & Wildavsky 1973). Met deze bril op bekeken lijkt ‘de burger’ vaak inconsistent en tegenstrijdig. Uit enquêtes blijkt een overweldigende meerderheid een positief oordeel te hebben over hernieuwbare energie – zo was slechts 3 procent van de geënquêteerden tegen bij een grootschalig EU-onderzoek (EC 2007) –, terwijl burgers tegelijkertijd steeds negatiever worden over windparken in de eigen gemeenschap. Deze zogenoemde *attitude-behaviour gap* (Bell et al. 2005, 2013 in Ellis en Gianluca 2016: 24) suggereert dat tegenstanders ofwel irrationeel zijn ofwel slechts opportunistische NIMBY-belangen (*Not In My Back Yard*) behartigen. Hoewel de NIMBY-verklaring in diskrediet is geraakt in de wetenschappelijke literatuur, leeft ze nog altijd in de praktijk (Wolsink 2000). Dit blijkt ook uit een recent Nederlands onderzoek naar windenergieprojecten op bedrijven-terreinen, waar de initiatiefnemers spraken over de inconsequente meningen en het NIMBY-gedrag van omwonenden (Oerlemans 2016: 48).

De term *social acceptance* (maatschappelijke acceptatie) heeft de voorkeur in het heden-daagse wetenschappelijke debat.⁸ Ellis en Gianluca (2016) hebben hierover een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd. De socialeacceptatietheorie erkent dat er meer spelers zijn die een belang hebben bij windturbines – niet alleen burgers/omwonenden – en concludeert dat consensus nodig is tussen de betrokken partijen om het project van de grond te krijgen (Maas 2015). Inmiddels is een grote kennisbasis ontwikkeld over de factoren die de maatschappelijke acceptatie bepalen bij wind-op-land (Ellis et al. 2009; Ellis & Gianluca 2016). Deze factoren gaan over het algemeen over (1) fysieke kenmerken van het project, (2) de mate van ervaren overlast, (3) de mate van ervaren zeggenschap en rechtvaardigheid in de besluitvorming, (4) eigenaarschap (bijvoorbeeld financiële participatie) en (5) overige procesmatige aspecten (bijvoorbeeld locatie en tijd). Deze elementen worden hieronder nader toegelicht.

Bij de **fysieke factoren** zijn vooral zichtbaarheid en nabijheid relevant voor de maatschappelijke acceptatie, al hangt deze relevantie sterk af van de context (bijvoorbeeld Van der Horst 2007; Jones & Eiser 2009, in Ellis & Gianluca 2016: 31). Ook de omvang en schaal van het project kan een factor zijn (Jones et al. 2011; Ladenburg & Dahlgaard 2012, in Ellis & Gianluca 2016). Daarom stellen Strachan et al. (2015) dat de acceptatie afneemt naarmate een project groter wordt (ibid.:42). Volgens Wolsink (2017: 12) wordt zichtbaarheid op een te modernistische manier benaderd: “*The lingering ‘objectification’ and the use of*

Figuur 2.2

Verhouding tussen maatschappelijke acceptatie en omvang van projecten



Bron: Overgenomen uit Strachan et al., 2015

'visibility' as proxy for impact reveals an inclination towards continued centralised control in energy planning. Such institutionalised technocratic policies demand the development of 'tools' to 'calculate' the best RES [renewable energy sources] sites". Dit is te zien in de Nederlandse ontwerpstudies over energielandschappen, waarin visuele aspecten nog altijd de boventoon voeren (bijvoorbeeld Sijmons et al. 2017; Posad et al. 2018).

Over de mate van (ervaren) overlast zijn er tal van wetenschappelijke studies die proberen deze overlast, vooral de mogelijke gezondheidseffecten, te meten. Ellis en Gianluca (2016: 36) sommen deze op. Er is bijvoorbeeld onderzoek naar elektromagnetische velden (Israel et al. 2011; McCallum et al. 2014), slagschaduw (bijvoorbeeld MassDEP & MDPH 2012; DECC 2011b), lagegolflengtegeluid (bijvoorbeeld Möller en Pedersen 2011; Bolin et al. 2011) en infrasond (bijvoorbeeld Turnbull et al. 2012; Bolin et al. 2011). In Nederland zouden de geluidseffecten wat sterker kunnen zijn vanwege het vlakke landschap (Sijmons & van Dorst 2014: 401). Volgens de meta-analyse van Knopper et al. (2015) lijkt het onwaarschijnlijk dat windturbines een directe impact hebben op de volksgezondheid. Aan de andere kant kan zich wel een 'nocebo'-effect voordoen, waarbij klachten ontstaan vanwege het geloof dat turbines schadelijk zijn (Chapman et al. 2013; Crichton & Petrie 2015). Dit geloof wordt aangewakkerd door angstaanjagende mediaberichten (Deignan et al. 2013), die in toon sterk verschillen van wetenschappelijke of overheidsbronnen (Knopper & Ollson 2011). De ervaren overlast heeft wel een tastbaar resultaat: "...de overlast die de nabijheid } [van turbines] kan veroorzaken in de vorm van geluidshinder, slagschaduw van de wieken en horizonvervuiling, en de daarmee gepaard gaande waardedaling van hun huizen"

(Smits & Van der Kroon 2017: 28). **Huizenprijzen** zijn dan een goede maatstaf voor de sociale waardering van de aanwezigheid van windturbines. Ze geven hiermee inzicht in de ervaren of verwachte overlast binnen de maatschappij. Er bestaat ook wetenschappelijk bewijs dat windturbines een prijsdrukkend effect hebben (voor een overzicht zie Ellis & Gianluca 2016: 38-9). Enkele voorbeelden: Gibbons (2015) heeft de huizenprijzen in het Verenigd Koninkrijk gedurende twaalf jaren gevolgd en constateerde een prijsdaling van 5 tot 6 procent bij woningen die binnen 2 kilometer van een windpark liggen, een prijsdaling van 2 procent binnen een straal van 2 tot 4 kilometer en geen effect daarbuiten (8-14 kilometer). Een studie in Noordrein Westfalen kwam tot een impact van 9 tot 14 procent voor huizen waarvan het uitzicht sterk door windturbines was beïnvloed, maar geen impact voor huizen met geen of weinig zicht op de turbines (Sunak & Madlener 2016). Ook in Nederland is onderzoek gedaan naar huizenprijzen. Zo constateren Dröes en Koster (2014) dat turbines die binnen 2 kilometer afstand van een woning worden geplaatst, een waardedaling veroorzaken van gemiddeld 1,4 tot 2,3 procent.

Ook allerlei emotionele en principiële factoren spelen een rol. Deze zijn nog subjectiever, maar voor de maatschappelijke acceptatie wellicht nog belangrijker. Een belangrijke factor is **eerlijkheid van uitkomsten**. Vaak pleiten professionals ervoor windparken te plaatsen in gebieden waar ze ‘passen’, bijvoorbeeld langs infrastructuur of bij industrie. Dit wordt echter niet altijd eerlijk gevonden. In Pembrokeshire (Wales, VK) zijn bijvoorbeeld bijna alle windparken afgewezen op grond van hun impact op het landschap en het toerisme, terwijl deze ‘visuele vervuiling’ in de buurt van zware industrie was gepland. Helemaal tegen de logica van technische planners in, vonden lokale gemeenschappen dat ze al genoeg hadden ingeleverd in termen van aantasting: *“just as the scars of heavy industry and mining are healing, we are being asked once more [to] sacrifice the local landscape for the energy needs of the country”* (Cowell 2010: 224). Dit is ook het geval in Nederland: *“want afgezien van de gaswinning in Groningen hebben weinig onderwerpen tot zo veel lokale onrust geleid als de manier waarop het Rijk heeft geprobeerd duurzame energieopwekking in Nederland te realiseren”* (Smits & Van der Kroon 2017: 28). Door deze modernistische denkwijze worden beleidsmakers en energieontwikkelaars verrast door de weerstand die hun projecten oproepen (Wolsink 2017: 11).

Ook zeer bepalend voor de maatschappelijke acceptatie is de beoordeling van de **eerlijkheid van het proces** (Ellis et al. 2007). Gross (2007) laat zien hoe conflicten over wind-energieprojecten vaak zijn af te leiden van een perceptie van onrechtvaardigheid; zwakkere projecten die wel als eerlijk en transparant worden beschouwd, kunnen voorrang krijgen boven ‘inhoudelijk slechtere’ projecten die dat niet zijn (in Ellis & Gianluca 2016: 20). Als laatste punt bij eerlijkheid geeft Koers (2015) aan dat in het voortraject van een ruimtelijk plan allerlei onderzoek nodig is naar de mogelijke impact op erfgoed, natuur en milieu maar weinig naar de sociaal-maatschappelijke impact (p. 67). Ellis en Gianluca (2016) menen dat de planningspraktijk in dit opzicht vaak tekortschiet, omdat deze de opinies van ‘experts’ zwaarder laat wegen dan die van burgers en te veel nadruk legt op het stroomlijnen van procedures (p. 52).

Eerlijkheid houdt verband met het niveau van **deelname aan het besluitvormingsproces**. Recentelijk verscheen een uitgebreid rapport over de ervaringen met windenergie in Engeland (Palett et al. 2017). Sommige auteurs, zoals Chilvers et al. (2005, in Goede 2012), refereren aan de bekende ladder van Arnstein (1969). Devine-Wright (2005) vond dat het betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming positief wordt beoordeeld. Sommige auteurs (Rau et al. 2012, in Ellis 2016: 20) beweren dat deelname aan het besluitvormingsproces het tovermiddel is voor maatschappelijke acceptatie. Een voorwaarde is wel dat de deelnemers, inclusief de tegenstanders, niet worden afgeschilderd als opportunistisch (wel voor het milieu, maar elders) of NIMBY's. Maar dit hangt af van de lokale omstandigheden, bijvoorbeeld het plaatselijke sociale kapitaal (Anderson 2013; Jolivet & Heiskanen 2010; Agterbosch et al. 2009) en de verbondenheid met de omgeving (Cass & Walker 2009, in Ellis en Gianluca 2016: 42). Volgens Breukers en Wolsink (2007): *“participatory decision-making is unlikely to turn people who fundamentally oppose wind power into supporters. However, conditional supporters – e.g. local residents or nature protection organisations, may accept a wind project when they have been given an opportunity to influence the design”* (p. 2738). Ontwikkelaars kunnen soms tussenpersonen inzetten om het vertrouwen te vergroten (Devine-Wright 2012, in Ellis en Gianluca 2016: 40).

Eerlijke participatie betekent ook **medezeggenschap** en een reële kans op **inhoudelijke invloed**. Als inspraak- en beroepsprocedures als ontoereikend worden gezien, kan dit het gevoel geven “dat de windmolens hen door de strot geduwd werden” (Smits & Van der Kroon 2017: 28). Actievoerder voor omwonenden van windmolens Albert Koers (2015) klaagt dat “zienswijzen zelden – lees: nooit voor zover bekend – leiden tot echte aanpassing in de te nemen besluiten. Hoogstens leiden ze hier en daar tot een aangepaste formulering of tot een wat meer uitvoerige uitleg, maar daar blijft het bij” (p. 58). Wij hebben geen harde cijfers gevonden om de mening van deze ervaringsdeskundige te onderbouwen, maar AEF (2016) schat de slaagkans bij de Raad van State voor initiatiefnemers van grote windparken wel in als hoog. De evaluatie van AEF beschouwt de hoge slaagkans als een succesfactor, maar deze kan ook bijdragen aan een gevoel van zinloosheid en machteloosheid bij tegenstanders. Ook Akerboom (2018: 11) beweert iets vergelijkbaars in haar proefschrift over de participatie in windenergieprojecten.

Een andere veelbesproken factor bij maatschappelijke acceptatie is de mate van **eigenaarschap**. Oerlemans (2016: 55): “Burger- en of bedrijfsinitiatieven, die vanuit de lokale gemeenschap georganiseerd worden, en waarbij de overheid voornamelijk een rol als vergunningverlener heeft, zijn over het algemeen meer succesvol”. Er zijn allerlei vormen bedacht om dit te bewerkstelligen (zie figuur 2.3). Denemarken wordt gezien als een leider op dit gebied vanwege de hoge mate waarin de gemeenschap eigenaar is van windenergieprojecten (Toke 2002) en de innovatieve maatregelen die via de Renewable Energy Act 2008 zijn ingevoerd. Deze wet voorziet in onder andere compensatie voor waardedalingen van eigendom, een minimum van 20 procent eigenaarschap voor de gemeenschap, subsidies voor landschapskwaliteit, recreatie of cultuur en geeft steun aan lokale energieprojecten (Anker & Jørgensen 2015). Duitsland kent coöperatieven en lokaal eigenaarschap van turbines (Breukers & Wolsink 2007), Frankrijk lokale belastingheffingen (Nadai 2007),

Figuur 2.3

Vormen van participatie

Algemene economische prikkels

- Gebruik van lokale producten en diensten voor bouw, exploitatie en onderhoud;
- Inkomsten grondeigenaren voor verhuur en winstdelen;

Lokale belastingen en heffingen.

- Financiële baten voor lokale gemeenschappen
- Mede-eigenaarschap of investeringsmogelijkheden (bijvoorbeeld aandelen) door omwonenden;
- Gebiedsfonds betaald via een vast bedrag en/of jaarlijkse stortingen, soms met een specifiek doel (bijvoorbeeld energie-efficiency);
- Korting op elektriciteit;
- Sponsoring van lokale activiteiten.

Meebetalen aan lokale kwaliteiten en voorzieningen

- Versterking van landschappelijke of ecologische kwaliteiten, ook als compensatie;
- Bezoekerscentra en toeristenvoorzieningen.

Overige dienstverlening

- Bezoek door scholen of andere onderwijsinstellingen.

Betrokkenheid in het ontwikkelproces

Verschillende vormen van deelname.

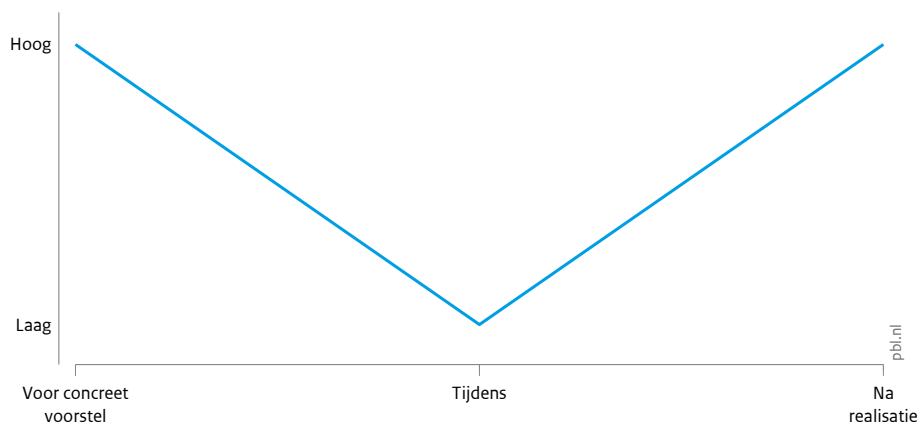
Bron: Munday et al. (2011) in Ellis en Gianluca (2016: 44)

in Spanje investeren bedrijven in de regionale economie (Zografos & Martinez-Alier 2009) en het VK en Ierland kennen een meestal vrijwillige regeling (Aitken 2010; IWEA 2013; DECC 2014).

De heersende gedachte is dat (**financiële**) **betrokkenheid** het draagvlak van projecten zou vergroten (Beukers en Wolsink 2007: 2740). De onderliggende veronderstelling is dat deze vorm van participatie wordt erkend als voldoende compensatie voor de verwachte overlast, dat de regelingen de gemeenschap meer invloed geven en dat het überhaupt mogelijk is om 'de gemeenschap' te identificeren (Cowell et al. 2011, in Ellis & Gianluca 2016: 43). Sommige studies, waaronder Pedersen et al. (2009) en Janssen et al. (2011), vinden een direct (negatief) verband tussen overlast en economische baat (Ellis & Gianluca 2016: 37). Maar in hun literatuuranalyse concluderen Cowell et al. (2011) dat de wetenschap niet eensgezind is over de effecten van het bieden van financiële deelname. Als er weinig vertrouwen is, kan een aanbod om te participeren in een project worden gezien als afkoop (Cass et al. 2010, in Ellis & Gianluca 2016: 45). Bovendien kunnen participatieregelingen gemeenschappen verdelen: degenen die mee mogen doen versus degenen die erbuiten vallen (Smits & Van der Kroon 2017: 28). Aitken (2010: 1839) stelt dat "*local communities will respond better to procedural fairness, as opposed to material (or outcome) fairness*". Per saldo vinden

Figuur 2.4

Mate van acceptatie van windparken



Bron: Gipe 1995

Cowell et al. (2011) dat participatie wel een positieve rol kan spelen in de bredere discussie over hernieuwbare energie.

Een laatste aspect bij het meten van maatschappelijke acceptatie is dat deze kan veranderen in de loop der tijd. Gipe (1995) beargumenteert dat de acceptatie hoog is voordat er een concreet voorstel in de gemeenschap wordt ingebracht, maar eenmaal geconfronteerd met een plan is men veel kritischer en negatiever totdat het project klaar is. Gipe maakt hierbij gebruik van een inzichtelijke figuur (zie figuur 2.4) Devine-Wright (2005: 130) geeft aan dat het plaatje sinds die tijd ingewikkelder is geworden; soms overstijgt de acceptatie het oorspronkelijke niveau, en soms ook weer niet.

2.3 Energie en ruimte

Uit dit literatuuroverzicht blijkt dat het begrip 'maatschappelijke acceptatie' multidimensionaal is en afhangt van veel factoren die vaak sterk contextafhankelijk (bijvoorbeeld de mate van vertrouwen in de overheid en de politieke cultuur) en subjectief zijn, zoals de houding ten opzichte van het energiesysteem (Ellis & Gianluca 2016: 54). Daarom is het moeilijk om conclusies te trekken over *best practices* en dergelijke (Ellis & Gianluca 2016: 47). Het begrip eerlijkheid speelt bij maatschappelijke acceptatie een belangrijke rol, maar hoe dit wordt vormgegeven kan verschillen (goed overleg, zeggenschap, financiële participatie). Hoewel de plaatsing van windmolens meestal nog steeds wordt beschouwd als een technische exercitie, en het 'regelen' van draagvlak als een onderdeel daarvan, kan

Tabel 2.2

Uitgewerkte doelen van energie versus planning

	Perspectief duurzame energie op ruimte	Perspectief ruimtelijke planning op energie
	MW realiseren door:	Ruimtegebruik optimaliseren door:
Inhoud	• Plaatsing turbines waar meeste windopbrengst is. • Juridische zekerheid geven aan investeerders (o.a. door gebieden aan te wijzen) • Sluitende business case (o.a. door subsidieregelingen) • Minimaliseren publieke subsidie (o.a. door keuze voor windenergie als kosteneffectieve opwekkingsvorm)	• Plaatsing in afstemming met andere gebruiksfuncties die ruimte nodig hebben (o.a. natuur, luchtvaart, dijken, (vaar) wegen, industrie) • Beste functie voor deze plek (o.a. door een landschappelijk verhaal) • Slimme combinaties, creëren van meerwaarde (o.a. door een gebiedsfonds) • Zuinig ruimtegebruik (o.a. door herstructurering van 'verouderde' windturbines)
Proces	• Deadlines halen (o.a. door vlotte procedures, heldere afspraken, eenvoudige regels) • Weerstand minimaliseren (o.a. participatie en compensatie)	• Democratische afweging maken (o.a. door veel overleg met alle betrokkenen) • Onderling goed afgestemde besluiten (o.a. door heldere bevoegdheidsverdeling) • Zwakke belangen beschermen • Consensusvorming

deze modernistische denkwijze botsen op die van mensen die niet als een *homo economicus* (willen) denken of handelen (zie ook Sijmons & Van Dorst 2014):

... die emotionele kant maakt dat discussies vaak hoog oplopen en dat ze zorgen voor veel sociale onrust binnen dorpen en zelfs binnen kerkgemeenschappen, families en gezinnen. In veel plattelandsgemeenschappen staat de sociale cohesie sterk onder druk door (plannen voor) windparken. (Koers 2015: 55)

Kort gezegd is de wetenschappelijke literatuur over windenergie veel meer gericht op doelbereik dan de planningstheorie. Aitken (2010: 1840) merkt op dat er een zekere spanning (of zelfs hypocrisie) is te vinden in “... the irony of repeated calls for engendering greater trust within planning processes when the literature appears so clearly wedded to a managerial intention of overcoming opposition”.

Vanuit het perspectief van duurzame energie is planning dus een middel of een belemmering voor de implementatie van windenergie. Maar geredeneerd vanuit de planning is energie, bijvoorbeeld wind-op-land, slechts een van de belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hoewel er steeds meer interactie en integratie komt van deze perspectieven, is het verschil in denkwijze nog altijd aanwezig. Op basis van het literatuuroverzicht kunnen wij de tabel over energie en ruimte nader uitwerken.

Noten

- 1 Er is vervolgens veel onderzoek gedaan naar hoe de fysieke omgeving het welzijn van mensen kan verbeteren, bijvoorbeeld om sociale cohesie te bevorderen. Jane Jacobs is bekend om haar uitspraak dat ‘ogen op straat’ sociale veiligheid verbeteren en William Whyte (1988) om hoe objecten in de openbare ruimte, zoals banken, het contact tussen mensen kunnen bevorderen. Kevin Lynch (1960) heeft in *The Image of the City* de wisselwerking tussen mensen en de fysieke omgeving in detail uitgewerkt en deze principes zijn inmiddels omarmd in standardwerken zoals *Cities for People* (Gehl 2010). Planologen zien zichzelf steeds meer als placemakers dan als ruimtelijke ordenaars.
- 2 Deze auteurs laten dit zien aan de hand van de grote verschillen in de aanpak van een groot-schalig landinrichtingsproject in Friesland in de jaren ‘50 en de jaren ‘90. Hoewel in beide periodes is ingezet op consensus en participatie, was dat in de jaren ‘50 van bovenaf ingestoken en in de jaren ‘90 veel complexer.
- 3 Hoewel het bouwen van een windturbine een ruimtelijke ingreep is, speelt ruimte geen rol in de meeste literatuur over de implementatie van windenergie. Het gaat vooral over de technische specificaties van turbines, subsidiebeleid en dergelijke.
- 4 Vanuit de ruimtelijke ordening echter zijn windturbines slechts één van de mogelijke functies die in een gebied kunnen worden gerealiseerd. Deze functie moet worden afgewogen tegen andere belangen (bijvoorbeeld concurrerende ruimteclaims, impact op omgeving), inclusief de kans dat andere functies (bijvoorbeeld uitbreiding woningbouw, infrastructuur) in de toekomst door de voorgestelde turbines worden belemmerd (Oerlemans 2016: 49).
- 5 Dit roept onmiddellijk de vraag op wie dit vraagt: een paternalistische overheid?
- 6 Soms krijgt de planning hiervan de schuld omdat deze tegenstanders handvatten biedt om de besluitvorming te beïnvloeden (Power & Cowell 2012). Bovendien kunnen, vanwege de nadruk op rechtszekerheid in de ruimtelijke ordening, planologische regels (bijvoorbeeld risico-zoneringen) sterk achterlopen bij technologische en maatschappelijke ontwikkelingen (Oerlemans 2016: 52). Volgens Wolsink (2009) is het fundamenteel onjuist om planning als een belemmering te zien: “*planning should not be seen as the key problem facing wind power deployment, but as a process which channels a broader range of institutional and ideological factors that frustrate the delivery of wind power*” (verwoord in Ellis et al. 2009: 522). Wij sluiten ons hierbij aan en komen straks terug op dit punt.
- 7 Hoewel er een rijk academisch debat over dit onderwerp wordt gevoerd, is deze discussie volgens Ellis et al. (2009: 526) lang niet doorgedrongen tot de praktijk. Maar dit betekent niet dat wetenschappers geen verantwoordelijkheid hebben, want dezelfde auteurs beweren dat het debat wel doorwerkt in hoe professionals en beleidsmakers over de problematiek zijn gaan denken – met NIMBY als slecht voorbeeld – en daarmee hoe de planning voor andere hernieuwbare bronnen wordt aangepakt (Ellis et al. 2009: 521).
- 8 Dit is ook een enigszins negatief beladen begrip – het roept een top-downbeeld op van wind-energie, suggereert dat deze a priori bezwaarlijk is en negeert andere mogelijke houdingen (zie Batel & Devine-Wright 2015, in Ellis & Gianluca 2016: 13) – maar is te prefereren boven het bezwaarlijke NIMBY en de meer positieve beladen term support (draagvlak). Dit begrip hangt samen met andere begrippen zoals *place attachment*, *trust* en *procedural justice* (Ellis & Gianluca 2016: 3).

3 Aanpak en methoden

3.1 Doel- en vraagstelling

Doel van dit onderzoek is de implementatie van windenergie te bekijken vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening om hieruit relevante lessen te trekken voor het nationaal beleid. Hierbij hoort de volgende vraagstelling:

Wat zijn de ervaringen met de implementatie van windenergie op land en wat zijn de belangrijkste lessen die we hieruit kunnen trekken voor het nationaal ruimtelijk beleid?

Bij deze vraagstelling horen de volgende deelvragen:

- Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke inzichten uit de planologische en energieliteratuur over wind-op-land?
- Wat zijn de ervaringen en leerpunten vanuit het nationaal beleid?
- Wat zijn de ervaringen en leerpunten vanuit de provinciale praktijk?
- Wat zijn de ervaringen en leerpunten in andere landen van de Europese Unie (EU)?
- In hoeverre zijn de bovengenoemde ervaringen en leerpunten relevant voor de huidige beleidscontext?

De eerste deelvraag hebben we al beantwoord in paragraaf 2.1 en 2.2. Voor de andere deelvragen hebben wij een evaluatiemethode en een conceptueel raamwerk opgesteld.

3.2 Evaluatiemethode

In dit onderzoek kiezen wij voor een veelzijdige benadering van de implementatie van wind-op-land. Ons doel is niet 'af te rekenen' met wind-op-land, maar het verschijnsel te begrijpen en hieruit lessen te trekken. Met de evaluatiemethode sluiten wij aan bij het gedachtegoed van Frank Fischer in zijn *Evaluating Public Policy* uit 1995. Volgens Fischer (1995) loopt de beoordeling van beleid langs heel verschillende lijnen van argumentatie. De verschillen liggen niet in de standpunten (ben je ervoor of tegen), maar om vier manieren van redeneren (door Fischer 'niveaus' genoemd, maar wij kiezen voor het niet-hiërarchische woord 'dimensie'). Deze dimensies worden hieronder beschreven met, tussen haakjes, de

Tabel 3.1

Uitwerking dimensies van Fischer aan de hand van enkele voorbeelden van wind-op-land

Sectoraal (technische verificatie)	Ruimtelijk (situationele rechtvaardiging)
- Is de inzet van het beleidsinstrument effectief en efficiënt? Bijvoorbeeld: - Halen we met de aanwijzing van de huidige gebieden in 2020 de doelstelling van 6.000 MW? - Hadden we op een andere manier meer molens kunnen plaatsen?	- Is de doelstelling in deze situatie wel opportuun? Bijvoorbeeld: - Moeten we hier (in dit landschap, zo dicht bij dit dorp, enzovoort) windmolens willen plaatsen? - Welke opstelling van windmolens past het best in dit landschap?
Institutioneel (systeemondersteuning)	Maatschappelijk (sociale keuze)
- Hoe past de doelstelling in de grotere context? Bijvoorbeeld: - Wat is de betekenis van wind-op-land voor de totale energietransitie? Wat hebben we afgesproken binnen de EU? - Hoe past de gekozen implementatie binnen het bredere juridisch kader of de bestuurlijke omgangsvormen?	- Welke doelen willen we als samenleving nastreven? Bijvoorbeeld: - Hoe organiseren we als samenleving inspraak, medezeggenschap en participatie? - Hoe verdelen we de lasten en lusten van een noodzakelijke energietransitie? Wat is de rol van de overheid (overheden) bij de energietransitie?

oorspronkelijke term en een vereenvoudigde formulering (een uitgebreide beschrijving staat in tabel 3.1 met relevante vragen voor het wind-op-landvraagstuk).

1. Sectoraal (technische verificatie: beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie);
2. Ruimtelijk (situationele rechtvaardiging: beoordeling in het licht van bijzondere omstandigheden);
3. Institutioneel (systeemondersteuning: beoordeling in het licht van hogereordoelen en het overkoepelende maatschappelijk systeem);
4. Maatschappelijk (sociale keuze: beoordeling in termen van maatschappelijke waarden).

De ene dimensie is niet per se ‘beter’ dan de andere. Wel is het zo dat iemand die argumenteert volgens technische verificatie – ook met de beste onderbouwing –, iemand die redeneert volgens situationele rechtvaardiging niet snel zal kunnen overtuigen. Om concreet te zijn: de diagnose uit de RVO-evaluaties van tekortkomingen bij de implementatie van windenergie (technische verificatie) zal weinig betekenis hebben voor gemeenteamttenaren die worstelen met de inpassing van wind in een bepaald gebied (situationele rechtvaardiging) of voor een NGO als Greenpeace die mondiaal kijkt (systeemondersteuning), en helemaal niets voor burgers die zich door de overheid in de steek voelen gelaten (sociale keuze).

Fischer (1995) beweert dat een evaluatie alle vier dimensies moet behandelen, ook als de nadruk ligt op een hiervan. Ons onderscheid tussen sectorale en ruimtelijke belangen past hierbij: *grosso modo* wordt het energie-/klimaatvraagstuk opgevat in termen van de eerste en de derde dimensie (linker kolom van tabel 3.1), terwijl de ruimtelijke ordening zich meer richt op de tweede en de vierde dimensie (rechter kolom).

Het onderscheid tussen de dimensies van Fischer vormt een rode draad in de analyse. Zo kan het volgende citaat worden opgevat als een spanning tussen de eerste (sectoraal) en de tweede (ruimtelijk) dimensie: *“Consequently, for all the abstract purity of debates about the ‘technical potential’ for wind, what is at stake is not simply the social acceptability of a pre-given technology, but also judgements about the acceptability of wind generation technologies in particular places”* (Cowell 2010: 223, zijn nadruk). En het hierna volgende citaat illustreert hoe de derde dimensie (institutioneel) kan overlopen in de vierde (maatschappelijk): “Al tijdens de implementatie van het vorige akkoord voor windenergie, de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW) uit 2001, woedde er een stevige maatschappelijke discussie over de wenselijkheid en inpassing van windenergie. Bovendien wordt windenergie als duur aangeduid. Windenergie maakt veel gemoederen los, zowel bij voor- als tegenstanders” (Boot et al. 2014: 6).

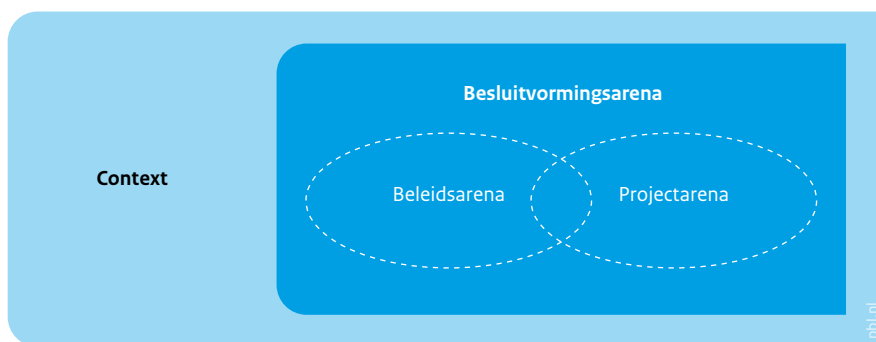
3.3 Conceptueel raamwerk

Om de afbakening van het onderzoeksgebied te verhelderen, hebben we een conceptueel raamwerk opgesteld (figuur 3.1). Het zwaartepunt van dit onderzoek ligt bij de besluitvormingsarena, hier onderverdeeld in twee deels afzonderlijke arena's: (1) de beleidsarena (bijvoorbeeld het aanwijzen van locaties en het stellen van algemene planologische regels) en (2) de projectarena (een voorstel voor het realiseren van windturbines op een locatie). Beide arena's worden beïnvloed door allerlei contextuele factoren, zoals geografie, economie, maatschappij of regelgeving. Met andere woorden: elk beleidsvoorstel en elk initiatief wordt beïnvloed door allerlei contextuele factoren uit het verleden.

Besluitvorming vindt in beide arena's plaats op een andere manier (andere actoren, tijden, belangen, enzovoort) maar beide zijn wel van elkaar afhankelijk. Grofweg kan worden gezegd dat planning en strategisch beleid (beleidsarena) op verschillende schaalniveaus plaatsvinden en een meer sectorale insteek hebben, terwijl de implementatie (projectarena) eerder gebiedsgericht is en zich richt op lokaal-ruimtelijke afwegingen. Hiernaast is er een verschil in het type handelingen binnen de twee arena's: in de beleidsarena zijn die handelingen eerder strategisch van aard en in de projectarena eerder tactisch (Needham 2000). Tevens gaat de interactie binnen de beleidsarena in het algemeen vooraf aan die in de projectarena, hoewel er ook een zekere terugkoppeling kan plaatsvinden.

Figuur 3.1

Conceptueel raamwerk van besluitvorming over wind-op-land



Bron: PBL

De ruimtelijke ordening functioneert als een schakel tussen beide arena's: *“It is the planning system that translates instrumental top-down energy targets and policies into specific site-based decisions and as such makes these ‘real’ for affected, or potentially affected, communities. Indeed, the spatial consequences of high-level energy policy targets for wind are rarely made explicit until they are translated into planning policy”* (Ellis & Gianluca 2016: 45). Door beslissingen over windenergie-projecten te politiseren is het zelfs mogelijk om vanuit de projectarena invloed uit te oefenen op de beleidsarena.

3.4 Dataverzameling en -analyse

Deze evaluatie bestaat uit een bureaustudie, aangevuld met enkele interviews en gesprekken. Voor de evaluatie trachten we zoveel mogelijk te putten uit bestaande bronnen; primaire dataverzameling wordt zoveel mogelijk vermeden. Kwalitatieve brondata zijn beschikbaar via eerdere PBL-studies en het promotieonderzoek van P. Nabielek (2018).

We hebben niet alleen gekeken naar het nationale niveau (hoofdstuk 4), maar ook vier provinciale casestudies uitgevoerd: Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe en Friesland (hoofdstuk 5). Deze keuze is gemaakt om een gevarieerd beeld te geven van de provinciale praktijk, maar is niet bedoeld als representatief. Hetzelfde geldt voor de vier buitenlandse casestudies: België, Oostenrijk, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 6).

4 Nationale ervaringen

4.1 Inleiding en context

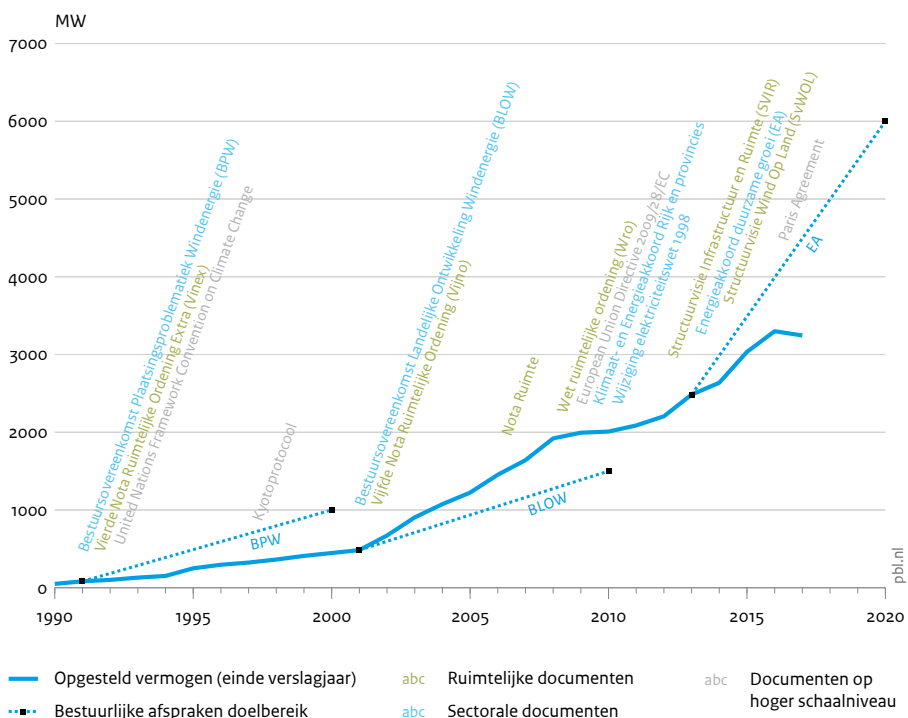
De heropleving van windenergie vanaf de jaren '90 vindt plaats binnen een veranderende beleidscontext in de ruimtelijke ordening (Van Hoorn et al. 2010; Van der Wouden et al. 2011; Zonneveld & Evers 2014). Vanaf 2000 is een belangrijk deel van het nationale ruimtelijke beleid gedecentraliseerd. De opgave om een stijgende productie van groene energie af te stemmen met diverse andere belangen, met name landschapsbehoud, wordt hiermee een expliciete aangelegenheid van gemeenten, regio's en provincies, conform de gedachte 'decentraal wat kan' (VROM et al. 2006). Een tweede verandering is de invoering van de 'nieuwe' Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008. Deze wet biedt hogere overheden onder andere de mogelijkheid om bindende regels op te stellen voor bestemmingsplannen of om juist zelf bestemmingsplannen – in dit geval inpassingsplannen genoemd – te maken; dit was niet mogelijk onder de 'oude' Wet ruimtelijke ordening uit 1965. Tussen deze twee veranderingen zit een zekere spanning: beleidsmatig neemt de nationale sturing af, terwijl, institutioneel gezien, de juridische mogelijkheden hiertoe juist zijn verruimd.

Tegelijkertijd zijn er grote veranderingen met betrekking tot de hernieuwbare energie. Binnen enkele jaren zijn de nationale ambities op dit gebied bijvoorbeeld flink opgeschroefd. Hogere en krachtiger turbines komen op de markt terwijl kostendalingen in de technologie en nieuwe subsidieregelingen zorgen voor een beter investeringsklimaat voor windenergie. Deze vanuit een energieperspectief zeer gewenste ontwikkeling zet het systeem van de ruimtelijke ordening onder druk: deze moet voldoende ruimte en draagvlak vinden voor windenergieprojecten. Er ontstaat een interessante dynamiek: terwijl markt en technologie rijp zijn voor een flinke schaa sprong op het gebied van duurzame energieproductie en de politieke druk oploopt om de klimaatdoelen te bereiken, dreigt de maatschappelijke acceptatie van juist deze doelen weg te zakken. Dit maakt het voor (lagere) overheden lastig om voldoende ruimte en draagvlak te vinden voor windturbines.

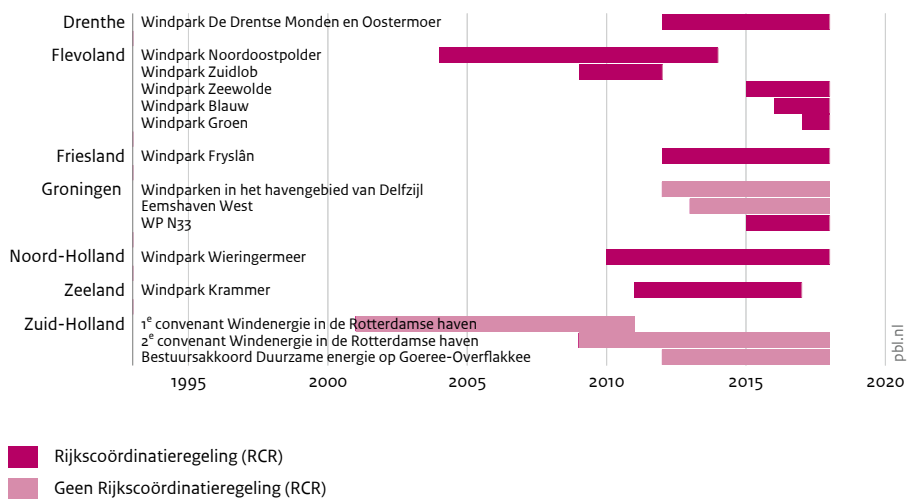
De hierboven geschetste spanning tussen energie en ruimte en tussen overheidslagen vormen een rode draad in de recente geschiedenis van de implementatie van wind-op-land in Nederland. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de implementatie van windenergie in de beleidsarena vanaf het jaren '90 tot heden. Daarna kijken we kort naar de windpark-projecten die in de projectarena onder regie van het Rijk vallen. Tot slot passen we het evaluatiekader toe.

Figuur 4.1
Wind-op-land in Nederland

Opgesteld vermogen en afspraken



Projecten



4.4.1 Ontstaan van nationaal windenergiebeleid

Tot begin 2000 zijn energie en ruimtelijke ordening sterk gescheiden werkkerreinen. In 1991 tekenen het Rijk en vertegenwoordigers van zeven 'windrijke' provincies de Bestuursovereenkomst Plaatsingsproblematiek Windenergie (BPW). De BPW roept een landelijke taakstelling van 1.100 megawatt operationeel vermogen in het leven tot het jaar 2000 (BLOW 2001). De betrokken provincies – Groningen, Friesland, Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant – moeten voldoende plaatsingsmogelijkheden voor windenergie opnemen in hun provinciale streekplannen. Ook vanuit het huidige perspectief is de BPW een zeer ambitieus plan, aangezien het landelijke windenergievermogen in 1991 slechts 40 megawatt bedroeg (CBS 2018).

In 1991, gelijktijdig met de BWP, verschijnt ook de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex). De Vinex roept een zogenoemd koersbeleid in het leven om het grondgebruik in Nederland buiten het stedelijk gebied te ordenen. In de nota zijn gebieden (koersen) aangewezen met verschillende gebruiksmogelijkheden, waaronder elektriciteitsopwekking door wind. Deze vorm van ruimtelijke ordening, ook wel toelatingsplanologie genoemd, was gericht op het bepalen van toegestane functies. Er is echter geen directe samenhang herkenbaar tussen de BPW-afspraken en de Vinex-gebiedsaanwijzingen in het koersenbeleid. Voor de stimulering van gewenste ontwikkelingen zoals windenergie verwijst de nota naar het Structuurschema elektriciteitsvoorziening (VROM 1991: 35). Een gebiedsaanwijzing is er wel: de Vinex verbiedt de oprichting van windmolens in duingebieden aan de kust (ibid.: 34).

Als de BPW en de Vinex in werking treden, bevindt de Nederlandse windsector zich nog in een beginstadium, met vooral kleinschalige, particuliere initiatieven en solitaire molenopstellingen. Maar in de jaren '90 maakt de markt een snelle ontwikkeling door. In december 1997 ondertekent Nederland het Kyotoprotocol. Hiermee gaat de politiek meer nadruk leggen op alternatieve energiebronnen, om de CO₂-uitstoot te beperken. Windenergie wordt zo een belangrijk onderdeel van het klimaatbeleid en de Rijksoverheid begint (met fiscale prikkels en andere subsidieregelingen) de windsector gericht te stimuleren. Hiernaast speelt technologische innovatie een belangrijke rol. Windturbines worden hoger en efficiënter en de kostprijs van deze vorm van duurzame energie neemt gestaag af (De Jager et al. 2017).

Aan de andere kant gaat de groei van de windenergie niet snel genoeg. In 2000, de deadline van de BPW, is niet eens de helft van de doelstelling gerealiseerd; de meeste provincies lopen ver achter op het schema. Dit leidt tot kritiek op de coördinatie tussen energie- en ruimtelijk beleid. Volgens de Rijksoverheid zorgt de terughoudendheid van de decentrale overheden voor de vertraging. Er is "te weinig actieve opstelling van provincies en onvoldoende afstemming tussen betrokken departementen" (BLOW 2001: 9).

De windsector geeft de schuld aan de ruimtelijke ordening. Het toenmalige Agentschap voor Milieu en Energie (NOVEM) vat belangrijke redenen voor de vertraagde groei als volgt samen: *"the time consuming procedures to get building permits, including necessary policy changes in the municipalities, and the not in my backyard attitude. Due to these reasons, about 2/3 of all initiatives*

Tabel 4.1

Provinciale windenergietaakstellingen in de BLOW

Provincie	GR	FR	DR	OV	GE	FL	UT	NH	ZH	ZE	NB	LI	Totaal
Vermogen (MW)	165	200	15	30	60	220	50	205	205	205	115	30	1500

Bron: EZ et al. (2001)

fail in an early stage." ('t Hooft 2001: 133) Twee jaar later rapporteert NOVEM opnieuw: *"Main constraints on market development: spatial planning. The main challenge is securing enough locations to put up wind turbines."* ('t Hooft 2003: 172).

Maar ruimtelijke ordening is zeker niet de enige doorslaggevende factor voor de vertraagde implementatie van de BPW. Volgens Breukers en Wolsink (2007) is de beleidsomgeving op het gebied van energie instabiel; met name de financiële steunregelingen voor wind-energie zijn in hun ogen "erg volatiel" (p. 2.741). Het beleid is weinig strategisch en vooral incrementeel: *"Most policy interventions can be understood either as corrections of deficient policies or as efforts to bring policy in line with liberalisation. This caused insecurity for investors and project developers and hampered implementation"* (Breukers & Wolsink 2007: 2.742).

Vanaf de tweede helft van de jaren '90 begint Nederland gericht te sturen op groene energie-productie (in plaats van alleen investeringssteun te bieden), maar de fiscale vrijstellings-mogelijkheden leveren voor het BPW-doel lang niet het gewenste resultaat op.

De mislukkingen van de BPW vormen de aanleiding om het windenergiebeleid te vernieuwen. Niet alleen vinden wijzigingen plaats in het financieel instrumentarium, er worden ook nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt. Provincies moeten voortaan een 'centrale regierol' spelen bij de realisatie van hernieuwbare energie. De opvolger van de BPW is een convenant dat in 2001 wordt gesloten tussen Rijk, IPO en VNG: de Bestuurs-overeenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW). De BLOW wil in 2010 1.500 megawatt windenergie realiseren. Anders dan bij de BPW nemen alle Nederlandse provincies deel aan deze bestuursovereenkomst. Elke provincie krijgt een eigen taakstelling (zie tabel 4.1) en wordt gevraagd een plan van aanpak te formuleren voor het ruimtelijk beleid.

Tegelijkertijd werkt het ministerie van VROM aan een nieuwe ruimtelijke nota, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Vijno). Nog meer dan de Vinex werkt deze nota met de zonering van functies. Het ministerie vraagt provincies "aan te geven welke open ruimten ze als waardevol beschouwen" (Tweede Kamer 2001-2002: 82). Verder noemt ze enkele algemene principes voor de plaatsing van windmolens (ibid.: 82):

- In de eerste plaats is plaatsing wenselijk op en nabij bedrijventerreinen, en nabij autowegen, vaarwegen, spoorwegen en zo mogelijk hoofdwaterkeringen.

- In de tweede plaats dienen de plaatsingsmogelijkheden in grootschalige landschappen te worden benut, waarbij de voorkeur uitgaat naar plaatsing aan de rand en waarbij het effect van visuele omheining wordt vermeden.

De richtlijnen in de Vijno leggen de ruimtelijke randvoorwaarden vast voor waar, en onder welke omstandigheden, de opwekking van windenergie is gewenst (plaatsingscriteria). Met de Vijno past het Rijk nog steeds toelatingsplanologie toe, maar met een veel proactievare insteek voor windenergie dan in de Vinex. Hoewel de Vijno nooit is vastgesteld, blijkt uit (daaropvolgende) provinciale plannen dat deze de richtlijnen van de conceptnota volgen (Schöne 2007). Een mooi voorbeeld hiervan is de Zuid-Hollandse visie Nota Wervel uit 2003:

Het meest geschikt voor grootschalige toepassing van windenergie in Zuid-Holland is het haven- en industriegebied van Rotterdam. Grote windturbines passen in de schaal van het gebied. (...) De twee andere zones met mogelijkheden voor grootschalige opstellingen nabij gebundelde infrastructuur, zijn de zone 'Betuwelijn - A15 - Merwede' en de oevers van de Dordtsche Kil. (Provincie Zuid-Holland 2003: 19)

De planologische richtlijnen van de Vijno leggen echter geen direct verband met de energietaakstelling van de BLOW. Sterker nog, in de conceptnota benadrukt het Rijk dat windenergie geen onderdeel is van de nationale ruimtelijke ordening. Die bal wordt doorgespeeld aan de Nederlandse provincies.

Aan de andere kant biedt de BLOW weinig aanknopingspunten voor hoe de beoogde "uitvoeringsgerichte, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek op provinciaal niveau" (EZ et al. 2001: 14) eruit moet zien. Bij de uitvoering is er dus een scala aan benaderingen. Zo willen Zuid-Holland en Groningen hun doelstelling (205 megawatt) realiseren door 'zoekgebieden' voor windenergie aan te wijzen (Provincie Zuid-Holland 2003; Provincie Groningen 2008). In deze provincies wordt de windopgave opgevat als een industriële activiteit die vooral thuishoort op industrieterreinen en langs infrastructuur. In Zeeland (205 megawatt) en Noord-Holland (205 megawatt) staat de concentratiegedachte centraal: deze provincies noemen enkele grote voorkeurslocaties. De provincie Friesland wil de taakstelling (200 megawatt) vooral realiseren door bestaande windturbines in 'opschalingsclusters' te saneren (LSOW 2006: 27). Ook de provincie Flevoland (220 megawatt) wil af van oude turbines, maar de vervangende molenopstellingen zijn in principe overal mogelijk, wanneer wordt voldaan aan de wettelijke eisen van natuur, veiligheid, geluid en slagschaduw (Provincie Flevoland 2006: 155). Naast deze verschillen in aanpak zijn er ook overeenkomsten: meer energie moet worden opgewekt door minder turbines en liefst via windparken in clusters en lijnenopstellingen dan via solitaire molens (LSOW 2006).

De pogingen van de provincies om het ruimtelijk beleid windvriendelijker te maken lijken effect te sorteren. Maar terwijl op nationaal niveau de cijfers na 2002 flink omhoog gaan in termen van opgesteld windvermogen (zie figuur 4.1), is het resultaat in meer dan de

helft van de provincies¹ nog steeds teleurstellend als het gaat om doelbereik (Wiersma 2009: 9). Kortom: de BLOW ligt op koers, maar het doelbereik verschilt per provincie (LSOW 2006). Flevoland loopt bijvoorbeeld zo ver voorop dat deze provincie wordt geconfronteerd met een forse herstructureringsopgave:

Windmolenopstellingen zijn in grote delen van de provincie het landschapsbeeld gaan beheersen. De provincie wil dit veranderen. [...] De provincie Flevoland wil een geleidelijke afname van het aantal molens bereiken, maar wel met gelijktijdige toename van het opgewekte vermogen en met verbetering van de landschappelijke kwaliteit door concentratie van molens op een beperkt aantal locaties. (Provincie Flevoland 2006: 153-155)

Het voornemen van de provincie Flevoland is een voorteken van het opkomende maatschappelijk debat over de ‘verrommeling’ (visuele aantasting) van het Nederlandse landschap door steeds grotere windturbines. De omvang van de turbines (ashoogte, rotordiameter) neemt snel toe. Turbines van 100 meter hoog en boven 3 megawatt komen op (LSOW 2006: 9). Een bijkomend probleem is de versnipperde opstelling van windmolens in gunstige gebieden. Bij omwonenden begint een gevoel te ontstaan van onrechtvaardigheid: terwijl enkelen (met name grondeigenaren en energiebedrijven) de lusten van windenergie genieten, heeft de omgeving te maken met de lasten. De Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie (LSOW) stelt dit probleem nadrukkelijk aan de orde in een interimverslag over de voortgang van de BLOW:

Het rapport [heeft] geconstateerd dat de tegenstanders van windturbines steeds principiële argumenten tegen windenergie aanvoeren; dit leidt ertoe dat in gemeenteraadscommissies steeds vaker in één debat meningen over de lokale inpassing van windturbines moeten worden gecombineerd met meningen over mondiale vraagstukken zoals dat van de klimaatsverandering. Men verwacht van de rijksoverheid een helder en stimulerend klimaatbeleid als kader voor deze lokale discussies. (LSOW 2006: 13)

Terwijl de windenergiemarkt aantrekt, daalt op lokaal niveau de publieke steun voor deze vorm van energie. Tegelijkertijd verandert er weinig in het nieuwe nationale ruimtelijk beleid. De in 2006 door de Tweede Kamer vastgestelde Nota Ruimte schrijft enkele nieuwe richtlijnen en beperkingen voor. Het doel uit de BLOW voor wind-op-land wordt in deze nota wel expliciet genoemd: “Realisering van 1.500 megawatt windvermogen te land geschiedt om dwingende redenen van groot openbaar belang” (VROM et al. 2006: 46), maar het coördineren daarvan wordt weer helemaal aan de provincies overgelaten. Dit is conform de leus van de nota: ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Net zoals in de Vijno raadt het Rijk in de Nota Ruimte de combinatie met infrastructuur en bedrijventerreinen aan, maar ‘provincies kiezen een plaatsingsstrategie [...] afhankelijk van de mogelijkheden per landschapstype” (ibid.: 46). Energie en ruimte blijven vooralsnog gescheiden werelden.

4.2 Beleidsarena

Omstreeks 2007 worden de spelregels voor wind-op-land opnieuw bijgesteld. Het doel van de BLOW wordt weliswaar ruim voor de deadline van 2010 gehaald, maar de ambitie voor windenergie is inmiddels flink opgeschroefd. In Europees verband is Nederland bezig om te komen tot afspraken over de landelijke duurzame energieproductie in 2020. In de eerstkomende jaren zal de groei vooral moeten komen van wind-op-land: “De exploitatie van windmolens is relatief kosteneffectief indien alle vormen van elektriciteitsopwekking zonder subsidies met elkaar worden vergeleken” (VROM et al. 2008: 5).

Met de Europese verplichtingen verandert ook de samenstelling van de beleidsarena. Naast Rijk, provincies en gemeenten worden marktpartijen en maatschappelijke organisaties nadrukkelijk betrokken bij het maken van plannen voor wind-op-land. In 2008 nemen Rijk, IPO, VNG en verschillende adviseurs en diverse koepel- en branche-organisaties (energie, natuur en milieu) de opties voor de periode 2008-2020 onder de loep. Deze verkenning mondt uit in een ‘nationaal plan van aanpak’ (VROM et al. 2008), met nieuwe streefcijfers (4.000 megawatt in 2011 en ongeveer 6.000 megawatt in 2020) én met een lijst van belangrijke ruimtelijke knelpunten en randvoorwaarden (ten aanzien van luchtvaart, veiligheid, beperkingen in het elektriciteitsnet, subsidie, natuureffecten) die een snelle aanpak vergen van de Rijksoverheid.

Tegelijkertijd komt er een nieuwe steunregeling voor hernieuwbare energie, de zogenoemde SDE (Subsidie Duurzame Energie). De SDE (later SDE+) vervangt de MEP-subsidieregeling (milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie) uit 2003. De aankondiging van wijzigingen in het financieel instrumentarium heeft als effect dat ontwikkelaars zich haasten om hun projectaanvragen onder de oude regeling in te dienen. Hierdoor zit een groot aantal projecten in de pijplijn die tot eind 2008 moeten worden geïnstalleerd (‘t Hooft 2008). In de daaropvolgende jaren komen wind-op-landontwikkelingen in Nederland nagenoeg tot stilstand.

Ondertussen neemt het draagvlak voor windenergie aanzienlijk af en worden lokale tegenstanders professioneler. Het indienen van bezwaar tegen windenergieplannen wordt de standaard (Evers & Tennekes 2014: 39). Via de lokale politiek komt het thema windenergie terug op de agenda van de nationale politiek – inclusief de discussie over hernieuwbare energie versus landschapsbehoud en nut en noodzaak van de energietransitie. Bij ontwikkelaars, ondertussen verenigd in de brancheorganisatie Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA), dringt het besef door dat maatschappelijke acceptatie van cruciaal belang is. Ook brengt het wind-op-landdebat professionals in de landschapsplanning tot het besef dat een kwalitatieve benadering noodzakelijk is. Er worden in deze periode veel schetsen en oefeningen gemaakt om het ruimtelijk denken over wind-op-land vorm te geven en te operationaliseren. De Rijksadviseur voor het Landschap, Dirk Sijmons, stelt bijvoorbeeld dat het noodzakelijk is om op nationaal niveau expliciet aan te geven waar wél (en hoe) en waar geen windenergielandschappen moeten komen (VROM et al. 2008: 6). Zijn opvolger, Ytje Feddes, redeneert in het rapport

Een choreografie voor 1000 molens dat de opgelegde veranderingen in het landschap een van de belangrijkste redenen zijn voor het verzet tegen windparken:

Zonder een goed ‘landschappelijk verhaal’ zal het niet lukken om voldoende draagvlak te vinden voor de taakstelling van wind-op-land. (Feddes 2010: 7-8)

Feddes adviseert dat windturbines niet ‘willekeurig’ maar op een ‘gechoreografeerde’ manier worden geplaatst, dat wil zeggen in samenhang met de belangrijkste kenmerken ofwel patronen van het landschap. Een goede ruimtelijke inrichting voor windturbines is te vinden in de combinatie met ingebouwde structuren, zoals zeehavens, dijken, waterwegen en geïndustrialiseerde landbouw. Verder moeten de windturbines worden geplaatst in ‘gebieden voor concentratie’, die in contrast staan met ‘lege gebieden’ (Schöne 2007). Ondanks de inspirerende rapporten met foto’s en illustraties wijkt de hoofdboodschap weinig af van wat in de nationale ruimtelijkeordeningsnota’s sinds de Vinex is opgeschreven. Het lijkt meer te gaan om framing: een vanuit de ruimtelijke kwaliteit geschreven verhaallijn voor windturbines in plaats van een technocratisch verhaal over de energietransitie.

4.2.1 Ruimte voor wind wordt rijksopgave

In 2009 belooft Nederland in het kader van het European Renewable Energy Directive om 14 procent hernieuwbare energie te hebben gerealiseerd in 2020 (EC 2009).

De verplichting tegenover Europa, in combinatie met de lokale weerstand, leidt tot een heroriëntatie bij het Rijk op de implementatiestrategie. Eerst staat het faciliteren van belangrijke projecten centraal, later het vaststellen van voldoende ruimte voor de doorgroei van windenergie. Inmiddels hebben twee wetswijzigingen een sterkere regierol van het Rijk mogelijk gemaakt:

- Sinds 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. De nieuwe wet biedt hogere overheden meer juridische middelen om hun ruimtelijke belangen te behartigen, inclusief het maken van een bestemmingsplan (inpassingsplan genoemd). De coördinatieregeling geeft overheden tevens de mogelijkheid om alle benodigde vergunningen en ontheffingen in één procedure te bundelen.
- In 2009 is de Elektriciteitswet 1998 gewijzigd. Hierin is geregeld dat de Rijksoverheid het bevoegd gezag is voor windenergieprojecten van meer dan 100 megawatt. Dit betekent dat een initiatiefnemer die een windpark van 100 megawatt wil bouwen, moet aankloppen bij de regering: het ministerie van Economische Zaken (en, anno nu, Klimaat). Het ministerie faciliteert de procedure om de vergunningen bij elkaar te krijgen.

De wetswijzigingen zorgen voor een scherpe bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en de provincies bij de coördinatie van grote windparkinitiatieven. Deze initiatieven zijn van groot belang voor het behalen van de Europese energiedoelstelling, en het is verantwoordelijk van het Rijk om deze zo goed mogelijk te faciliteren. Maar wat vanuit energieperspectief is bedoeld als een sterk instrument om tijdig voldoende megawatts te realiseren, leidt tot een stevige discussie in de ruimtelijke ordening. Steeds meer komt de vraag op in welke mate de Rijksoverheid zich in de toekomst zou moeten bemoeien met

het ruimtelijk beleid van de provincies. Wind-op-land is van nationaal belang maar het ruimtelijk kader hiervoor is nog onhelder. De provincies op hun buurt tonen weinig samenhang in hun aanpak (zo hebben alle drie de noordelijke provincies zeer verschillende beleidsregimes voor windenergie) en stemmen de plannen niet met elkaar af (Feddes 2009: 49).

Van hun kant waarderen de Nederlandse provincies de tussenkomst van de nationale overheid niet. Sinds de BWP en BLOW zijn de provincies gewend om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor ontwikkelingen op het gebied van windenergie. Bovendien is met de BLOW de nationale doelstelling gehaald. Het ministerie van ELI/EZ maakt zich echter zorgen over de manier waarop de provincies de op Europees niveau afgesproken energiedoelen op tijd moeten halen. Het beoogde doel voor wind-op-land is een totaal opgesteld vermogen van 6.000 megawatt in 2020, maar het merendeel van de Nederlandse provincies heeft de handen nog vol met de implementatie van de BLOW-windenergie-afspraken. Ook provincies die hun taakstelling wél hebben gehaald (op dat moment Groningen, Flevoland, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland), krijgen te maken met verhoogde Rijksdoelstellingen. Dit resulteert in onderhandelingsrondes tussen de nationale overheid en de provincies over de toewijzing van de nieuwe nationale doelstelling voor windenergie.

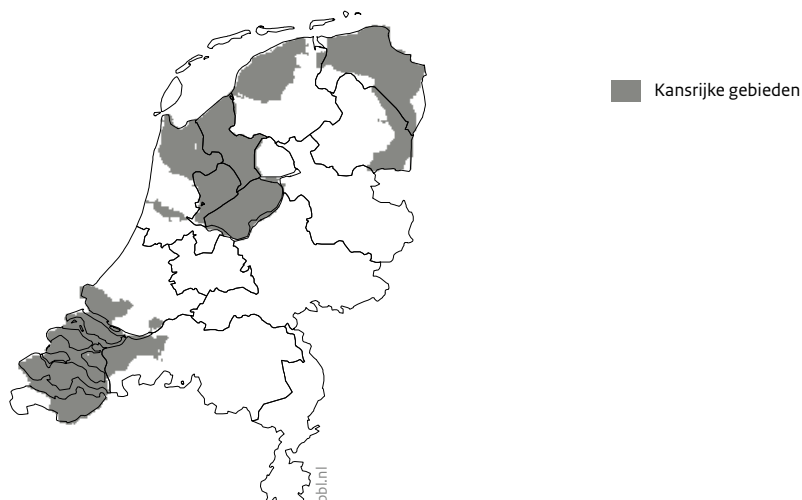
De NWEA doet in deze tijd diverse pogingen om een bredere visie te creëren over hoe het 2020-doel voor Nederland zou kunnen worden verdeeld. Het Rijk laat een landelijke potentiaalanalyse uitvoeren zonder vooraf goed overleg te voeren met de provincies (Nabielek 2018). Mede door 'de kaart' die hieruit komt, loopt de discussie tussen Rijk en provincies over de ruimtelijke inpasbaarheid van windturbines steeds stroever. Ook zorgt wind-op-land voor spanningen tussen verschillende departementen: de twee ministeries verantwoordelijk voor de ruimtelijke beslissingen over windparken (VROM/IenM en ELI/EZ) staan niet altijd op één lijn. Het ministerie van VROM/IenM meent dat er naast een instrument waarmee een Rijksinpassingsplan kan worden gemaakt, ook een nationaal ruimtelijk afwegingskader moet bestaan waaraan initiatieven kunnen worden getoetst. Tegelijkertijd pleit het ministerie van ELI/EZ voor meer marktvrijheid (Nabielek 2018:79).

In 2012 wordt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. Het is de eerste ruimtelijke nota die "ruimte voor de energietransitie" als hoofddoel opneemt (IenM 2012: 35). De SVIR benadrukt het "groot ruimtebeslag" van de energietransitie in een infographic over de hoeveelheid ruimte die diverse energiebronnen nodig hebben om in de landelijke elektriciteitsvraag te voorzien. Deze vrij technische exercitie leidt tot een ontmoedigende boodschap: "bij bijvoorbeeld windenergie gaat het om een ruimtebeslag groter dan de provincie Limburg" (IenM 2012: 24).

Voor wind-op-land wijst de SVIR 'kansrijke gebieden' aan voor grootschalige windenergie (zie figuur 4.2). Hiermee maakt de SVIR een grove indeling van het Nederlandse grondgebied waar grote parken wel (of niet) kunnen komen – conform de gedachte: "niet alle delen van Nederland zijn geschikt voor grootschalige winning van windenergie" (IenM

Figuur 4.2

Kansrijke gebieden voor grootschalige windenergie in de SVIR, 2012



Bron: Ministerie IenM 2012

2012: 35). De kansrijke gebieden liggen in zeven provincies: de kustprovincies Flevoland, Friesland, Groningen, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland en de Veenkoloniën in Drenthe.

De geselecteerde kansrijke gebieden hebben echter een tijdelijke status. Voor een nadere uitwerking van de SVIR-gebieden wordt verwezen naar een toekomstige Rijksvisie nationaal structuurplan voor windenergie, later de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL).

In de volgende twee jaar, van 2012 tot 2014, worden de gebiedscontouren verder aangescherpt via een onderhandelingsproces tussen het Rijk, de decentrale overheden en een groot aantal andere partijen. Betrokken waren verschillende ministeries, het IPO (als vertegenwoordiger van de provincies), de VNG (als vertegenwoordiger van de gemeenten), overheidsinstellingen die door de gebiedskeuze nauw betrokken zijn bij de uitvoering van een project (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat), de sectororganisatie voor windenergie en verschillende consultants (ruimtelijke ordening, milieu, natuur, recreatie). Op basis van interviews die in 2016 in het kader van een promotieonderzoek op Rijksniveau zijn uitgevoerd (Nabielek 2018), komen enkele belangrijke discussiepunten naar voren:

- Het is onduidelijk wat precies wordt bedoeld met “grootschalige windenergie ontwikkeling”. In principe gaat het om een coherente ruimtelijke ontwikkeling van ten minste 100 megawatt. Toch laat de drempel van 100 megawatt ruimte voor interpretatie, bijvoorbeeld als verschillende windenergie-initiatieven in hetzelfde gebied plaatsvinden.

- Een ander aandachtspunt is hoe om te gaan met lopende aanvragen voor rijkscoördinatie-regeling (RCR)-projecten. Enerzijds stuurt het ministerie van EZ op het realiseren van de energiedoelstelling en anderzijds ligt er nog geen nationaal ruimtelijk kader hiervoor.
- De tijdsplanning voor ‘het maken van voldoende ruimte’ is een ander punt. Het gaat erom een deadline op te stellen voor het planologisch vastleggen van windenergie-locaties in provinciale structuurplannen. Dit om tijdig te kunnen starten met de bouw van voldoende parken.

4.2.2 Energieakkoord en Structuurvisie Wind op Land

In 2013 komen ruim 40 organisaties, onder andere de betrokken ministeries en provinciale overheden, samen tot een akkoord (Kok & Sain 2013: 5). Met het Energieakkoord voor duurzame groei (kortweg: Energieakkoord) sluiten zij een overeenkomst om in 2020 6.000 megawatt operationeel windvermogen te hebben gerealiseerd (SER 2013: 68). Het destijds opgestelde vermogen is 2.200 megawatt eind 2012, ongeveer een derde van deze doelstelling (CBS 2018). Om duurzame energie te stimuleren, moet er in de toekomst meer aandacht komen voor het creëren van draagvlak, aldus het Energieakkoord: “Een betere verdeling van lusten en lasten (compensatie en participatie) tussen ontwikkelaars en de omgeving is essentieel” (ibid.: 69).

Het opstellen van regels voor participatie en compensatie, dat wil zeggen de specifieke eisen die voor de vergunningsverleners (Rijk, provincies, gemeenten) bepalend zijn, wordt aan de markt overgelaten. In het Energieakkoord committeren ontwikkelaars van wind-energieprojecten, vertegenwoordigd door NWEA, zich om draagvlak te organiseren door de omgeving actief bij de projecten te betrekken. In het hierop volgende jaar ontwikkelt de windsector in overleg met natuur- en milieuorganisaties een ‘Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land’.

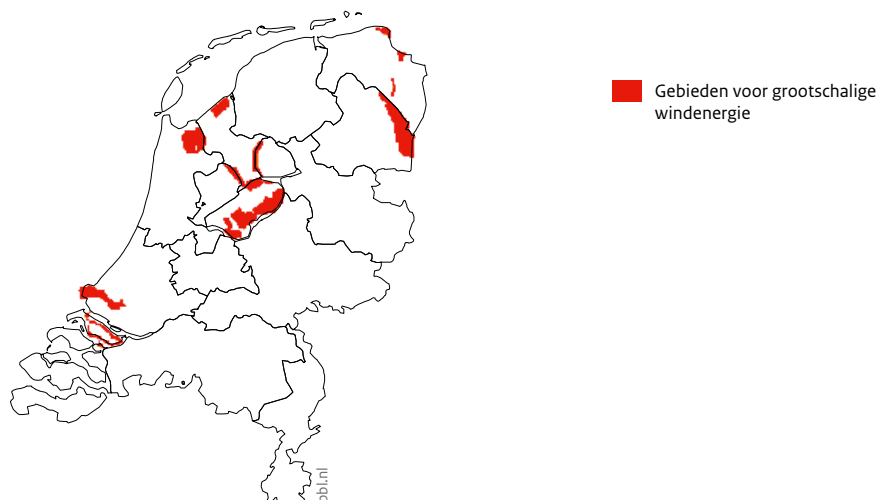
De Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) wordt stapsgewijs ontwikkeld in het kielzog van het Energieakkoord en het eerder besproken debat tussen Rijk en provincies over geschikte locaties voor wind-op-land. Op nationaal niveau wordt een kernteam opgericht met vertegenwoordigers van beide ministeries. Hieromheen bestaat een ‘schil’ van een bredere groep professionals die de kerngroep ondersteunen met kennis en advies. *Grosso modo* zijn twee categorieën van betrokken partijen te onderscheiden (cf. Nabielek 2018):

- een adviesraad met professionals van verschillende overheidssectoren;
- een feedbackgroep met economische en burgerorganisaties: recreatieve verenigingen, natuur- en milieuagentschappen, de NWEA-branchevereniging en enkele initiatiefnemers.

Als eerste stap naar de ontwerpversie van de structuurvisie worden enkele gebieden geselecteerd door het Rijk en provincies. Vervolgens toetsen de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat deze ontwerpversie en maken ze een plan-MER (IenM & EZ 2014). De SvWOL wordt uiteindelijk op 28 mei 2013 aangenomen en in 2014 gepubliceerd. Ook komt er een nationaal plan met elf gebieden voor grootschalige windenergie (figuur 4.3).

Figuur 4.3

Gebieden voor Grootschalige Windenergie in de SvWOL, 2014



Bron: Ministerie IenM en EZ 2014

De SvWOL is meer dan een gebiedskaart: het is het eerste plan op rijksniveau waarin energie en ruimte zijn geïntegreerd. Een belangrijk verschil met de SVIR is dat de SvWOL het thema landschap benadert met een zogenoemd 'landschappelijk verhaal' voor grootschalige windenergie:

Gezien de omvang van de windturbines en het effect op het landschap is het wenselijk om ze te concentreren in daarvoor geschikte gebieden en daarmee de beschikbare ruimte zuinig te gebruiken. Met die turbines kan een nieuw landschap worden gemaakt met een eigen ruimtelijke kwaliteit (IenM & EZ 2014: 8).

Hierbij volgt de SvWOL de discussie die al enkele jaren eerder speelde, de studies en de adviezen van professionals uit het vakgebied landschapsontworp, waaronder de Rijksadviseurs Sijmons (2007) en Feddes (2009; 2010). Een belangrijke gedachte van deze adviezen is dat een sterke bundeling van windenergieontwikkeling en een 'gechoreografeerde' plaatsing van turbines in lijn met de landschapskenmerken het draagvlak voor windenergie zal vergroten. Waar de SVIR zich richt op de technische aspecten van de windenergieopgave ('groot ruimtebeslag') en het beleid ten aanzien van landschap overlaat aan de provincies (IenM 2012: 55), stelt het Rijk in de SvWOL de landschapsbelangen voorop. De drie hoofdrichtingsprincipes zijn: aansluiten bij het landschap, herkenbare interne orde en afstand tussen de parken (IenM & EZ 2014: 17-18).

Over de specifieke criteria voor het betrekken van stakeholders uit de omgeving van windparken (compensatie en participatie) is het Rijksbeleid echter terughoudend: “Ook kan acceptatie worden verbeterd door bijvoorbeeld het betrekken van burger-groeperingen bij het planproces” (IenM & EZ 2014: 9).

Nadat de SvWOL is verschenen, worden de gebieden voor grootschalige windenergie en kleinere windenergielocaties planologisch vastgesteld in de provinciale structuurvisies. Over het algemeen verandert er weinig in de locatiekeuze; het belangrijkste verschil is dat er met de SvWOL een uniform instrument wordt toegepast, namelijk het aanwijzen van wenselijke gebieden (positieve zonerings). Technische innovatie en opschaling en sanering van bestaande windparken moeten de verhoogde doelstellingen voor een groot deel oplossen. Een belangrijke kanttekening is dat de SvWOL amper instructies geeft over de status van de gebieden voor grootschalige windenergie (en daarbuiten). Dit roept de vraag op wat er na 2020 gebeurt. Vanuit energieperspectief is de SvWOL alleen een tussenstap in het langetermijntraject van de ‘energietransitie’.

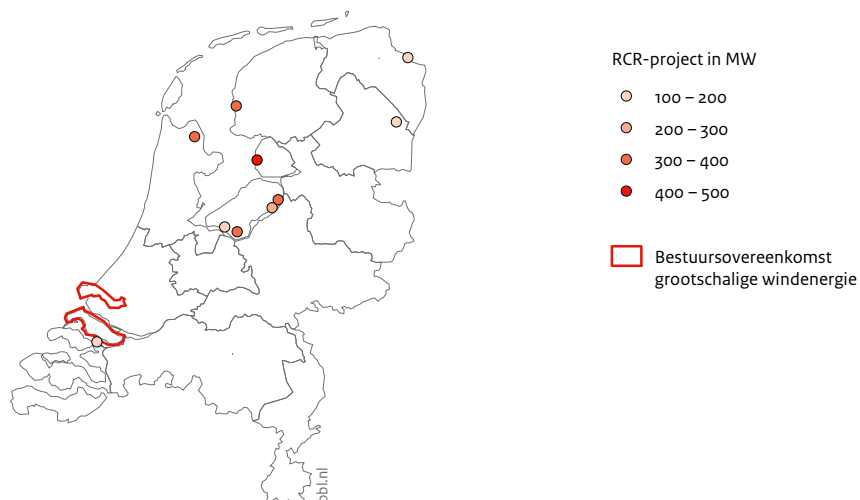
4.3 Projectarena

Met de vaststelling van de Structuurvisie Wind op Land komt er definitief groen licht voor de vergunning van grootschalige windenergie in Nederland. In het laatste deel van dit hoofdstuk verleggen wij onze aandacht naar de projectarena en de ervaringen die hier zijn opgedaan met de implementatie van wind-op-land. Gezien de veelheid aan projecten (zie figuur 4.4 voor een overzicht) is deze arena zeer gevarieerd. Wij maken vooraf drie opmerkingen bij de beschrijving van de projectarena:

- In de eerste plaats zijn er binnen de contouren van de gebieden voor grootschalige windenergie zowel RCR-projecten als minder omvangrijke windparken. Gezien de betekenis van deze plannen voor de gehele windenergieopgave kiezen we ervoor om deze mee te nemen in onze beschouwing, ook al ligt de verantwoordelijkheid voor hun coördinatie bij de provincies en gemeenten.
- In de tweede plaats zijn er bij de implementatie verschillende ontwikkelingsfasen gesignaleerd (zie figuur 4.1). Vanaf 2014 is er weliswaar een rijksvisie voor grootschalige windenergie, maar al sinds 2009 past de nationale overheid bij grote windparken de rijkscoördinatieregeling toe. Daarom zijn de beleidsarena en de projectarena voor wind-op-land geen processen die elkaar opvolgen. Het zijn eerder twee afzonderlijke arena's die voor enige tijd parallel lopen en elkaar wederzijds beïnvloeden.
- Ten derde gaat het in de projectarena vaak meer om dilemma's rond de afstemming tussen de overheid en diverse lokale partijen zoals ontwikkelaars, burgers, grond-eigenaren en maatschappelijke organisaties, terwijl de beleidsarena het spanningsveld laat zien tussen de algemene belangen van energie en ruimte.

Figuur 4.4

Grootschalige windenergieprojecten in SvWOL-gebieden, eind 2017



Bron: Ministerie IenM en EZ 2014

4.3.1 Toepassing van de rijkscoördinatieregeling

Omstreeks 2008 constateert het Rijk dat grotere windenergieprojecten een snelle besluitvorming behoeven om de doelstelling voor 2020 te kunnen realiseren. Uit een landelijke inventarisatie van projecten in voorbereiding blijkt dat veel projecten die in de pijplijn zitten, naar verwachting niet kunnen worden uitgevoerd (Bosch & Van Rijn 2008). De RCR is voor een deel bedoeld om de besluitvorming over grote energieprojecten beter te stroomlijnen (AEF 2016: 4), maar in Nederland is nog amper ervaring opgedaan met grootschalige wind-op-landprojecten. Tot de vaststelling van de RCR zijn in Nederland vooral kleinere windparken en losstaande molens gebouwd (Elzenga & Kruitwagen 2012: 24). In sommige provincies, zoals Flevoland, Friesland en Noord-Holland, wordt de verspreide plaatsing van windmolens steeds meer als een probleem gezien. Door de toenemende provinciale beperkingen (minder gebieden, sanering van oude molens) beginnen lokale ondernemers – bijvoorbeeld agrariërs die op hun gronden windenergie willen opwekken – in samenwerkingsverbanden te opereren om de benodigde kritische massa te behalen. In andere provincies faciliteert de overheid regionale afspraken (convenanten) over de strategische implementatie van grootschalige windenergie (de provinciale praktijk komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod).

Vanaf 2009 is de windmarkt volop in beweging. Een groot aantal initiatiefnemers meldt RCR-projecten aan (Elzenga & Kruitwagen 2012: 25), maar dit gebeurt in een relatief instabiele beleidsomgeving als het gaat om de ruimtelijke ordening. Marktpartijen lobbyen voor een top-downbenadering en vinden dat een inpassingsplan dat in technische zin mogelijk is, ook moet worden uitgevoerd. In 2011 presenteert de NWEA haar visiedocument voor de groei van windenergie op land. In deze visie concludeert de sectororganisatie (opnieuw) dat het huidige beleid en het huidige politieke klimaat (met name op lokaal niveau) de belangrijkste oorzaken zijn voor de lage slaagkans van projecten (NWEA 2011). Volgens de NWEA moet er een meer gecoördineerde besluitvorming komen, door bijvoorbeeld de vaststelling van 'concentratiegebieden' (Elzenga & Kruitwagen 2012: 24). Voor ontwikkelaars biedt concentratie de kans om grote projecten te initiëren en deze via de rijkscoördinatieregeling snel te realiseren (Nabielek 2018: 82). Paradoxaal genoeg beschouwen dus ook marktpartijen een vrij beperkende maatregel (zoning) als een stabiele factor voor toekomstige ontwikkelingen, omdat deze helderheid en houvast biedt.²

Met het oog op een goede relatie met de decentrale overheden is het Rijk in deze fase terughoudend met het inzetten van zijn bevoegdheid om plannen top-down door te drukken. In de jaren direct nadat de RCR is ingegaan, vindt er voortdurend interactie plaats tussen de implementatie (projectarena) en het vaststellen van een nationaal ruimtelijk kader voor deze implementatie (beleidsarena). Anders gezegd: terwijl het ministerie van ELI (later EZ) de winkel al heeft geopend voor RCR-projecten, loopt bij het ministerie van VROM/IenM de verbouwing nog. Hiernaast is ook een aantal technische knelpunten gesignaleerd die moeten worden opgelost voordat windparkplannen tot realisatie kunnen komen. Zo concurreert het grondgebruik voor windparken met dat voor andere hoofdinfrastructuur zoals waterkeringen en luchthavens.

Een deel van de initiatieven die worden ingediend, zou later terechtkomen in de aangewezen gebieden voor grootschalige windenergie uit de SvWOL. Op basis van een literatuurstudie komen we tot een overzicht van grote windparkprojecten waarvan de procedure in 2013 nog loopt (tabel 4.2).

Deze inventarisatie van grootschalige wind-op-landinitiatieven laat zien dat de meeste initiatieven nog in een verkennend stadium verkeren. Het moment waarop een project onder de RCR-systematiek gaat vallen, loopt dus uiteen (AEF 2016: 11). Een tweede inzicht is dat grote parken ook een grotere reikwijdte hebben in termen van betrokken partijen. Bij RCR-projecten zien we een verschuiving van individuele ondernemers (vaak uit het gebied) naar samenwerkingsverbanden, onder andere met grote buitenlandse en Nederlandse energiebedrijven (innogy, Nuon). Ook de tegenstanders van windenergie werken steeds meer samen en schalen de organisatiestructuur op; omwonenden verenigen zich in actiescomités, zoals de Stichting Platform Storm in Veenkoloniën/Drenthe (Elzenga & Kruitwagen 2012: 25).

Tabel 4.2

RCR-projecten in Nederland tot 2014

Jaar	Provincie	Project
2004	FL	In Flevoland is vanaf 2004 het <u>Windpark Noordoostpolder</u> (450 megawatt, zowel binnen- als buitendijs) in procedure. Hier hebben agrarische bedrijven zich verenigd in een koepelorganisatie en zij willen samen met een grote marktpartij (het Duitse energiebedrijf innogy) één grootschalige locatie ontwikkelen. Vanwege de ruimtelijke dimensie wordt in de Noordoostpolder vanaf 2006 de 'rijksprojectenprocedure' toegepast (Pondera Consult 2009). In deze situatie is het Rijk verantwoordelijk voor de coördinatie van alle vergunningen en ontheffingen, en zijn de gemeenten Noordoostpolder en Lemsterland, op wiens grondgebied het park ligt, bevoegd gezag voor het bestemmingsplan (ibid.: 7). De aangrenzende gemeente Urk is echter tegen en dient bezwaar in bij de Raad van State (Elzenga & Kruitwagen 2012: 25). Het project wordt gezien als een belangrijke voorloper van de huidige RCR-regeling.
2008	FR	Sinds 2008 zijn de initiatiefnemers van Windpark Noordoostpolder bezig met plannen voor <u>Windpark Fryslân</u> , een geclusterde opstelling van windmolens binnendijs en in het IJsselmeer (Windpark Fryslân BV 2018). Het totale plan komt neer op 320 megawatt. In 2012 wordt de RCR-aanvraag ingediend. Omwonenden en andere belanghebbenden ervaren het project echter als een overval.
2008	ZH	In Zuid-Holland wordt invulling gegeven aan een strategisch plan voor windenergie in het <u>havengebied van Rotterdam</u> . Tot 2008 wordt in dit gebied een eerste convenant uitgevoerd, dat als doel een geïnstalleerd vermogen heeft van 150 megawatt. In 2009 ondertekenen provincie, gemeente en Havenbedrijf een tweede inspanningsverplichting met een doel van nog eens 150 megawatt bijkomend vermogen tot 2020. Het havenconvenant is een voorbeeld van decentrale sturing, waarbij de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf het roer in handen hebben. Maar de geplande windparken liggen vaak direct aan de gemeentegrens, waardoor er steeds meer verzet komt van buurgemeenten.
2009	FL	In 2009 wordt in de provincie Flevoland een tweede RCR-aanvraag ingediend voor Zeewolde. Agrariërs willen samen met energiebedrijf Nuon het 120 megawatt <u>windpark Zuidlob</u> ontwikkelen. In tegenstelling tot bij de Noordoostpolder heeft het Rijk bij Zuidlob slechts een beperkte doorzettingsmacht hoeven gebruiken; initiatiefnemers, Rijk, provincie en gemeente zijn het eens (Elzenga & Kruitwagen 2012: 25).
2010	DR	In Drenthe dient in 2010 een groep agrariërs (verenigd in een coöperatie) samen met het energiebedrijf Raedthuys een RCR-aanvraag in bij de gemeente Emmen. Vlak hierna (2012) wordt het plan samengevoegd met een naburig plan van een tweede groep agrariërs. Het <u>Windpark De Drentse Monden en Oostermoer</u> (155 megawatt) stuit vanaf begin op veel lokale weerstand. De tegenstaanders van het project verenigen zich in een regionale organisatie, Tegenwind Veenkoloniën.

Jaar	Provincie	Project
2010	NH	In de provincie Noord-Holland is in 2010 een aanvraag ingediend bij het Rijk voor het herstructureringsplan <u>Windpark Wieringermeer</u> (300-400 megawatt). Op de plek waar de windpark moet komen, stond een testlocatie van ECN en diverse verouderde molenopstellingen. Het project is geïnitieerd door ECN en het Windcollectief Wieringermeer, een samenwerkingsverband tussen agrariërs en het energiebedrijf Nuon. In dit project trekken de verschillende overheids-lagen één lijn en de betrokken partijen (initiatiefnemers, gemeente, Rijk en provincie) sluiten in 2012 een zogenoemde Green Deal.
2011	ZL	In Zeeland gaan in 2011 twee grote burgercoöperaties, Zeeuwind en Deltawind, aan de slag met <u>Windpark Krammer</u> (100 megawatt) op Schouwen-Duiveland. Rijkswaterstaat is nauw betrokken bij het project; het park ligt op een primaire waterkering. Windpark Krammer is het eerste coöperatieve windproject van deze omvang in Nederland.
2012	ZH	De provincie Zuid-Holland sluit in 2012 een bestuursakkoord met de (toen nog) vier eilandgemeenten van <u>Goeree-Overflakkee</u> voor de realisatie van maximaal 260 megawatt windvermogen. Twee jaar later wordt deze doelstelling teruggebracht tot 225 megawatt. De gemeente houdt de regie over de windenergie op haar grondgebied door de opgave te verdelen over vijf locaties (de individuele locaties zijn echter niet groot genoeg voor een RCR-project).
2012/ 2013	GR	In Groningen begint de provincie met een onderzoek naar de plaatsings-mogelijkheden van windparken in de havengebieden Delfzijl en Eemshaven. Eén locatie, Eemshaven West, blijkt groot genoeg voor een RCR-project (120 megawatt). Met een maatschappelijke tender wil de provincie op basis van vooraf gestelde spelregels tot een selectie komen van ontwikkelaars (RVO 2018a). Het project is nog in voorbereiding.

4.3.2 Implementatie van de SvWOL

De Structuurvisie Wind op Land verandert de implementatie van grote projecten.

Op projectniveau beslissen de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu met een rijksinpassingsplan over de locatie van een windpark (IenM & EZ 2014: 20). Maar in de praktijk is de rolverdeling anders. In bijvoorbeeld Drenthe, Noord-Holland en Friesland neemt het ministerie van EZ het voortouw.

Vanuit een ruimtelijk perspectief houdt de nieuwe structuurvisie vooral een beperking in. In grote delen van Nederland is 'grootschalige windenergie' (op land) nu niet meer mogelijk. Aan de andere kant zijn de gebieden voor grootschalige windenergie getoetst op technische haalbaarheid (zie eerdergenoemde technische knelpunten) door middel van de planMER-procedure. De berekeningen leveren een potentiële plaatsingscapaciteit op van minimaal 2.970 megawatt (EZ & IenM 2014b: 16). In theorie zou dus de helft van de doelstelling van 6.000 megawatt in SvWOL-zones kunnen worden opgesteld. Er is voldoende ruimte om grootschalige projecten te initiëren, mits deze op een compacte manier worden geïmplementeerd.

Tabel 4.3

RCR-projecten na 2014

Jaar	Provincie	Project
2015-2017	FL	In Flevoland worden drie RCR-projecten ingediend. Het gaat om omvangrijke windparken in Zeewolde en Dronten: Windpark Zeewolde (350 megawatt), Windplan Blauw (240 megawatt) en Windplan Groen (330 megawatt). Bij deze projecten zijn de ontwikkelende partijen op basis van het gewijzigde provinciale ruimtelijk beleid verplicht om op te treden in samenwerkingsverbanden (één initiatiefnemer per locatie). De samenstelling van de partijen varieert per gebied: naast de grote energieondernemer Nuon zijn vooral (agrarische) ondernemers uit de regio betrokken. In het geval van Zeewolde zijn ruim 200 bewoners en een burgercoöperatie aandeelhouders van het park (Ontwikkelvereniging Zeewolde 2018).
2015	GR	In de provincie Groningen is de RCR-aanvraag Windpark N33 (140 megawatt) ingediend. Het plangebied ligt bij Veendam, langs de autoweg N33 tussen Eemshaven en Assen. In dit project werken landbouwers (die op hun eigen grond windenergie willen opwekken) samen met twee internationale energiebedrijven (YARD Energy en innogy). Er is veel protest tegen de komst van Windpark N33, dit in het kielzog van het verzet tegen het naburige windpark De Drentse Monden en Oostermoer in Drenthe.

De SvWOL leidt echter niet tot een groot aantal nieuwe aanvragen voor grootschalige windenergieprojecten. Tot eind 2017 zijn volgens de RVO (2018a, 2018b) nog vier projecten voor de rijkscoördinatieregeling in behandeling genomen (zie tabel 4.3).

Terwijl in Flevoland en Groningen nieuwe RCR-initiatieven worden gelanceerd, ontwikkelen de eerdere aangemelde projecten door. Er zijn windparkprojecten die na 2014 vaart krijgen, bijvoorbeeld Windpark Krammer (afgerond in 2016) en Windpark Wieringermeer (inmiddels bijna afgerond). Tegelijkertijd wordt in de gebieden Rotterdamse haven en Eemshaven jarenlang locatieonderzoek gedaan. In de veenkoloniale delen van Drenthe en Groningen en in het IJsselmeer blijven burgers en gemeenten zich verzetten. De SvWOL vat de belangrijkste zienswijzen van burgers als volgt samen:

De strekking ervan is, dat zij [burgers] zich ernstige zorgen maken over de veranderingen die de bouw van grote windturbineparken in hun woonomgeving teweeg zal brengen. Meer specifiek betreffen deze zorgen de leefbaarheid, de gezondheid en de regionale economie. In een deel van de zienswijzen wordt de noodzaak om windturbines te bouwen bekritiseerd. (IenM & EZ 2014: 7)

Georganiseerde weerstand beperkt zich ook niet meer tot lokale actiegroepen tegen één specifiek project. Sinds 2013 worden burgers die in de omgeving wonen van windmolens, vertegenwoordigd door een landelijke belangenorganisatie: de Nederlandse vereniging omwonenden windenergie (NLVOW). Een belangrijk doel van de NLVOW is dat omwonenden³ bij de besluitvorming over geplande windparken meer zeggenschap krijgen, want: “De echte beslissingen worden genomen in achterkamertjes-overleg tussen overheden, de windsector en andere pleitbezorgers van windenergie” (NLVOW 2015).

Hiernaast wil de NLVOW voor huiseigenaren/bewoners een betere uitgangspositie bereiken voor schadevergoeding wanneer een windpark in de buurt leidt tot waardevermindering van de woning en een aantasting van het woon- en leefgenot (NLVOW 2014b).

Participatie van bewoners en andere belanghebbenden wordt in de SvWOL nadrukkelijk genoemd als een belangrijk onderdeel van de besluitvorming over grote windparken. Het gaat hierbij wel vooral om informatie/consultatie (naar Arnstein 1969): “het kabinet wil de Rijkscoördinatieregeling zo in praktijk brengen dat er een voorfase wordt georganiseerd waarin de belangen van de regio in kaart worden gebracht” (EZ & IenM 2014: 28).

Een andere vorm van participatie is dat inwoners via aandelen of obligaties kunnen deelnemen in de winst uit windmolens en/of via een omgevingsfonds financieel worden gecompenseerd. Voor de financiële participatie-/compensatiemogelijkheden stelt de markt richtlijnen op. Sinds 2014 hanteert de NWEA een richtlijn (euro/MWh) voor compensatie in haar Gedragscode Draagvlak en Participatie Wind op Land (2014). De belangenorganisatie van omwonenden, de NLVOW, is het trouwens niet eens met de uitgangspunten van de NWEA-code en pleit voor strengere criteria voor compensatie en participatie, en vooral voor financiële compensatie in het geval van de waardevermindering van huizen.

De hoogte van het bedrag (compensatie) en de mogelijkheden voor participatie (aandelen, obligaties) moeten volgens de NLVOW afhankelijk zijn van de afstand van een windpark tot een woning (NLVOW 2014a, 2014b).

Naast burgers en marktpartijen kunnen ook gemeenten invloed uitoefenen op de implementatie van grootschalige windenergie. In de Zuid-Hollandse gebieden voor grootschalige windenergie leidt de toepassing van convenanten tot veel lokale sturing. In het gebied Goeree-Overflakkee heeft de bevolking de toezegging gekregen dat zij financieel kan participeren voor minimaal 2 procent van de totale investering (Elzenga et al. 2017: 69). In het gebied Rotterdamse haven hanteert de gemeente Rotterdam sinds 2016 een leidraad windenergie met uitgebreide richtlijnen voor participatie en compensatie voor de omgeving van windparken (Gemeente Rotterdam 2016).

Net als gemeenten hebben provincies weinig zeggenschap over de besluitvorming over parken die groter zijn dan 100 megawatt. Er zijn dan wel nuances in de praktijk hoe provincies hun rol als bevoegd gezag voor kleinere parken benaderen. In Friesland en Noord-Holland is de provincie nauwelijks bereid om haar bevoegdheid op het gebied van windenergie te delegeren naar gemeenten. Van alle kustprovincies voeren deze twee provincies inmiddels het meest stringente ruimtelijk beleid tegen windturbines (AD 2016). In Zuid-Holland, waar de bevoegdheid wel aan de gemeenten is gedelegeerd (middels convenanten), houdt de provincie de vinger aan de pols. “De mogelijkheid dat de provincie bij te trage besluitvorming de bevoegdheid zou terugpakken, werkte daarbij wel als stok achter de deur” (Elzenga et al. 2017: 10). In de praktijk leidt bij enkele projecten de harde grens van 100 megawatt tussen Rijk/provincie als bevoegd gezag soms tot een herverdeling

van verantwoordelijkheden in de onderzoeksfase van grote projecten. Een groot initiatief in de Rotterdamse haven komt in de verkenningsfase net niet uit boven de 100 megawatt, waardoor de provincie alsnog de regie moet oppakken. De provincie Friesland, tot slot, kiest er zelf voor financieel deel te nemen in het RCR-project.

4.4 Analyse en conclusies

In deze paragraaf maken we de balans op van de ervaringen met wind-op-land op nationaal niveau. Dit doen we aan de hand van de vier conceptuele evaluatieniveaus van Fischer (zie paragraaf 3.2):

- Sectoraal (technische verificatie: beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie);
- Ruimtelijk (situatieve rechtvaardiging: beoordeling in het licht van bijzondere omstandigheden);
- Institutioneel (systeemondersteuning: beoordeling in het licht van hogere doelen en het overkoepelende maatschappelijk systeem);
- Maatschappelijk (sociale keuze: beoordeling in termen van maatschappelijke waarden).

Deze conclusies zijn echter zeer voorbarig en staan open voor discussie. Om die reden vullen we ze vooral in aan de hand van enkele citaten, als aanzet voor een gedachtewisseling.

4.4.1 Sectoraal

Sinds de SvWOL is het Rijk minder terughoudend met het inzetten van haar bevoegdheid om doorzettingsmacht te gebruiken bij lokale weerstand. Een procedure duurt vaak acht, soms wel tien jaar, al is er een grote spreiding in de doorlooptijd van grote windparken. Een gesteld doel van de RCR is naast 'stroomlijnen' echter ook 'versnellen'. Het verband tussen RCR en versnelling is recentelijk aan de orde gesteld:

Tegelijkertijd menen betrokkenen dat als het proces goed zou worden georganiseerd ook zonder RCR dit resultaat zou kunnen worden behaald. Er wordt met andere woorden getwijfeld aan een causaal verband tussen de RCR en versnellen. Sterker nog, een aantal betrokkenen zegt dat er zoveel tijd is gaan zitten in de voorbereiding van het inpassingsplan en het beargumenteerd becommentariëren van zienswijzen dat dit leidt tot tijdverlies. (AEF 2016: 12)

RCR-projecten, die ongeveer een derde uitmaken van de nationale doelstelling, hebben een cruciale betekenis. Volgens de meest recente inventarisatie van wind-op-land-projecten door de RVO (2018b) komt het bruto vermogen van (nog lopende) RCR-aanvragen neer op ongeveer 1.900 megawatt.⁴ Samen met de geplande niet-RCR-parken in de SvWOL-gebieden Rotterdamse haven, Goeree-Overflakkee, Delfzijl en Eemshaven wordt een bruto vermogen behaald van ongeveer 2.500 megawatt.⁵ Eind 2017 bedraagt de resterende opgave voor Nederland 2.751 megawatt (RVO 2018b).

Over het algemeen kan de effectiviteit van de beleidskeuze 'RCR' positief worden beoordeeld. Uit de RVO-monitor blijkt dat RCR-projecten van cruciaal belang zijn om de nationale doelstelling van 6.000 megawatt te realiseren. Naar verwachting zullen in 2020 de projecten Windpark Wieringermeer, Zeewolde (fase 1) en Fryslân (fase 1) volledig operationeel zijn. Ook bij Windpark De Drentse Monden en Oostmoer en Windpark N33 zal, naar verwachting, tot 2020 veel voortgang worden geboekt, omdat het Rijk hier gebruik maakt van zijn doorzettingsmacht. Op Goeree-Overflakkee is er eveneens voortgang bij de implementatie, maar het uiteindelijke vermogen zal hier lager uitvallen dan het Rijk en de provincie oorspronkelijk beoogden (Elzenga et al. 2017: 10). In het havengebied van Rotterdam en in Eemshaven verkeert een groot deel van de geplande molenopstellingen nog in de onderzoeksfase. Dit deel komt waarschijnlijk pas na 2020 in uitvoering.

Bij de efficiency van het proces kunnen vraagtekens worden geplaatst. Ondanks de vaststelling van 'gebieden voor grootschalige windenergie' is de ruimtelijke besluitvorming voor grote parken een moeizaam proces. Toch is er met de gebiedscontouren voortgang geboekt, deels omdat het Rijk vanaf 2014 minder terughoudend is met het inzetten van zijn bevoegdheid om doorzettingsmacht te gebruiken. In gebieden voor grootschalige windenergie waarvoor tot nu toe geen RCR-project bestaat, blijkt er nog veel onzekerheid over de implementatie. In het havengebied van Rotterdam en in Eemshaven verkeert een groot deel van de geplande molenopstellingen nog in de onderzoeksfase. Dit deel komt waarschijnlijk pas na 2020 in uitvoering.

4.4.2 Ruimtelijk

Lange tijd hanteerde de overheid twee afzonderlijke beleidslijnen: 'energie' en 'ruimte'. Met de vaststelling van de SvWOL ligt er voor het eerst een overkoepelende visie voor beide. De aanpak van algemene inrichtingsprincipes in de Vinex en de Nota Ruimte heeft het Rijk niet voldoende geacht om initiatieven ruimtelijk te sturen. Het instrument van positieve zonering – het vaststellen van harde grenzen tussen gebieden waar 'grootschalige windenergie' kan – zou voldoende helderheid moeten bieden.

Wat de ruimtelijke situering betreft, zijn de SvWOL-gebieden stapsgewijs ontwikkeld. Kansrijke gebieden zijn eerst gekozen via een technische exercitie (door het NWEA), en niet door een discussie vanuit de locaties zelf. Het doel van voldoende 'ruimte voor de energietransitie' is eerst opgenomen in de SVIR van 2012, wat voor onrust zorgt in de beleidsarena. Met de SvWOL zou dit beter moeten gaan, doordat hiermee de gebiedskeuze wordt gekoppeld aan een 'landschappelijk verhaal' en de ruimtelijke kwaliteit. De SvWOL kiest voor concentratie en stelt via het instrument 'positief zoneren' in totaal elf gebieden vast voor grootschalige windenergie.

De context voor de ontwikkeling van grote parken verschilt zeer per gebied. Enkele provincies kennen een forse herstructureringsopgave van verouderde molenopstellingen (bijvoorbeeld Flevoland en Noord-Holland); de geconcentreerde opstelling is voor hen een verbetering. Bij andere provincies, zoals de provincie Zuid-Holland, ligt de uitdaging vooral in de inpassing van windenergie in sterk verstedelijkte gebieden. Hierdoor zijn ook

minder grote locaties beschikbaar. In de Zuid-Hollandse gebieden voor grootschalige windenergie bestaat er tot nu toe geen RCR-project. Een derde categorie van gebieden, bijvoorbeeld de Veenkoloniën in Drenthe en Groningen, heeft amper ervaring met windenergie. Hier biedt de sturende filosofie van 'ruimte voor de energietransitie' en het 'landschappelijk verhaal' weinig houvast voor de technische keuze voor grote windparken.

4.4.3 Institutioneel

De systematiek van de BWP en BLOW is, zoals hierboven aangegeven, te vrijblijvend om de harde afspraken op EU-niveau na te komen. De SvWOL pakt het anders aan door begrenzing (gebieden voor grootschalige windenergie) te combineren met juridische middelen (RCR voor grote projecten). Hierdoor kan het Rijk de regie voeren over een groot deel van het (nog) te implementeren vermogen aan windenergie. Het nut van een individueel windproject in de vastgestelde gebieden kan op meerdere manieren worden beargumenteerd: in hoeverre past het in (1) de logica van het SvWOL-/RCR-systeem en (2) in de achterliggende doelstelling (CO₂-reductie, duurzaamheid)?

Institutioneel gezien nemen zowel de SvWOL als de RCR-regeling een deel van de ruimtelijke regie over van decentrale overheden. De zeggenschap van regio's en gemeenten over de plaatsing van windmolens is hierdoor aanzienlijk verminderd. De logica is om lokale/regionale discussies over de gewenste situering, omvang en aanpak (systeemverantwoordelijkheid) van een groot project te vermijden. De harde grens van 100 megawatt bepaalt het speelveld: dit betekent dat de mogelijkheid om in overleg te kiezen uit een aantal manieren om een project/gebied aan te pakken, beperkt is. Aan de andere kant hebben initiatiefnemers die voldoen aan de wettelijke criteria, de zekerheid dat het bevoegd gezag binnen een beperkte tijd een beslissing zal nemen. Dit genereert druk om snel tot resultaten te komen, wat voor de middellange energiedoelstelling tot 2020 een grote winst is. Sinds 2017 is de manier waarop het Rijk de RCR inzet echter aan het veranderen. In overleg met de decentrale overheden zal het in de toekomst bezien of de RCR bij grote windparken dient te worden toegepast (EZ 2017a). Op deze manier wordt er meer flexibiliteit in het systeem ingebouwd.

In het bredere verband van de achterliggende doelstelling 'CO₂-reductie' loopt het beleidsstelsel van SvWOL, Wro en Elektriciteitswet wellicht het risico op inflexibiliteit met betrekking tot het doel van de energietransitie en opkomende duurzame alternatieven voor windenergie. Een neveneffect is dat het systeem lagere overheden snel buitenspel zet, waardoor deze (doordat ze minder betrokken zijn) ook minder snel hun medewerking zullen verlenen. Een ander ongewenst effect is dat de gebiedsbegrenzingsen leiden tot misverstanden over de status van gebieden daarbuiten. Dat is van belang als de verplichtingen voor windenergie na 2020 hoger worden.

4.4.4 Maatschappelijk

Gedurende de afgelopen vijftien jaar is de maatschappelijke houding tegenover windenergie sterk veranderd. Dit heeft niet alleen te maken met de gemaakte beleidskeuzes, maar ook met de ontwikkeling van de windmarkt en de opkomst van alternatieven (bijvoorbeeld zonne-energie). De keuze van het Rijk om decentrale overheden minder regie te geven bij de implementatie van windenergie bij de SvWOL, heeft wel gevolgen voor de lokale waarneming van hoe projecten van start gaan. Deze strategie heeft vaak geleid tot het ‘grote-wolfeffect’, dat wil zeggen dat een (van bovenop gelegd) windpark snel weerstand oproept van de bevolking, of dat lagere overheden niet de kans hebben om zelf een proactieve houding in te nemen ten opzichte van duurzame energieontwikkeling.

In het algemeen kan ook worden gezegd dat de Rijksoverheid weinig aandacht heeft voor het eerlijk verdelen van lasten, lusten en zeggenschap. Het gevoel van uitsluiting en het niet kunnen deelnemen aan de besluitvorming geldt zowel voor bewoners als voor overheden. Dat medezeggenschap en een reële kans om inhoudelijke invloed uit te oefenen ontbreken, is één van de hoofdargumenten van tegenstanders. Dit heeft onder andere het nadeel dat zij het Rijk partijdig vinden. Zo is een beeld ontstaan dat “het Rijk zich sneller identificeert met de initiatiefnemer en minder met de regionale overheden” en dit “draagt niet bij aan bestuurlijke acceptatie” (AEF 2016: 13).

Noten

- 1 Eind 2010 hebben Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg de BLOW-doelstelling niet gehaald (CBS 2018).
- 2 Dit is een belangrijk verschil met de buitenlandse casussen Niederösterreich en Oost-Vlaanderen, waar zonering wordt gezien als een enorme beperking voor de windenergiesector.
- 3 Volgens de NLVWO (2014: 10) zijn omwonenden de eigenaren of hoofdbewoners van een woning die ligt binnen een afstand van 2 kilometer van een (gepland) windpark.
- 4 Verwacht opgesteld vermogen van de RCR-parken Windpark Wieringermeer (400 megawatt), Windpark De Drentse Monden en Oostermoer (155 megawatt), Windpark Fryslân fase 1 (120 megawatt), Windpark Fryslân fase 2 (196 megawatt), Windpark Zeewolde fase 1 (175 megawatt), Windpark Zeewolde fase 2 (173 megawatt), Windpark N33 (140 megawatt), Windpark Windplan Blauw (244 megawatt), Windpark Windplan Groen (329 megawatt).
- 5 Hierbij gaat het om volgende projecten (RVO 2018b): Delfzijl: 189 megawatt, bouw in voorbereiding; Goeree: 75,5 megawatt, bouw in voorbereiding, 60 megawatt, bouw in het voortraject; Rotterdamse haven: 42,2 megawatt, bouw in voorbereiding, 108 megawatt, voortraject; Windpark Eemshaven West: 120 megawatt, naar verwachting RCR.

5 Provinciale ervaringen

Een belangrijk deel van de implementatie van windenergie speelt zich af op provinciaal niveau. Dit heeft te maken met de decentralisatie binnen de ruimtelijke ordening. In de loop der jaren heeft elke provincie in Nederland te maken gekregen met windturbines. Elke provincie heeft een eigen aanpak en eigen ervaringen. Wij beperken ons hier tot vier provincies in relatief ‘windrijke’ gebieden: Noord-Holland, Zuid-Holland, Friesland en Drenthe. Twee van deze provincies zijn overwegend stedelijk terwijl de andere twee relatief landelijk van aard zijn. Twee van de vier (Noord-Holland en Friesland) hebben een tamelijk restrictief beleid ingevoerd voor turbineplaatsing. Flevoland hebben we buiten beschouwing gelaten omdat deze provincie zo bijzonder is in ruimtelijke zin. Op deze manier hebben wij geprobeerd een grof overzicht te krijgen van relevante provinciale ervaringen in Nederland. Wij beseffen dat deze selectie willekeurig is en niet representatief. Wel geeft ze een aardige spreiding van ervaringen.

5.1 Noord-Holland

5.1.1 Inleiding en context

Hoewel de provincie Noord-Holland een van de meest verstedelijkte provincies van Nederland is, wonen de meeste mensen in de Amsterdamse regio. Andere gebieden, zoals Wieringermeer, West-Friesland, Texel en de Beemster, zijn juist bekend om hun weidse, open karakter. Bovendien heeft Noord-Holland met zijn schiereilandachtige vorm en zijn ligging aan de Noordzee zeer gunstige fysieke condities voor windenergieproductie. De iconische Zaanse Schans herinnert aan een tijd waarin de industrie en het waterbeheer voor een belangrijk deel op windenergie draaiden. De komst van moderne windturbines en een toegenomen milieubewustzijn aan het eind van de vorige eeuw luidt een nieuw tijdperk in voor de windenergie in Noord-Holland. Deze keer binnen de context van een modern planningsstelsel waar ruimte actief wordt gezocht om diverse megawattdoelstellingen voor wind-op-land te halen.

Wat het laatste betreft, is Noord-Holland ook bekend om zijn proactieve ruimtelijk beleid, waarbij het beperken van verstedelijking in het buitengebied een belangrijke speerpunt is. Zo concentreert het streekplan van Noord-Holland Noord uit 1994 verstedelijking (wonen en werken) in drie zones om het landschap te sparen. Het scheiden van stad en land is nog altijd de insteek van de provincie: “Door te kiezen voor hoogstedelijke milieus en beperkte

uitleg van bedrijventerreinen, houdt de Provincie Noord-Holland het landelijk gebied open en dichtbij” (Provincie Noord-Holland 2015: 14). Dit beleid geldt niet alleen voor bedrijventerreinen, woonwijken en winkelcentra, maar in toenemende mate ook voor windturbines.

In de jaren negentig, toen de windenergie opkwam, speelt energie nog geen grote rol in het provinciaal ruimtelijk beleid. Het Streekplan Noord-Holland Noord besteedt bijvoorbeeld weinig aandacht aan wind-op-land, maar de geluiden zijn wel positief: “De provincie zal het gebruik van milieuvriendelijke energie(bronnen) stimuleren en windenergie ondersteunen” (Provincie Noord-Holland 1994: 78). Hiertoe stelt de provincie richtlijnen op voor de plaatsing van solitaire molens, kleine molens bij agrariërs, windparken in het water enzovoort. Deze criteria zijn niet erg stringent opgeschreven en overwegend kwalitatief van aard. Wel benoemt de provincie bepaalde soorten gebieden die zich niet zouden lenen voor windenergie. Voor het noordelijke deel van de provincie echter wordt vrijwel het hele grondgebied geschikt gevonden voor het plaatsen van windturbines; zie figuur 5.1 (ibid.: 79). Het is overduidelijk dat de provincie in de jaren ‘90 wind-op-land steunt:

De provincie vervult daarin een ondersteunende rol ten aanzien van initiatieven die uit de markt opkomen van bijvoorbeeld particulieren (agrariërs), windmolen-coöperaties of projectontwikkelaars. Deze ondersteuning richt zich bijvoorbeeld op het creëren van bestuurlijk draagvlak bij de betrokken gemeenten of inschakeling van het Provinciaal Elektriciteitsbedrijf Noord-Holland. (ibid.: 191)

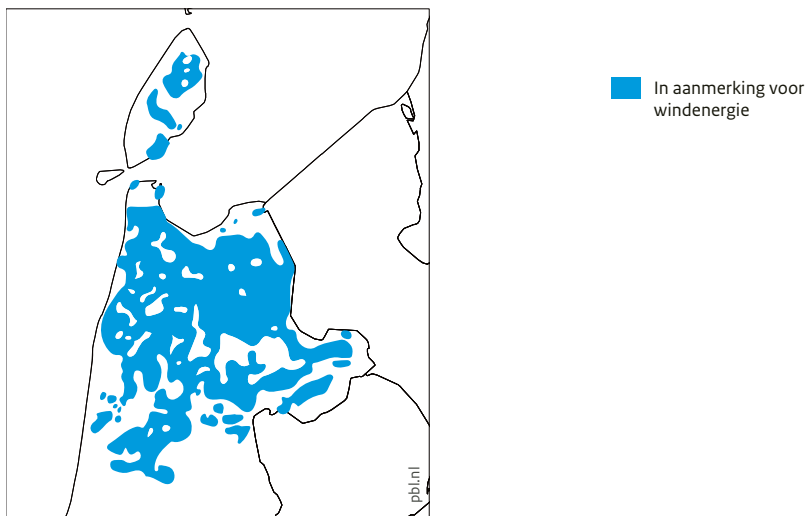
Het streekplan noemt 250 megawatt als een kwantitatieve ambitie voor 2000 (p. 9). Dit doel wordt echter met afstand niet gehaald.

Rond de eeuwwisseling verlaagt de provincie haar taakstelling voor 2010 naar 205 megawatt opgesteld vermogen; dit is nog minder dan de ambitie voor tien jaar eerder. In april 2000 stellen de Provinciale Staten van Noord-Holland beleidsregels vast om de plaatsing van turbines te regelen. Zij noemen hierbij concrete voorkeurslocaties, zoals de Wieringermeer en het zuidelijke deel van de Haarlemmermeer samen met locatietypen die zich lenen voor ‘geclusterde plaatsing’. De provincie geeft aan geen medewerking meer te verlenen aan solitaire molens. Ook zou het Interprovinciaal Project Windpark Afsluitdijk (IPWA) in het water, met 150 megawatt voor het Noord-Hollandse deel, een flinke bijdrage moeten leveren aan de provinciale doelstelling voor 2010 (BLOW 2001: 29). Maar het IPWA wordt door het Rijk ‘afgeschoten’ en de overige plannen binnen Noord-Holland vallen tegen (VROM Inspectie 2010).

Ook verandert de insteek van de provinciale ruimtelijke ordening in het midden van het eerste decennium van de 21^e eeuw. In het Streekplan Noord-Holland Noord (2004) neemt de provincie de leus ‘decentraal wat kan’ over van het Rijk en kort hierna begint ze aan een traject om een ruimtelijke structuurvisie op te stellen conform de aankomende Wet ruimtelijke ordening (Wro). Zoals in het vorige hoofdstuk is vermeld, valt dit moment ongeveer samen met de afspraak voor een ambitieuzere nationale doelstelling voor 2020

Figuur 5.1

Plaatsingsmogelijkheden voor windenergie, januari 1991



Bron: Overgenomen van Provincie Noord-Holland (1994)

in Europees verband. Bij de verdeling van de doelstelling van 6.000 megawatt voor wind-op-land over de provincies wordt uiteindelijk een taak van 685,5 megawatt voor Noord-Holland afgesproken (IenM & EZ 2014: 19). Het is dan weer aan de (provinciale) ruimtelijke ordening om hiervoor voldoende ruimte te vinden.

5.1.2 Beleidsarena

Over het algemeen kan de provinciale beleidsarena in twee fasen worden opgedeeld. In de eerste fase heeft de provincie een agenda die windenergie aanmoedigt, in de tweede fase is ze, als gevolg van de verkiezingen van 2011, terughoudender. Deze verandering heeft gevolgen voor de rol die de provincie inneemt in zowel de beleids- als de projectarena.

Bevorderend provinciaal beleid voor wind-op-land

Met de invoering van de Wro moeten de diverse streekplannen worden omgezet in één provinciale structuurvisie waarin provinciale belangen helder worden verwoord. Dit is nodig om meer dwingende planologische instrumenten, zoals verordeningen en inpassingsplannen, te kunnen inzetten. In 2008 stelt de provincie een sturingsfilosofie op om haar rol in de nieuwe systematiek uiteen te zetten. Hierin wordt de leus 'decentraal wat kan' van de Nota Ruimte heel anders geïnterpreteerd dan in het Streekplan Noord-Holland Noord van 2004. Nu ziet de provincie de decentralisatie van het nationale ruimtelijk beleid als reden om zelf de handschoen op te pakken: "Om deze reden heeft het Rijk verantwoordelijkheden verschoven naar de provincies, waardoor de provincies voor

een aantal thema's ... verantwoordelijk zijn en om die reden meer instrumenten hebben gekregen om tot uitvoering van beleid te komen" (Provincie Noord-Holland 2008: 4).

In het jaar hierop verschijnt de ontwerpstructuurvisie (Provincie Noord-Holland 2009). Deze neemt 'Voldoende ruimte voor het opwekken van duurzame energie' op als een provinciaal belang. Hierover staat in de structuurvisie het volgende:

De Provincie Noord-Holland wil zoveel mogelijk bijdragen aan de afname van de oorzaken van klimaatverandering. [...] De Provincie reserveert voor de realisatie van een extra ca. 600 megawatt (grootschalige) windenergie in de periode 2012-2025 een zoekgebied in Noord-Holland Noord. Daarnaast reserveert de Provincie ruimte voor het opwekken en distribueren van grootschalige duurzame energie, zodat Noord-Holland op termijn veel minder CO₂ en andere broeikasgassen uitstoot. Tegelijk stimuleert en ondersteunt de Provincie Noord-Holland kleinschalige vormen van duurzame energie. Hiermee anticipeert zij op de verminderde beschikbaarheid van fossiele energiegroondstoffen en de naar verwachting daarmee gepaard gaande sterke prijsstijging van die stoffen. Kortom, de Provincie Noord-Holland werkt en leeft toe naar een situatie waarin we onafhankelijk zijn van beperkt beschikbare grondstoffen (ibid.: 23)

Bij deze milieuambitie erkent de provincie dat er gevolgen zullen zijn voor het landschap, vooral wat betreft wind-op-land. Maar haar standpunt is duidelijk: "Het opwekken van duurzame energie is een prioriteit en daarom geeft de Provincie Noord-Holland de ruimte aan deze ontwikkelingen, onder de voorwaarde van *zo goed mogelijke* landschappelijke inpassing" (ibid.: 23, onze nadruk). Verder geeft de provincie aan in 2012 te zullen besluiten of ze locaties voor grootschalige windparken zal aanwijzen via een structuurvisie over wind-op-land of via een inpassingsplan (ibid.: 83).

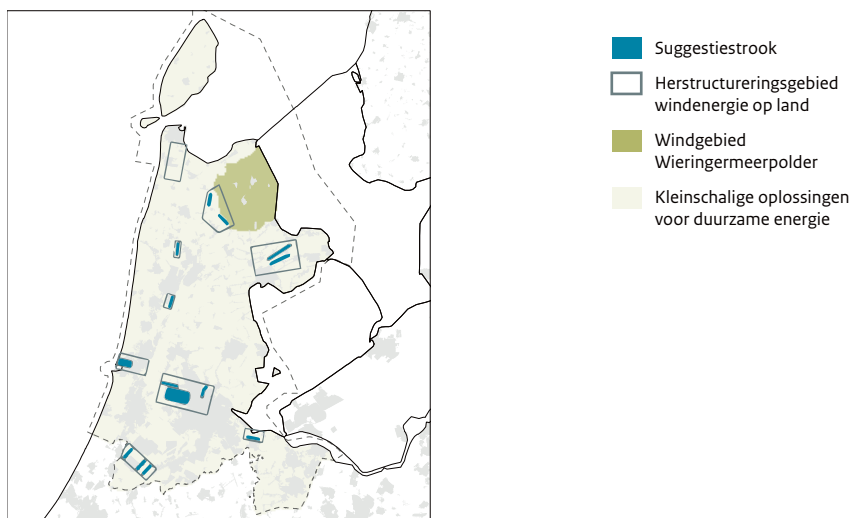
De belangrijkste locatie voor wind-op-land in Noord-Holland is de Wieringermeerpolder. Op deze locatie wordt al de meeste windenergie opgewekt en hiervoor bestaan de omvangrijkste plannen. Om meerdere redenen. Het grondgebied is relatief nieuw (pas in 1930 drooggelegd) en kent een lange geschiedenis van windenergie, onder andere als een testpark van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Ook Nuon/Vattenfall en diverse agrariërs verenigd in het Windcollectief Wieringermeer exploiteren windenergie in het gebied. De verdere planvorming en ontwikkeling van dit gebied beschrijven we in de paragraaf over de projectarena (paragraaf 5.1.3).

Restrictief provinciaal beleid voor wind-op-land

Inmiddels begint de politieke wind anders te waaien als turbines en windparken steeds groter worden. De diverse lokale conflicten in het land, zorgen over de volksgezondheid in de nabijheid van turbines en een groeiende kritiek op de kosten van hernieuwbare energie in de landelijke politiek (met de populaire uitspraak van Mark Rutte in 2010 dat windmolens "niet draaien op wind, maar op subsidie") zorgen voor een kritischer electoraat wat wind-op-land betreft, ook in Noord-Holland.¹

Figuur 5.2

Themakaart structuurvisie: duurzame energie



Bron: Overgenomen van Provincie Noord-Holland (2015)

In 2011 zijn er provinciale verkiezingen. De nieuwe coalitie is terughoudender over de ontwikkeling van windenergie dan haar voorganger. Op 17 december 2012 stelt Provinciale Staten een nieuw restrictief beleid vast over wind-op-land waar 'geen uitbreiding plaatsvindt van het aantal windturbines op land' (Provincie Noord-Holland 2014: 1). Het standpunt van de nieuwe coalitie wordt later verder uitgewerkt in het 24 pagina's tellende beleidskader Wind op Land 2014 (Provincie Noord-Holland 2014). Dit vormt de basis voor verdere aanpassingen van de ruimtelijke structuurvisie in het jaar daarop:

In het coalitieakkoord 2011-2015 is afgesproken dat er geen uitbreiding van het aantal windturbines op land plaatsvindt. In het coalitieakkoord is gekozen voor wind op zee en niet voor wind op land. Uitgangspunt in het coalitieakkoord is dat bij opschaling van bestaande windmolens een aantal kleine windmolens met een evenredig vermogen moeten verdwijnen. (Provincie Noord-Holland 2015: 25)

Verder wil de provincie niet uitkomen boven de met het Rijk afgesproken doelstelling voor het aantal megawatts (Provincie Noord-Holland 2015). Hierdoor is de verdere ruimtelijke planvorming sterk gekoppeld aan de sectorale, kwantitatieve taakstelling: de 685,5 megawatt is zowel een minimum als een maximum.

Omdat de plannen voor de Wieringermeerpolder al in een gevorderd stadium zijn en bovendien al zijn aangemeld als rijkscoördinatieregeling (RCR), worden deze beschouwd als een aparte categorie binnen het provinciaal beleid. Voor de rest van de provincie zijn nieuwe windparken uitgesloten. Sommige gebieden waar al turbines staan, worden in de aangepaste structuurvisie aangeduid als 'herstructureringsgebieden', waarvoor soms opstellingen worden gesuggereerd (er zijn overigens ook gebieden waar molens staan die niet onder deze regeling vallen). De keuze voor de herstructureringsgebieden is gemaakt op basis van de plan-MER, waarvoor de effecten op de leefomgeving en het landschap maatgevend waren (Provincie Noord-Holland 2014: 10).

Figuur 5.2 laat de zonering zien. In tegenstelling tot het streekplan uit 1994 is er in de structuurvisie geen ruimte meer voor nieuwe windparken, alleen voor de doorontwikkeling van de Wieringermeerpolder en de transformatie van bestaande gebieden. Het is overigens niet duidelijk wat de legenda-eenheid 'kleinschalige oplossingen voor duurzame energie' betekent, maar in elk geval gaat het niet om windturbines.

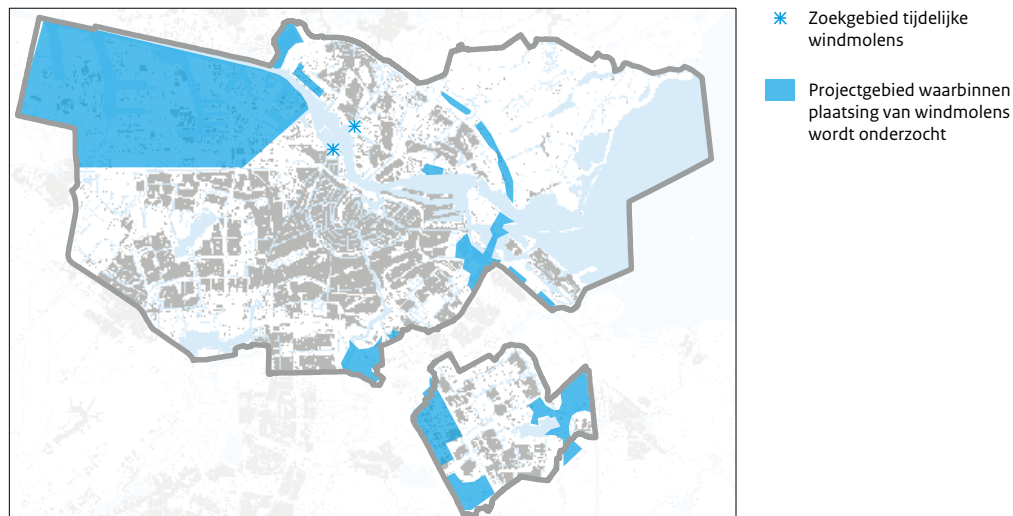
Binnen de herstructureringsgebieden worden diverse ruimtelijke eisen gesteld aan de inrichting: eisen die in de ruimtelijke verordening van de provincie juridisch worden geborgd. Artikel 32, lid 4 van de ruimtelijke verordening van 17 december 2015 eist dat in herstructureringsgebieden:

- a. het bouwen of opschalen van één windturbine niet eerder geschiedt dan na de verwijdering van ten minste twee andere windturbines op het grondgebied van de provincie;
- b. de windturbines in een lijnopstelling worden geplaatst van minimaal zes windturbines;
- c. de rotorbladen van de windturbines binnen een lijnopstelling dezelfde draairichting hebben;
- d. de windturbines binnen een lijnopstelling eenzelfde verschijningsvorm hebben;
- e. de ashoogte van de windturbines maximaal 120 meter bedraagt;
- f. de rotordiameter voor windturbines met een ashoogte vanaf 80 meter gelijk is aan de ashoogte met een maximale afwijking van 10 procent en de rotordiameter voor windturbines met een ashoogte tot 80 meter gelijk is aan de ashoogte met een maximale afwijking van 20 procent, met dien verstande dat voor windturbines met een ashoogte tot 80 meter de afstand tussen het laagste punt van de tip van het rotorblad en het maaiveld minimaal 28 meter bedraagt;
- g. de windturbines op minimaal 600 meter afstand worden geplaatst van gevoelige bestemmingen en in het geval van bijzondere lokale omstandigheden normen als bedoeld in artikel 3.14a, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer worden vastgesteld conform de daarvoor gestelde voorschriften in de Provinciale Milieuverordening Noord-Holland;
- h. een windturbine niet staat in een weidevogelleefgebied, de Ecologische Hoofdstructuur of een ecologische verbindingszone;
- i. een windturbine niet staat in een aardkundig monument, een UNESCO-erfgoed van uitzonderlijke universele waarden of een voormalig Nationaal Landschap; en
- j. de omgevingsvergunning niet tot gevolg heeft dat in totaal meer dan 685,5 megawatt windenergie op het grondgebied van de provincie ruimtelijk wordt mogelijk gemaakt.

Figuur 5.3

Windenergie gemeente Amsterdam

Voorstel ontwikkelgebieden windcoalitie Amsterdam



Bron: Overgenomen van Gemeente Amsterdam (2012)

Om initiatiefnemers te helpen met de eerste regeling (a), de zogenoemde 2-voor-1-regel, schakelt de provincie een onafhankelijke 'windmakelaar' in, die partijen bij elkaar brengt. Zo kunnen nieuwe turbines op een bepaalde locatie worden gekoppeld aan de verwijdering van bestaande turbines elders (Provincie Noord Holland 2014: 21).

5.1.3 Projectarena

De verandering in de beleidsarena van een bevorderende naar een restrictieve houding ten opzichte van wind-op-land heeft haar weerklink in de projectarea. Op basis van meerdere beleidsuitspraken en informatieverstrekking door de provincie verwachten veel partijen dat het mogelijk is om een initiatief te starten. Het nieuwe beleid maakt hun plannen ineens onmogelijk. Slechts plannen die zo ver zijn gevorderd dat ze onder een overgangsregeling vallen, gaan door. Het enige project dat hiervoor in aanmerking komt, is een windpark met vijf turbines tussen Hoorn en Enkhuizen: Westfriesland. Initiatiefnemer van het project is een lokale coöperatie. Het project is overigens niet onomstreden. In dit geval protesteren omwonenden en andere actievoerders bij het provinciehuis tegen het project (zelfs de gemeente is tegen), terwijl het initiatief niet meer in het huidige beleid van de provincie past (er worden bijvoorbeeld slechts drie turbines gesaneerd in plaats van ten minste tien).

De restrictieve houding zorgt voor interbestuurlijke spanningen (Stoop 2014). De eis van een minimum van zes turbines in lijnopstelling heeft de facto het gevolg (via de 5 megawattgrens in de Elektriciteitswet) dat de provincie bevoegd is om te beslissen over alle initiatieven voor herstructurering. De visie van de provincie past niet altijd bij de gemeentelijke ambities. Amsterdam wil bijvoorbeeld leider zijn binnen Europa op het gebied van de energietransitie. De Amsterdamse ruimtelijke structuurvisie heeft zelfs ten doel om eenderde van de gemeentelijke energiebehoefte uit windenergie te halen (Gemeente Amsterdam 2011). Via subsidies en een actief grondbeleid – om het recht op financiële participatie van burgers af te dwingen – stimuleert de gemeente windenergie binnen de eigen grenzen (Goede 2012: 29-30). Deze ambitie wordt ook ruimtelijk uitgewerkt in een Windvisie, die een kaart met zoekgebieden binnen de gemeente bevat (zie figuur 5.3). Niet alle locaties voldoen echter aan het restrictieve beleid van de provincie.

In november 2015 stuurt een groep stakeholders die voor windenergie zijn, de provincie een brief om “de bovenwettelijke eisen te schrappen en maatwerk mogelijk te maken voor lokale, coöperatieve initiatieven” (Energeia 2015). De ondertekenaars verwerpen het standpunt van de provincie en doen een beroep op de noodzaak tot de energietransitie (Buitelaar 2016). De provincie ziet hierin geen aanleiding om het beleid aan te passen en gebruikt het rendabeler worden van offshore-windparken als verder argument tegen de uitbreiding van wind-op-land (BN/De Stem 2016). Opmerkelijk is dat de gemeente Amsterdam een aantal vergunningen afgeeft voor turbines in het westelijk havengebied, wat in strijd is met de provinciale richtlijnen (Walstra 2015). De provincie gaat succesvol in beroep, en de rechter vernietigt deze vergunningen (Raad van State 2017).

In de eerste helft van 2016 mogen initiatiefnemers aanvragen voor herstructureringsindienen bij de provincie om het resterende deel van de provinciale taakstelling in te vullen. Van de zeventien aanvragen die binnenkomen, worden er elf afgewezen op grond van het herstructureringsbeleid. De overgebleven zes projecten zijn volgens de provincie voldoende om aan haar verplichting te voldoen (RVO 2018: 28).

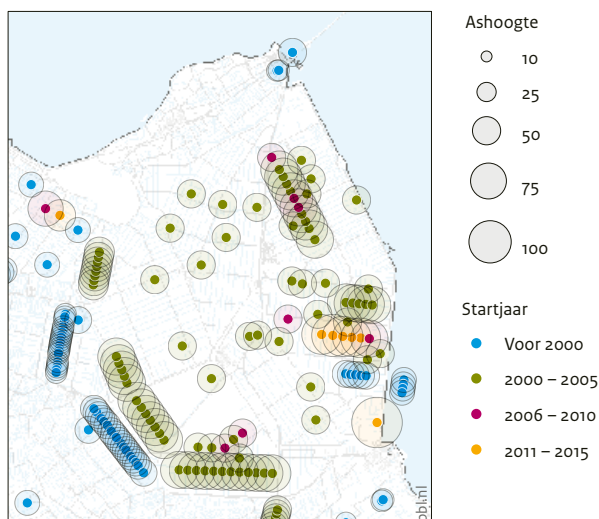
Wieringermeerpolder

In de gemeente Wieringermeer is de provincie minder betrokken bij de besluitvorming over de plaatsing van windturbines, mede dankzij de rijkscoördinatieregeling. Ook is de gemeente in haar ruimtelijk beleid actief met windenergie. In 2006 beslist de gemeente op eigen initiatief om een structuurvisie te maken met als doel meer ruimte te reserveren voor windenergie en de verrommeling van het landschap te verminderen. Figuur 5.4 laat zien dat er in 2000-2005 veel turbines zijn gebouwd, onder andere solitaire molens in het midden van de polder.

Uit een inventarisatie van de behoeften blijkt dat er binnen de gemeente veel animo is om de windenergieopwekking uit te breiden. In dit kader organiseert de gemeente in 2009 een ‘windweekend’ om belanghebbenden de gelegenheid te geven te discussiëren over de mogelijkheden. Rond dezelfde tijd wordt de Wieringermeerpolder in de provinciale structuurvisie aangeduid als ‘windgebied’. Tegelijkertijd vindt er een gemeentelijke

Figuur 5.4

Windturbines in en om de Wieringermeerpolder, 31 december 2015



Bron: Windstats.nl (31 december 2015)

herindeling plaats, waardoor de gemeente Wieringermeer wordt opgenomen in de nieuwe gemeente Hollands Kroon.

De nieuwe fusiegemeente Hollands Kroon staat sceptisch tegenover windenergie (liever op zee), maar zet het beleid van de voormalige gemeente Wieringermeer voort om de afspraken die in het verleden zijn gemaakt te respecteren; buiten de Wieringermeer wil Hollands Kroon echter geen nieuwe turbines (in dit opzicht lijkt het concentratiebeleid van de gemeente op dat van de provincie). In 2011 wordt de gemeentelijke structuurvisie Windplan Wieringermeer vastgesteld en wordt de Wieringermeerpolder aangemeld als een RCR-project (EZK 2018). Met de structuurvisie wil de gemeente Hollands Kroon verrommeling van het landschap aanpakken door turbines in lijnopstelling te krijgen en solitaire turbines in het gebied te saneren. In het planproces werkt ze aan een kaart waarop de voor turbines gewenste locaties staan. Deze locaties worden bepaald op basis van landschapskenmerken (met name langs vaarten) en de afstand tot woningen. Op deze locaties mogen grondeigenaren turbines realiseren, mits deze voldoen aan bepaalde eisen zoals onderlinge afstand, hoogte en vorm. De uitkomst van het ontwerpproces is een kaart waarop diverse lijnopstellingen staan (figuur 5.5). Deze kaart wordt vrijwel volledig overgenomen in het rijksinpassingsplan en opgedeeld in deelgebieden die door diverse initiatiefnemers worden ontwikkeld. Nadat de Wieringermeerpolder een RCR-project is geworden, valt de planvorming onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Maar de gemeente Hollands Kroon blijft betrokken bij de beleidsvorming.

Figuur 5.5

Visiekaart windenergie



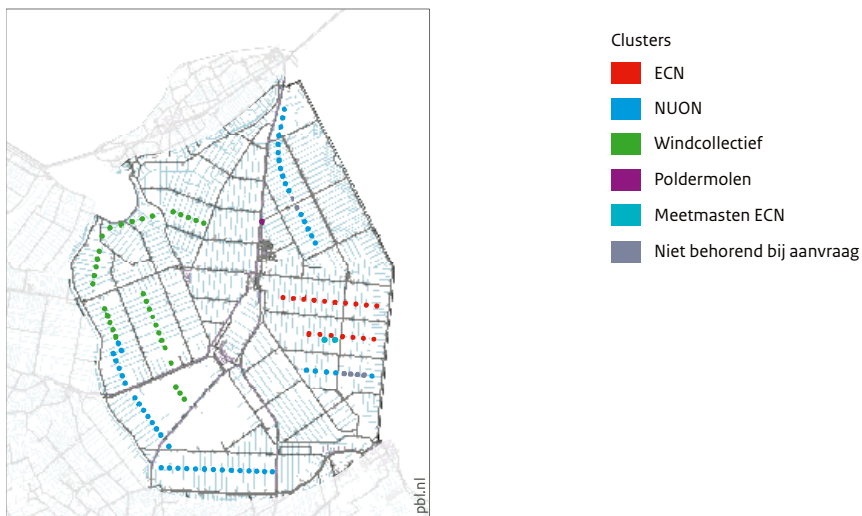
Bron: Overgenomen van Gemeente Wieringermeer (2011)

In 2010 volgen belangrijke beslissingen elkaar op. De Wieringermeer wordt als RCR-gebied aangemeld omdat het project met een beoogde capaciteit van 300-400 megawatt aangewezen ver boven de 100 megawatt grens ligt. Hierdoor wordt het ministerie van EZ via de RCR direct betrokken. Deze kiest om AgentschapNL, dat onder de departement valt, in te zetten bij de procesondersteuning. Op lokaal niveau wordt de initiatiefnemer Windkracht Wieringermeer opgericht en de gemeente stelt hiervoor een projectmanager aan. Tegelijkertijd huurt Nuon/Vattenfall een ontwikkelmanager in om “politeik draagvlak te vinden en het voortouw te nemen in de samenwerking met de andere eigenaars” (Druiff 2016). Ook richt de gemeente in 2010 een klankbordgroep op om omwonenden en andere stakeholders in het gebied een kans te geven bij de planvorming hun mening te laten horen. Ook worden dat jaar de eerste inspraaksessies gehouden.

In 2011, het jaar van de provinciale verkiezingen en het nieuwe restrictieve beleid voor windturbines, verschijnt de gemeentelijke structuurvisie waarin het ruimtelijk kader voor het RCR-project wordt overgenomen. Ook stelt de gemeente de beleidsnotitie Participatie Windplan Wieringermeer vast om “het versterken van draagvlak en mentaal eigenaarschap van het Windplan Wieringermeer bij de gemeenschap” te organiseren (Gemeente Wieringermeer 2011, in Elzenga et al. 2017). In 2011 vinden meerdere bijeenkomsten plaats om gezamenlijke belangen en onbenut potentieel te identificeren. Allerlei partijen uit de omgeving worden hiervoor uitgenodigd, zoals scholen, natuurverenigingen en bewoners. Eveneens in 2011 wordt een intentieovereenkomst gesloten tussen alle overheidslagen en

Figuur 5.6

Plankaart Rijksinpassingsplan Wieringermeerpolder



Bron: Overgenomen van Min EZ (2015) IP

de initiatiefnemers terwijl ook de stichting Geen Windturbines Wieringermeer wordt opgericht. Voor- en tegenstanders consolideren zich.

De in 2012 gesloten Green Deal op basis van de intentieovereenkomst tussen de initiatiefnemers, het Rijk, de provincie en de gemeente laat een duidelijk collectief standpunt bij de overheid voor windenergie zien. Aan de andere kant is de participatie van decentrale overheden een onderwerp van discussie, aangezien Windpark Wieringermeer onder de RCR-regeling valt. De gemeente geeft aan meer regie te willen voeren (Elzenga et al. 2017), terwijl het tegelijkertijd ook handig is als het ministerie van Economische Zaken de knoop kan doorhakken (Druiff 2016). Omdat de RCR de provincie in principe buitenspel zet, neemt zij dan de rol op zich om van buiten invloed uit te oefenen op het proces, bijvoorbeeld omdat “de provincie er steeds op moet hameren dat het Rijk de burgers moet uitnodigen” (Stoop 2014). Tevens maakt de provincie zich hard voor financiële participatie en uit ze zich kritisch over de zogenoemde dubbeldraaiperiode (waarin nieuwe molens worden geplaatst voordat de oude zijn verwijderd), omdat deze situatie het draagvlak van omwonenden zou ondermijnen (Provincie Noord-Holland 2015c).

In 2013 volgen meer formele momenten en documenten. In het najaar van 2013 verschijnt de startnotitie Reikwijdte en Detailniveau, waarop meer voorlichtingsavonden, workshops met betrokkenen in cafés en restaurants, bijzondere plekken of zelfs op locatie (met een bus door de polder) volgen. Opvallend is de positie van de tegenstanders: om

confrontatie met de voorstanders te vermijden gaan zij alleen naar informatieavonden over het windpark, niet naar de algemene bijeenkomsten. AgentschapNL erkent dat sommige belanghebbenden niet kunnen of willen worden bereikt. Volgens de procesfacilitator en de managers van Nuon/Vattenfall vereist het ervaring om over de kritiek en het wantrouwen heen te stappen en de belangen van tegenstanders te ontleden, zodat er concessies kunnen worden gedaan (Druiff 2016).

In 2014 wordt een zogenoemde omgevingsraad opgericht om na te denken over financiële participatie in het plan. De omgevingsraad bestaat uit een selectie van bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere relevante instellingen. Ook de echtgenoot van de woordvoerder van de proteststichting is deelnemer, maar hij blijft sceptisch: “waar kun je dan over mee praten? Over de verdeling van de buit” (Druiff 2016). Dit is ook gebeurd, mede doordat de net verschenen gedragscode van de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) hiertoe verplicht. Zo komt er, op advies van de omgevingsraad, een gebiedsfonds, een poldermolen en een burenregeling. Het gebiedsfonds zorgt ervoor dat een deel van de opbrengsten uit het windpark wordt besteed aan nieuwe voorzieningen in de Wieringermeer. De poldermolenregeling biedt omwonenden de kans om obligaties te kopen voor het ontwikkelen van een eigen molen (dit is tot nu toe niet gebeurd uit gebrek aan interesse, Noordhollands Dagblad 2018). Omwonenden krijgen echter geen mogelijkheid om financieel deel te nemen in het windpark (alleen de eigenaren van percelen waarop daadwerkelijk een molen wordt geplaatst, kunnen dat) en komen slechts in aanmerking voor een eenmalige vergoeding van gemiddeld 1.300 euro. Volgens Elzenga et al. (2017) is een groot aantal van de veertig beroepen bij de Raad van State afkomstig van agrariërs die buiten de prijzen zijn gevallen. Deze beroepen worden in 2016 overigens afgewezen.

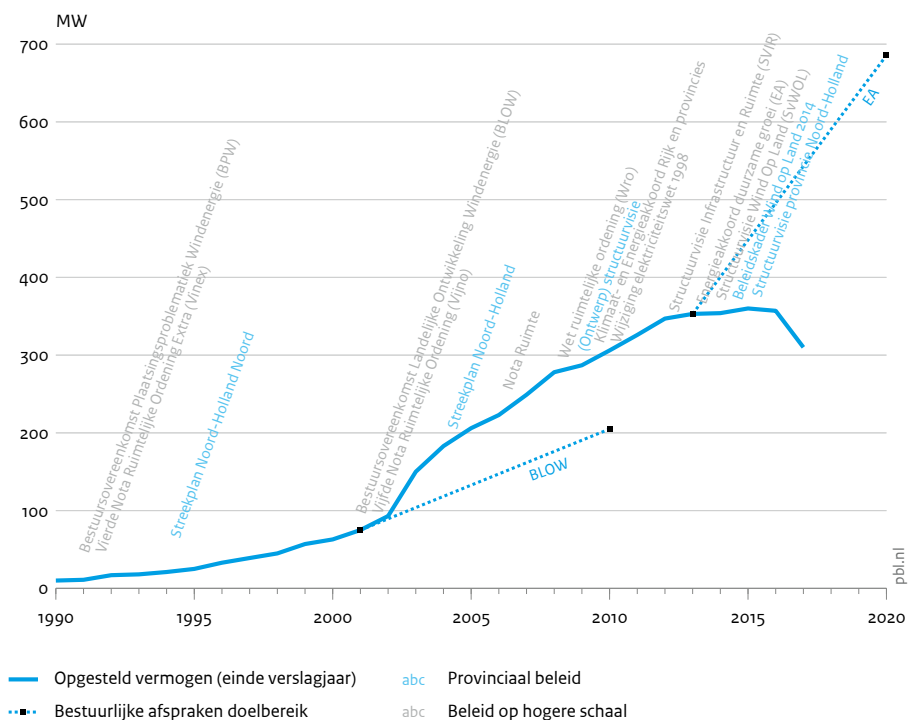
5.1.4 Analyse en conclusies

Noord-Holland laat een gevarieerd beeld zien van de implementatie van windenergie. Rond 2011 doet zich een grote omwenteling voor in het provinciaal beleid, waardoor de verhoudingen met andere partijen veranderen. Met name die met Amsterdam, waar de meningsverschillen over windturbineplaatsing het tot de Raad van State hebben gebracht. Tegelijkertijd heeft deze koerswijziging vrijwel geen invloed op het belangrijkste windproject in de provincie, de Wieringermeerpolder. Dit project was al aangewezen als een RCR-gebied, waardoor het Rijk, en niet de provincie, hierover de regie zou voeren. Het inpassingsplan zelf is voor een belangrijk deel gebaseerd op het voorwerk door de gemeente. Kortom: de implementatiegeschiedenis verschilt per periode (voor en na 2011) en per locatie (binnen en buiten de Wieringermeerpolder). Dit maakt het niet eenvoudig om de balans op te maken.

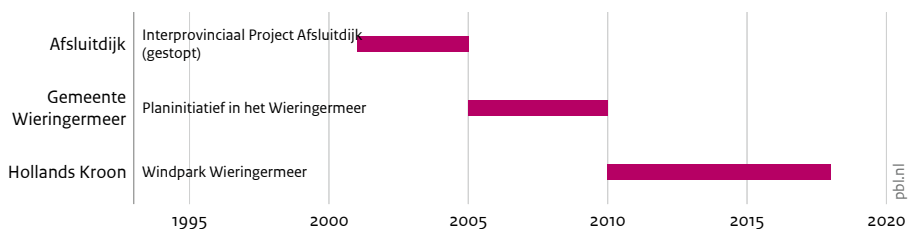
Aan de hand van de vier niveaus van beleidsevaluatie (Fischer 1995) geven we hier toch een beschouwing over deze provinciale casestudie. Namelijk: technische verificatie (sectoraal), situationele rechtvaardiging (ruimtelijk), systeemondersteuning (institutioneel) en sociale keuze (maatschappelijk). Vervolgens gaan we in op de belangrijkste knelpunten en innovaties binnen en tussen de beleidsarena en de projectarena. Wij sluiten af met enkele lessen.

Figuur 5.7
Wind-op-land in Noord-Holland

Opgesteld vermogen en afspraken



Projecten



Bron: CBS 2018; RVO 2018

Sectoraal

In termen van sectoraal doelbereik, namelijk dat het afgesproken aantal megawatts beschikbaar is op de afgesproken datum, kan de provincie Noord-Holland worden beschouwd als een succesverhaal. Volgens de meest recente evaluatie van de RVO (2018: 9) is het “vrijwel zeker” dat de provincie haar doelstelling haalt, zelfs 25,6 megawatt meer (alleen Zeeland levert ook meer dan afgesproken). Dit is een grote verbetering ten opzichte van de vorige meting (RVO 2017). Voor een belangrijk deel (rond 80 procent) is het doelbereik te danken aan de megawindparken in de Wieringermeerpolder, die niet onder provinciale regie vallen. Dit project kent een lange looptijd en het feit dat de provincie op tijd haar doelstelling haalt, is mede te danken aan het feit dat ze al tien jaar bezig is het windvermogen in dit gebied te vergroten.

De RVO evaluatie noemt een aantal lopende knelpunten bij de implementatie (RVO 2018: 31). Dit zijn onder andere een lopend beroep bij de Raad van State voor het project De Horn en Groetpolder, problemen met het pachten van grond van de Rijksoverheid in de Wieringermeerpolder, ‘weerstand bij gemeente en bewoners’ in Westfrisia, vertraagde grondcontracten en onvoldoende interesse in een dorpsmolen. Over de meeste knelpunten onderhandelen de betrokken partijen. In het algemeen gaat de implementatie in Noord-Holland relatief vlot, ook dankzij de relatieve eenvoud van de Wieringermeerpolder in ruimtelijke zin en het voorwerk van de gemeente in de planvorming.

Wat het provinciaal beleid betreft, is het niet de bedoeling meer megawatts te leveren dan afgesproken. In principe moeten vergunningen voor turbines die zorgen voor extra vermogen, worden geweigerd. Het verheffen van een minimale norm tot een maximale norm maakt het systeem wel minder flexibel en kan consequenties hebben voor het formuleren van nieuwe doelstellingen in Noord-Holland voor na 2020.

Ruimtelijk

In Noord-Holland spelen gebiedskenmerken een rol bij het bepalen van de geschiktheid van een gebied voor windenergie. De Wieringermeerpolder, het gebied dat veruit het meeste bijdraagt aan de provinciale doelstelling, is een gebied waar al veel molens staan, relatief open en windrijk en met relatief weinig omwonenden. Het project leidt niet tot een fundamentele verandering in het karakter van het gebied maar betreft een opschaling en een versterking van de aanwezige karakteristieken, in het bijzonder doordat solitaire molens verdwijnen en de nieuwe turbines in lijnopstelling worden geplaatst. Bovendien past het provinciale beleid om windenergie zo veel mogelijk in één gebied te concentreren bij het ruimtelijk beleid van het Rijk (IenM & EZ 2014: 9).

Buiten de Wieringermeerpolder is het een ander verhaal. Als de provincie een restrictief beleid invoert, zijn de initiatieven voor windparken provinciebreed vrijwel uitgesloten. Dus locaties buiten de Wieringermeerpolder en de herstructureringsgebieden waarvan grondeigenaren en gemeenten vinden dat ze geschikt zijn voor wind-op-land, mogen niet worden ontwikkeld, hoe open en kansrijk ze ook zijn. Daar zou het landschap de windmolens minder goed verdragen. In herstructureringsgebieden waar turbines al

aanwezig zijn, geldt een reeks van strenge algemene eisen. Generieke regels hebben het voordeel dat ze helder zijn en als ‘eerlijk’ kunnen worden beschouwd, maar ze maken het ook moeilijk om maatwerk te leveren, bijvoorbeeld in de haven van Amsterdam.

Institutioneel

De implementatie van windenergie in Noord-Holland is ingebed in een breed juridisch kader van ruimtelijke ordening, politiek en governance, dat deels internationaal van aard is. Een belangrijk gegeven in deze casestudie is hoe de provincie een belangrijke koerswijziging tegen wind-op-land inzet op het moment dat de druk van boven (en deels van onderop) toeneemt.

Het is duidelijk dat de kritische houding van de provincie schuurt met de institutionele omgeving in termen van bestuurlijke verhoudingen. Nederland loopt ver achter bij andere landen – tot de dag van vandaag – als het gaat om het nakomen van zijn toezeggingen over hernieuwbare energie. Als lidstaat is dit in Europees verband moeilijk uit te leggen; ook als de implementatie is gedecentraliseerd, blijft de Rijksoverheid hiervoor aansprakelijk. Sinds de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe) kan het Rijk eventuele boetes doorspelen naar lagere overheden, maar niet zonder slag of stoot (Evers & Tennekes 2014). Tegelijkertijd schuurt de kritische houding met die van initiatiefnemers en gemeenten buiten de Wieringermeerpolder, die een kans willen om nieuwe turbines te plaatsen.

Aan de andere kant past het gedrag van de provincie wel binnen de institutionele omgeving in termen van het juridisch stelsel. Het huidige ruimtelijke ordeningssysteem gaat uit van het benoemen en borgen van belangen (PBL 2010). De provincie heeft het landschap aangewezen als een belangrijk provinciaal belang en het aantasten hiervan door windturbines is een reden om het eigen beleid aan te scherpen. Volgens de wet mogen bestemmingsplannen of vergunningen niet in strijd zijn met een provinciale verordening. Dat de gemeente Amsterdam hier tegenin gaat, betekent dat de provincie kan ingrijpen door in beroep te gaan, en in dit geval, gelijk te krijgen bij de Raad van State. De gemeente Amsterdam heeft wellicht gelijk in planologische zin en ook qua duurzaamheid, maar niet binnen het juridisch kader. Dit laat zien hoeveel invloed provincies (en het Rijk) kunnen hebben binnen het huidige ruimtelijke ordeningssysteem.

Het kan ook anders in Noord-Holland. Binnen de Wieringermeerpolder is er veel meer eenheid tussen de overheden. Het Rijk neemt het voorwerk van de gemeente over in het inpassingsplan en alle overheidslagen verenigen zich, samen met de initiatiefnemers, in een Green Deal.

Maatschappelijk

In de Wieringermeerpolder is windenergie al lang onderdeel van de ‘identiteit’ van het gebied; diverse partijen in het gebied, ECN in het bijzonder, behoren tot de pioniers en staan open voor verdere modernisering. Ook volgens de principes van de hedendaagse planningstheorie is het proces in de Wieringermeerpolder redelijk goed verlopen. Van alle

overheidslagen staat de Rijksoverheid het verst af van de bewoners, maar toch lijkt de planning relatief soepel te zijn verlopen. Er is veel contact tussen de initiatiefnemers en de andere stakeholders en er zijn goede communicatievoorzieningen. AgentschapNL modereert de vele bijeenkomsten met stakeholders die worden georganiseerd. Een stuurgroep en een omgevingsraad moeten de (financiële) participatie bevorderen. Kortom: het proces is helder en wordt als eerlijk ervaren.

De positie van de voorstanders is zo sterk, zeker na het tekenen van de Green Deal, dat het project een grote mate van onvermijdelijkheid heeft. Het is een belangrijk middel om partijen op een lijn te krijgen en één overheid te laten zien. Dit wil niet zeggen dat alle betrokkenen tevreden zijn met de uitkomsten. De tegenstanders hebben, deels door eigen handelingen (om het proces deels te boycotten), een marginale positie. Ze hebben weinig te halen uit de participatie binnen het proces – de belangrijkste beslissingen waar ze tegen zijn, staan al vast – en proberen het van buiten aan te vallen met juridische middelen (beroep bij de Raad van State).

In de ruimtelijke ordening speelt de gemeente traditioneel een sleutelrol bij een discussie binnen de gemeenschap over de wenselijke ontwikkeling of bescherming van de leefomgeving en bij het begeleiden van concrete ruimtelijke projecten. In Noord-Holland is dit bij de implementatie van windenergie niet altijd het geval. De provincie blijkt een belangrijk rol te spelen buiten de Wieringermeerpolder en het Rijk hierbinnen. Aan de andere kant pakt de gemeente Wieringermeer haar rol wel op, tot het Rijk de regie over het project overneemt. Wellicht door de Green Deal en het feit dat de eigen gemeentelijke visie de grondslag vormt voor het rijksinpassingsplan ervaart ze de overname van de regie als minder problematisch dan elders. Buiten de Wieringermeer hebben gemeenten geen kans om medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven voor wind-op-land, behalve in de herstructureringsgebieden, waar strenge provinciale eisen gelden. De beleidsvrijheid is dus zeer beperkt, en dit kan het lastig maken voor gemeenten die ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen op het gebied van wind-op-land willen nastreven.

Lessen

- **Top-down instrumenten (rijksinpassingsplan) zijn niet per definitie in strijd met inclusieve planning.** De ervaringen in Noord-Holland laten zien dat de regie door het Rijk kan samengaan met burgerparticipatie. Hoewel er nog altijd tegenstanders zijn, wordt het RCR-project niet gezien als druk vanuit 'Brussel' of 'Den Haag' maar als een gezamenlijke wens die al langer in het gebied speelt.
- **Belang van gemeentelijke ruimtelijke visies.** Het relatief soepele verloop van het RCR-project is deels te danken aan het voorwerk van de gemeente Wieringermeer. De RCR komt niet onverwacht en er wordt al een maatschappelijke discussie gevoerd voordat AgentschapNL de procedure komt begeleiden en een participatiemanager aanstelt.
- **Waarde van zachte instrumenten.** De Green Deal heeft geholpen om de diverse partijen op een lijn te krijgen. Omdat alle overheidslagen hieraan deelnemen, is er sprake van één overheid.

- **Risico van harde grenzen:** de megawattdoelstelling voor 2020 wordt, volgens de huidige prognose van RVO, in Noord-Holland gehaald, maar dit is slechts een kortetermijndoel. Het grondgebied van de provincie zit nu planologisch 'op slot', aangezien de afspraak met het Rijk wordt nagekomen en de provincie niet meer capaciteit wil leveren dan is afgesproken. De verwachting is zo dat er geen wind-op-land meer in de provincie komt. Dit kan het lastig maken om hiervoor in de toekomst, in het geval van een nieuwe doelstelling voor wind-op-land, ruimte te vinden. Ook de strenge generieke regels maken het moeilijk om gebiedsgericht maatwerk te leveren.

5.2 Zuid-Holland

5.2.1 Inleiding en context

Door haar ligging aan de Noordzee heeft ook de provincie Zuid-Holland aantrekkelijke condities voor windenergie. In vergelijking tot Noord-Holland is de open ruimte in deze provincie echter schaars en versnipperd. Daar waar het langdurig en hard waait, liggen de uitgestrekte woon- en werkgebieden van de Randstad, waaronder de drukste haven van Europa. En in minder verstedelijkte gebieden is het streven de open polderlandschappen en natuurgebieden te behouden. Zo is een aantal topgebieden benoemd die grote delen van het Zuid-Hollands landschap vrijwaren van windparken.

De aanzienlijke ruimtelijke beperkingen zorgen ervoor dat Zuid-Holland weliswaar een grote energieopgave kent (735,5 megawatt – nog meer dan in de andere casestudies), maar nog geen RCR-project. Hoewel het havengebied van Rotterdam en het eiland Goeree-Overflakkee zijn opgenomen in de nationale Structuurvisie Wind op Land, ligt er nu slechts één RCR-plan op tafel: een windpark voor 100 megawatt op de Tweede Maasvlakte. De regie over de resterende opgave valt hierdoor onder de verantwoordelijkheid van provincie, gemeenten en het Havenbedrijf Rotterdam.

Om deze reden ligt de nadruk in deze casestudie op de inpassing van kleine windparken. Deze casestudie vertelt een verhaal over het worstelen met de modernistisch-technische kant (ruimtelijke ordening of 'de juiste functie op de juiste plek') en in minder mate met de procesmatige kant (ruimtelijke planning of communicatieve strategieën en -lokale initiatieven) van wind-op-land. De algemene redenering van de provincie is dat een goede landschappelijke inpassing van windturbines voor draagvlak voor de energieopgave zorgt.

5.2.2 Beleidsarena

De provincie Zuid-Holland hanteert sinds 2003 een stringent ruimtelijk kader voor windparken. De nadruk ligt op ontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied, met name in industriegebieden en langs mobiliteitsinfrastructuur. Ook streeft de provincie naar een geclusterde opstelling van turbines op enkele, grootschalige gebieden volgens het motto 'beter een klein aantal grote locaties dan een groot aantal kleine' (Provincie Zuid-Holland 2003: 13).

Toch is de provincie beslist geen tegenstander van windenergie; ze voert al lang een proactief energiebeleid. In 2003 kiest de provincie ervoor om “locaties planologisch mogelijk te maken voor 350 megawatt” (Provincie Zuid-Holland 2003: 8). Zes jaar later wordt, in verband met de verhoogde Europese hernieuwbare energiedoelen voor 2020, de beoogde capaciteit verdubbeld naar 720 megawatt (Rijksoverheid & IPO 2009). Deze doelstellingen verhogen de druk op het landschap. Windparken worden lange tijd gebundeld met grootschalige infrastructuur, zoals industriegebieden en bedrijventerreinen, maar in de loop der tijd raken dergelijke locaties op: het ‘laaghangende fruit’ is al geplukt (Provincie Zuid-Holland 2011: 11). De zoektocht naar alternatieve locaties mag, zo meent de provincie, niet ten koste gaan van polderlandschappen, open wateren en andere uit ecologisch of cultuurhistorisch perspectief waardevolle gebieden.

De beleidsarena in Zuid-Holland is in te delen in twee fasen: een periode van eigen beleidsvorming (Nota Wervelender) en een periode nadat het rijksbeleid gericht op windenergie is vastgesteld (SVIR en SvWOL). Beide fasen worden hier achtereenvolgens behandeld.

Provinciale visievorming

De Nota Wervelender uit 2011 bevat een uitgebreide visie op de inpassing van windparken in de provincie Zuid-Holland. Het doel ‘ruimte voor energie’ staat hier voorop. Het opkomende discours over het landschappelijk verhaal van windturbines op nationaal niveau speelt een belangrijke rol bij de nieuwe denkrichting: het zoeken naar een ‘gechoreografeerde’ toename van windenergie in samenhang met de belangrijkste kenmerken ofwel patronen van het Zuid-Hollands landschap. Er zijn – volgens de provincie – gebieden waar de windenergie goed samengaat met het landschap, zoals de Zuid-Hollandse eilanden:

In het zuiden, op delen van de Zuid-Hollandse eilanden, is ruimte voor het creëren van windenergie. Grote lijnopstellingen staan op plekken waar het waait: waar water en land elkaar ontmoeten, op dammen en dijken. Concentratie van wind is gewenst aan de randen van Goeree Overflakkee en de zuidrand van Voorne-Putten. (Provincie Zuid-Holland 2011: 14)

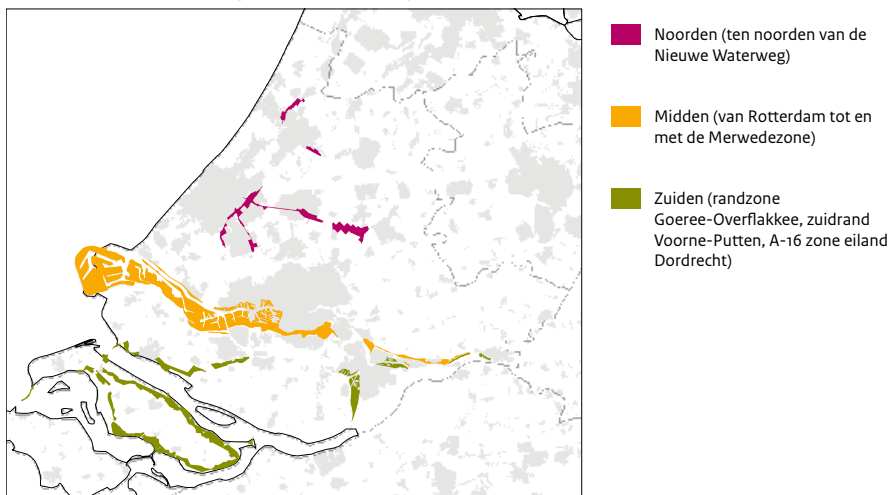
De inrichtingsfilosofie van de provincie is tweeledig: sturen op geschikte en sturen op ongeschikte locaties voor windturbines. Zo bevat de Nota Wervelender een kaart met *plaatsingsgebieden* (gebieden waar windturbines gewenst zijn) en een kaart van *vrijwaringsgebieden* (gebieden waar windenergieontwikkeling ongewenst wordt geacht). Als plaatsingsgebieden komen (naast industrieterreinen en snelweglocaties) scheidslijnen tussen land en water in aanmerking (figuur 5.8). Het vrijwaringsbeleid beschermt open polderlandschappen en belangrijke ecologische kwaliteiten, zoals de grote wateren (figuur 5.9).

Op basis van de plaatsingscriteria kiest de provincie in de Nota Wervelender een aantal regio's die kunnen voorzien in het overgrote deel van de energieopgave. Naast het havengebied van Rotterdam zijn dit de toenmalige Stadsregio Rotterdam² en het eiland

Figuur 5.8

Aanwijzing windenergie Zuid-Holland

Gebieden waar de plaatsing van windturbines gewenst is



Bron: Overgenomen uit Nota Wervelender (2011)

Goeree-Overflakkee. Verder besluit de provincie om alleen in uiterste gevallen haar bevoegdheid te gebruiken om inpassingsplannen op te leggen voor windparken. De voorkeur gaat uit naar samenwerkingsovereenkomsten (windenergieconvenanten genoemd) met gemeenten en andere partijen. Om een stokje achter de deur te houden zijn de overeenkomsten voorzien van een gebiedsaanwijzing van potentiële ontwikkellocaties met een beoogd energieresultaat in megawatts.

Op basis van dit plaatsingsbeleid draagt Zuid-Holland gebieden aan bij het Rijk voor de grootschalige opwekking van windenergie. De implementatie van de Nota Wervelender is volop in gang en voor het overgrote deel van de provinciale energieopgave zijn er al convenanten gesloten als het Rijk bezig is met het ontwerp van het nationaal beleid. Zuid-Holland is dus gebonden aan bestaande overeenkomsten, waardoor het lastig is het locatiebeleid (en bijkomende energiedoelstellingen) te veranderen. Dit leidt tot onderhandelingen tussen Rijk en provincie over welke locaties wel of niet moeten worden opgenomen in de landelijke Structuurvisie Wind op Land.

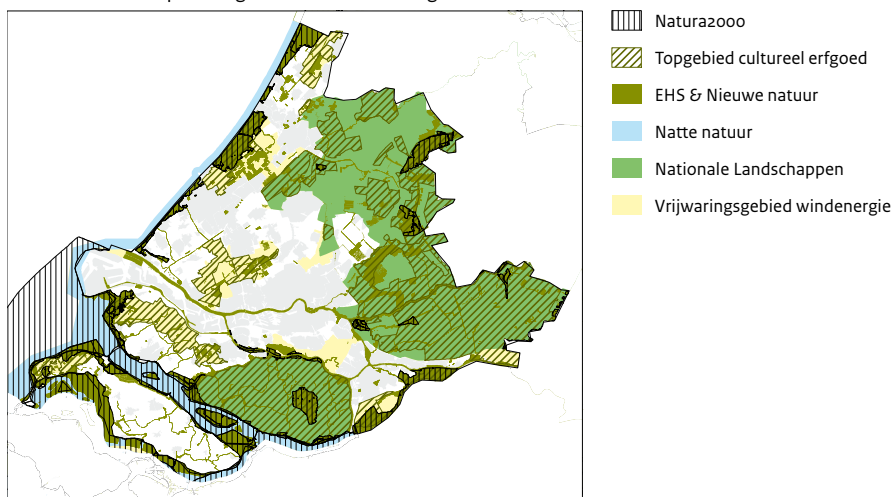
Invloed nationaal beleid

De tweede fase voor de beleidsarena ontstaat door de veranderingen op nationaal niveau. Er komen nieuwe taakstellingen en gebiedsaanwijzingen voor wind-op-land, die een antwoord vergen op provinciaal niveau.

Figuur 5.9

Beperking windenergie Zuid-Holland

Gebieden waar de plaatsing van windturbines ongewenst is



Bron: Gebaseerd op Nota Wervelender (2011)

Wat de taakstelling betreft, is de provincie relatief succesvol in de onderhandelingen: het doel wordt, in vergelijking tot andere provincies, licht verhoogd naar een geïnstalleerd vermogen van 735,5 megawatt in 2020 (IenM & EZ 2014). Wat de gebiedsaanwijzing betreft, duidt de SVIR het gehele zuidelijke gedeelte van de provincie aan als een kansrijk gebied en in de SvWOL worden Goeree-Overflakkee en de Rotterdamse haven opgenomen als gebieden voor grootschalige windenergie (ibid.). De overige taakstelling wordt herverdeeld over voormalige plaatsingsgebieden, waarvan het grootste deel in de omgeving van Rotterdam. De andere kant van het Zuid-Hollandse landschappelijk verhaal – het vrijwaringsbeleid en de landschappelijke uitgangspunten – wordt in de loop van het proces geschrapt: de opdracht van het Rijk is immers om alleen gebieden aan te wijzen waar windenergie is gewenst. Het gevolg is dat de Visie ruimte en mobiliteit (VRM) uit 2014 slechts één kant bevat van het landschappelijk verhaal van de Nota Wervelender (Nabielek 2018: 92), namelijk daar waar wind-op-land kan.

5.2.3 Projectarena

Tot 2014 sluit de provincie drie belangrijke overeenkomsten: een convenant van 150 megawatt bijkomend opgesteld vermogen voor het Rotterdamse havengebied (2009), 150 megawatt in de voormalige Rotterdamse stadsregio (2012) en 260 megawatt in Goeree-Overflakkee (2012). Ook in andere delen van Zuid-Holland worden convenanten ondertekend, maar voor een aanzienlijk kleiner geïnstalleerd vermogen. Daarom beperken

wij ons tot de drie grote projecten. Aan het eind van deze paragraaf gaan wij ook in op de mogelijkheid van een RCR-project op de Tweede Maasvlakte.

Volgens de windenergieconvenanten moeten initiatiefnemers zich melden bij de betreffende gemeente (en niet bij de provincie) voor de ruimtelijke procedure en de vergunningverlening. De gemeenten behouden hierdoor de 'regie' op de windenergieontwikkelingen binnen hun grondgebied. Hoewel de locatiekeuze planologisch is vastgelegd in provinciaal beleid, kunnen lokale overheden de invulling bepalen, bijvoorbeeld door stedenbouwkundige principes aan te geven of door het maatschappelijk communicatieproces vorm te geven. De rol kan nogal variëren: gaat het om eigen grond, dan zit de gemeente aan veel knoppen door voorwaarden op te stellen bij de uitgifte daarvan. Is de grond van Rijkswaterstaat of het havenbedrijf of in privaat bezit, dan gaat het vooral om de dialoog met de omgeving (bewoners) en andere betrokken (bestuurlijke en private) partijen.

Implementatie windenergieconvenanten

In het implementatieproces van de gesloten windenergieconvenanten nemen Rotterdam en Goeree-Overflakkee het voortouw. Voor de gemeente Goeree-Overflakkee is windenergie onderdeel van een breder palet om in 2020 energieneutraal te zijn (Elzenga et al. 2017: 64). De gemeente Rotterdam heeft wederom de ambitie om in 2025 350 megawatt windvermogen binnen de gemeentegrenzen te realiseren (Gemeente Rotterdam 2017). Andere belangrijke spelers zijn de omliggende gemeenten van Rotterdam, die het stadsregionaal convenant hebben getekend.

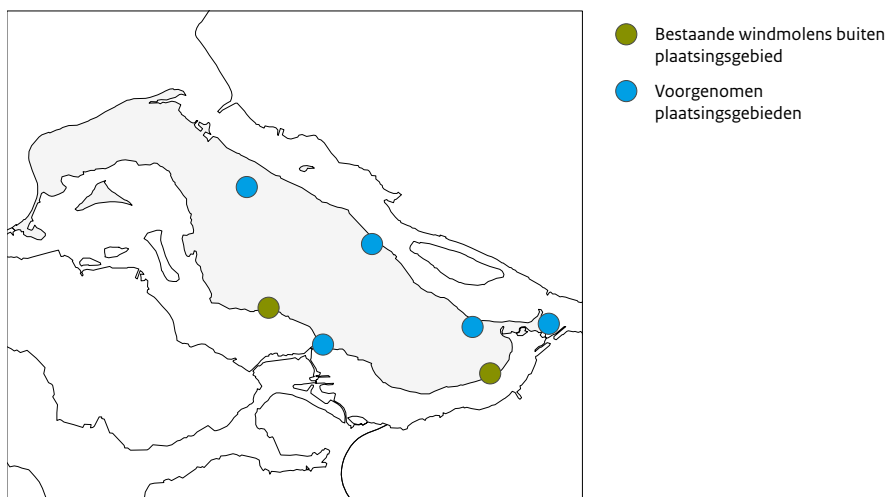
In Goeree-Overflakkee wijzen de provincie en het Rijk de gehele randzone van het eiland aan als RCR-gebied. De vier voorlopergemeenten van Goeree-Overflakkee hebben moeite met de van boven opgelegde locatiekeuze en komen met een alternatief voorstel. In de bestuursovereenkomst met de provincie uit 2012 (figuur 5.10) wordt vastgelegd dat de molens in vijf clusters worden geplaatst, op minimaal 900 meter van woonkernen en recreatiegebieden (Elzenga et al. 2017: 64). Doordat de opgave over meerdere locaties wordt verdeeld, vallen de geplande windparken formeel niet meer onder de bevoegdheid van het Rijk.

Twee jaar later, in 2014, blijkt dat één van de vijf locaties moet worden geschrapt en ingeruild voor een andere. Dit heeft gevolgen voor het beoogde windvermogen: het totaal daalt tot 225 megawatt. De provincie gaat hiermee akkoord (Elzenga et al. 2017: 64). Naast invloed op de locatiekeuze wil Goeree-Overflakkee zich inspannen voor financiële participatie voor de lokale bevolking en bedrijven. Het streefgetal is minimaal 2 procent van de totale investering. Aangezien de gemeente geen eigenaar is van de grond in de beoogde gebieden, kan ze op dit vlak geen harde eisen stellen (ibid.: 64).

In Rotterdam is de gemeente bezig met de uitvoering van het havenconvenant en de bestuurlijke afspraken met de provincie in stadsregionaal verband. De meeste megawatts worden tot nu toe geïmplementeerd op herontwikkelingslocaties in het havengebied.

Figuur 5.10

Aanwijzing windenergie Goeree-Overflakkee, 2012



Bron: Bestuursakkoord Duurzame energie op Goeree-Overflakkee (2012)

Bestuursrechtelijk gaat het hier om grondgebied van de gemeente Rotterdam, maar privaatrechtelijk heeft het Havenbedrijf zeggenschap over de uitgifte van gronden voor windenergie. Hoewel de gemeente de vergunningverlenende partij is, voert het Havenbedrijf hierdoor tamelijk autonoom de regie over windenergieontwikkelingen. Omdat het vaak gaat om vervanging of uitbreiding van bestaande parken, worden exploitanten eerst actief benaderd of geselecteerd.

Bij de uitgifte van de grond stelt het Havenbedrijf voorwaarden aan de exploitanten. Deze hebben voornamelijk betrekking op de belangen van de haven en in mindere mate op de belangen vanuit de ruimtelijke ordening. Het Havenbedrijf richt zich dus op het 'voor elkaar krijgen' van de energieopgave. Windparken worden vooral aan de zuidrand van de haven ontwikkeld, min of meer direct aan de gemeentegrens en 'in de achtertuin' van aangrenzende gemeenten op Voorne-Putten. Bij veel projecten blijkt het gesprek met de omgeving niet goed te zijn georganiseerd, waardoor bewoners in beroep gaan tegen de beslissingen. Een windpark in de Botlek langs het Hartelkanaal vlak bij de dorpen Heenvliet en Geervliet staat op 180 meter van de gemeentegrens en op minder dan 400 meter van enkele woonkernen (Poort & Ketelaar 2017). Inwoners van Heenvliet/Geervliet ervaren geluidsoverlast van de turbines en zij vinden dat er tijdens de vergunningsprocedure onvoldoende over het project is gecommuniceerd. De bewoners proberen tot aan de Raad van State voor elkaar te krijgen dat de windmolens worden verwijderd (Ketelaar 2017).

Voor de gemeente Rotterdam wordt windenergie langzamerhand een lastig dossier; de gemeente is immers geïnteresseerd in een goede relatie met haar buurgemeenten. Maar zelfs een windpark op een stortplek midden in het havengebied (De Slufter) stuit op felle kritiek uit de omgeving. Omdat de provincie Zuid-Holland de planologische redenering hanteert dat er in industriegebieden veel draagvlak is voor windturbines, komt deze weerstand onverwacht.

Op basis van deze ervaringen constateert Rotterdam dat haar faciliterende rol meer een maatschappelijke dan juridische (faciliterende) opgave omvat (Gemeente Rotterdam 2016: 11). De gemeente introduceert in 2016 een 'leidraad windenergie', die de nadruk legt op een participatief planproces met de omgeving. In de leidraad gaat de gemeente expliciet in op de participatie van bewoners en de compensatie van overlast:

We vinden de relatie met de omgeving een essentieel onderdeel bij de realisatie van de doelstellingen met betrekking tot windenergie. Wij vinden dat windturbines die van invloed zijn op hun omgeving een bijdrage moeten leveren aan de lokale samenleving, of dat de omgeving in deze projecten moet kunnen participeren wanneer hun invloed op de omgeving dat rechtvaardigt. (Gemeente Rotterdam 2016: 8)

Bij het tweede convenant – een overeenkomst met de inmiddels afgeschafte Rotterdamse Stadsregio – doen zich vergelijkbare ervaringen voor. Vijftien gemeenten, waaronder de gemeente Rotterdam, ondertekenen het stadsregionaal convenant. Maar al in 2015 constateert de provincie dat de opgave van 150 megawatt met de oorspronkelijk aangewezen locaties niet haalbaar is (RVO 2018). Locaties vallen af vanwege technische redenen, aldus de provincie Zuid-Holland (2017: 3). Dit is een reflectie van de technocratische insteek van de provincie volgens Oerlemans (2016: 62):

De wethouder van de gemeente Zwijndrecht maakt echter duidelijk dat de provincie zich niet met de weerstand van omwonenden bezighoudt, en puur kijkt naar de geschiktheid van de locaties op basis van geluidsoverlast, slagschaduw en externe veiligheid, en de pasbaarheid van windturbines in het landschap.

Een studie naar de implementatie van de locatie De Groote Lucht in Vlaardingen laat echter ook zien dat de politieke steun van sommige gemeentelijke overheden erg laag is. Het geplande windpark in Vlaardingen ligt op een industrieterrein en zou de ontwikkeling van bedrijven kunnen beperken. Vanwege een gebrek aan interesse van de lokale overheid resulteert het ontwikkelingsproces hier uiteindelijk in een gebrek aan interesse bij de windenergieondernemer (Maas 2014, 2015).

Politiek gezien staan gemeenten in de voormalige stadsregio Rotterdam niet alleen kritisch tegenover projecten binnen de eigen gemeentegrens, maar ook tegenover windparken in de omliggende gemeenten. Zo benadrukt de gemeente Barendrecht in 2017 op haar website:

De gemeente Barendrecht heeft bezwaren tegen de plaatsing van windturbines (...) en zet daarom in op andere duurzame energiebronnen. (...) windturbines zorgen voor een aantasting van het woon- en leefklimaat en herrie en slagschaduw (...). De gemeente is ook tegen windturbines buiten de gemeentegrenzen, waar inwoners van Barendrecht wel hinder van ondervinden. Denk daarbij aan de mogelijke bouw van vijf hoge windturbines aan de overkant van Barendrecht, in de gemeente Binnenmaas. (Gemeente Barendrecht 2017)

In 2015 lanceert de provincie Zuid-Holland een proces 'partiële herziening VRM windenergie'. In nauwe samenwerking met Rotterdam en de omliggende gemeenten begint ze een zoektocht naar alternatieve locaties. Het proces leidt tot een behoorlijke bestuurlijke onrust: de in de convenanten vastgestelde energieopgave (havengebied en stadsregio) bemoeilijkt de onderhandelingen over een nieuwe verdeling van megawatts over gemeenten (Nabielek 2018: 99). Een ander punt van zorg is dat de door gemeenten voorgestelde locaties mogelijk conflicteren met de Nota Wervelender, die uitgang van vrijwaring van de polderlandschappen. Dit zou de geloofwaardigheid van Zuid-Holland op het gebied van ruimtelijke ordening kunnen aantasten.

Over het algemeen kijkt de provincie tevreden terug op een aanpak die ruimte geeft aan gemeentelijke invulling. In recente jaren experimenteert ze met allerlei vormen van compensatie en participatie (Bayer 2018a). Volgens gedeputeerde Adri Bom-Lemstra (Ruimtelijke Ordening) levert dit een constructieve samenwerking op waaraan slechts twee gemeenten (Albrandswaard en Barendrecht) weigeren mee te doen:

De provincie heeft niet over de hoofden van gemeenten willen regeren. Wij hebben de regio aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid en aangegeven er ook samen afspraken over te maken. Ik heb grote waardering dat het Rijnmondebied dat heeft opgepakt. (citaat in Bayer 2018a: 35)

Gepland RCR-project Tweede Maasvlakte

Hoewel zowel Goeree-Overflakkee als het Rotterdamse havengebied in aanmerking komen voor RCR-projecten, is er maar één gepland windpark van ongeveer 100 megawatt.³ Dit maakt deel uit van het havenconvenant. De beoogde locatie van het park ligt aan de buitencontour van de Tweede Maasvlakte en bestaat uit zachte zeewering (strand) en harde zeewering (Havenbedrijf Rotterdam 2017). Het project is nog in de onderzoeksfase vanwege de complexe veiligheidsvoorschriften en het recreatief gebruik van het gebied. Er heerst ook bestuurlijke drukte over het grondeigendom, want de zeewering is eigendom van het Rijk, terwijl het Havenbedrijf verantwoordelijk is voor de realisatie en het beheer ervan.

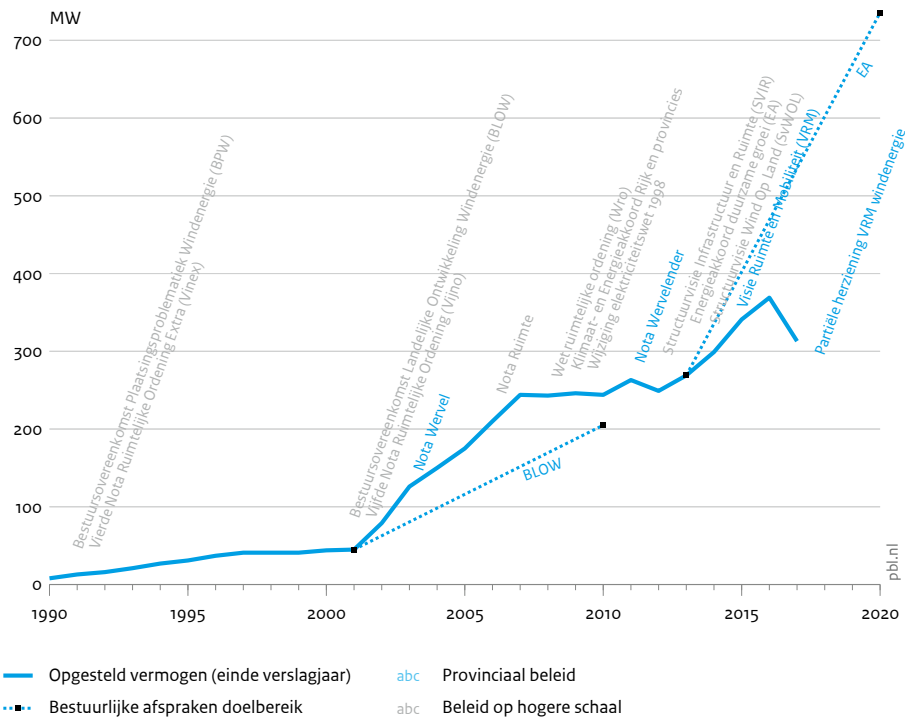
Een geïnterviewde projectmanager beschrijft de belangen in het gebied als volgt:

Wat je ziet is dat de overheid last heeft van ‘meerdere petten’ en tegenstrijdige belangen. Op deze locatie (Maasvlakte 2) heb je het belang van Rijkswaterstaat, het is een zeewering. Rijkswaterstaat heeft een verdienopgave, ze moeten geld verdienen met hun assets. (...) [Maar dan] zegt de provincie: nee, ik wil zoveel mogelijk megawatt. Dus als je bij wijze van spreken de grond gratis weggeeft hebben ze misschien nog geld over om een extra windturbine neer te zetten. (...) En dan heb je nog het ene ministerie dat gaat over de gronduitgifte (Rijksvastgoedbedrijf), het andere ministerie dat gaat over de subsidie. En die hebben er allemaal bemoeienis mee. En dan komt er nog ergens een gemeente tussendoor. (citaat uit interviewreeks in Nabielek 2018)

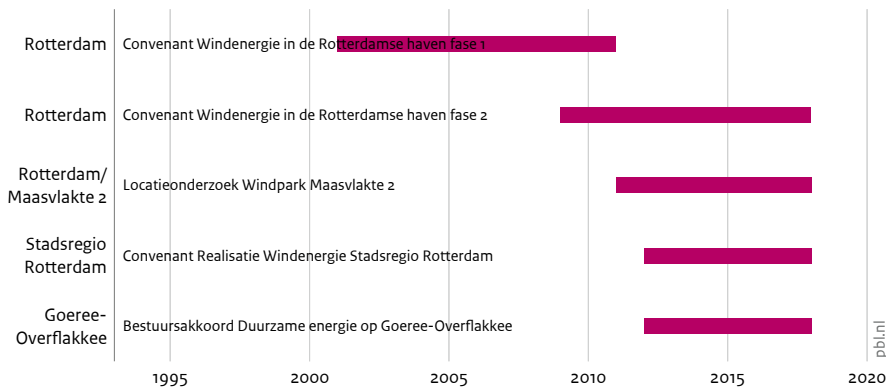
De bedoeling is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Rijksvastgoedbedrijf de tender (de uitnodiging tot inschrijving om het project uit te voeren) voor het windpark Maasvlakte 2 snel in de markt zetten (Provincie Zuid-Holland 2018). Maar volgens RVO (2018) stagneert deze tender drie jaar doordat de betrokken partijen er niet uitkomen. Belangrijke knelpunten zijn veiligheid en risico's die de businesscase beïnvloeden.

Figuur 5.11
Wind-op-land in Zuid-Holland

Opgesteld vermogen, nationaal en provinciaal beleid en grootschalige projecten



Projecten



Bron: CBS 2018; RVO 2018

5.2.4 Analyse en conclusies

Het bijzondere aan de casus Zuid-Holland is dat deze provincie, tot nu toe, relatief veel windenergie realiseert onder provinciale regie. Eerst maakt de provincie een plaatsingsvisie waarin ze (on)geschikte locaties voor windenergie aanwijst en deze vervolgens, in 2011, nader uitwerkt. Hoewel delen van de provincie sinds 2014 rijksgebieden zijn voor windenergie en hoewel de plannen grootschalig zijn, heeft dit niet geresulteerd in één grote RCR-procedure, zoals in Noord-Holland. De provincie ontwikkelt een eigen manier om windenergie te implementeren, namelijk met convenanten.

Toch heeft de nationale beleidsarena van wind-op-land effect gehad in de provincie. De afspraken in het kader van het Energieakkoord en de SvWOL vergen een aanpassing van het provinciaal beleid. Hierdoor worden vragen gesteld over bestaande afspraken. Ook vervalt de negatieve zonering van de provincie, waardoor het beleid minder genuanceerd wordt.

Sectoraal

Qua doelbereik geeft Zuid-Holland niet altijd een betrouwbaar beeld, ook als gevolg van de veranderingen in de systematiek voor het vinden van locaties. De formele procedure om de betrokken gebieden te herzien duurt ten minste twee jaar. Door windenergie onder te brengen in zones vestigt de provincie bij gemeenten en bewoners verwachtingen over plaatsen waar windenergie niet is toegestaan. Bovendien bakenen de convenanten over windenergie grotendeels de hoeveelheid megawatts af die in de relevante gebieden moet worden geïnstalleerd. In dit opzicht mist de provincie duidelijk de ruimtelijke richtlijnen van het beleid uit de Nota Wervelender, waarin ook zones zijn aangewezen waar turbines niet mogen komen (negatief zoneren) (Nabielek 2018: 104).

In 2015, slechts één jaar nadat de zones voor windenergie in de VRM zijn goedgekeurd, gaat Zuid-Holland op zoek naar alternatieve locaties. Onder deze omstandigheden vindt de RVO (2016: 36) het zeer onwaarschijnlijk dat de doelstelling voor 2020 op tijd wordt gehaald. Er is onzekerheid over een geïnstalleerd vermogen van ongeveer 200 megawatt – meer dan een kwart van de totale provinciale doelstelling. In de laatste evaluatie (RVO 2018) is het vooruitzicht niet veel gunstiger: nog altijd is er over veel plannen veel onzekerheid.

Ruimtelijk

Hoewel de totale energiedoelstellingen niet zijn gehaald, is de Zuid-Hollandse aanpak in vele opzichten succesvol. Het ‘landschappelijk verhaal’ heeft in Zuid-Holland sinds 2000 poldergebieden op grote schaal beschermd tegen de aantasting door windturbines en tegelijkertijd een sterke ontwikkeling gerealiseerd op industrieterreinen en langs kustgebieden. Een uiterst complexe opgave, die in veel gevallen – door bemiddeling van het Rotterdamse Havenbedrijf – is gelukt. Dit succes is ook te danken aan de hoge inzet van de provincie tijdens het herzieningsproces van de windenergielocaties in de voormalige stadsregio Rotterdam en door de actieve houding van de gemeenten Rotterdam en Goeree-Overflakkee. Zowel Rotterdam als Goeree-Overflakkee kennen inmiddels een beleid dat een lokale meerwaarde creëert door de komst van windenergie.

De verwachtingen dat het landschapsverhaal zou leveren op de steun van het publiek voor windenergie, zijn niet waargemaakt. Zo komt er een onverwachte weerstand van de gemeenschappen rond de haven van Rotterdam. Een van de belangrijkste discussiepunten is de bouw van windparken aan de grens tussen de haven en de omliggende gemeenten, direct grenzend aan woonwijken. Bovendien groeit de lokale politieke oppositie tegen wind-op-land in de regio Rotterdam, hoewel de betrokken gemeenschappen een convenant ondertekenen om de aangewezen windenergiezones in te voeren. Het zijn echter vooral marktspelers, professionals in de ruimtelijke en landschapsplanning en natuur- en milieu-NGO's die de voorgeschreven criteria voor landgebruik steunen. Kortom: een 'landschappelijk verhaal' is zonder goed overleg met de omgeving (ondersteund door het creëren van lokale meerwaarde) geen garantie voor draagvlak.

Institutioneel

De centrale rol die de provincie speelt bij de implementatie van windenergie, is opmerkelijk. Het lukt de provincie om voor een forse doelstelling de regie in eigen handen te houden. Het gaat hierbij niet alleen om de zonering van windgebieden (zoals in Noord-Holland, eerst heel ruim daarna heel beperkt), maar ook om het actief meewerken in de projectarena om de projecten van de grond te krijgen. De provincie doet dit door convenanten te sluiten. Nadat een convenant is getekend, draagt ze de regie voor de implementatie over aan regionale partners en lokale overheden. Hoewel de convenanten intentieverklaringen zijn en geen juridisch bindende contracten, is de politieke druk om de gestelde doelen te realiseren hoog.

De provincie doet meerdere ervaringen op met convenanten. De strategie voor het windenergiepact lijkt sterk afhankelijk te zijn van de organisatiestructuur, de autoriteit en de assertiviteit van de betrokken partners. De windenergieconvenanten met het Havenbedrijf en de gemeente Goeree-Overflakkee zijn relatief eenduidig. Aan de andere kant betreft het convenant in de regio Rotterdam een groot aantal partijen, wat voor instabiliteit zorgt. De afschaffing van het regiobestuur tussendoor draagt ook bij aan de onzekerheid.

Maatschappelijk

Anders dan de provincie Noord-Holland, waar wind-op-land zich vooral concentreert in een dunbevolkt gebied, is de situatie in Zuid-Holland complex qua verstedelijkingspatronen. Hierdoor komen nieuwe windturbines te liggen dicht bij andere stedelijke functies, en dus belanghebbenden. De fragmentatie in kleine projecten creëert in Zuid-Holland bovendien diversiteit in het aantal regelingen en uitkomsten.

Zuid-Holland stelt haar eigen provinciale bepalingen op met betrekking tot lokale participatie en compensatie. Lokale compensatie en participatie lukt bij sommige projecten, maar dit is niet zozeer het gevolg van provinciale of nationale regels als van de bereidheid van de betreffende ontwikkelaar en de eisen van de lokale (goedkeurende) autoriteit tijdens de planning van een project. Dit resulteert in grote verschillen in de kwaliteit van het omgevingsmanagement en het organiseren van lokale participatie.

In enkele gevallen, zoals het windpark aan het Hartelkanaal in het havengebied van Rotterdam, zorgt de gebrekkige communicatie van de geplande projecten ervoor dat bewoners schadeclaims indienen. Het imago van de gemeente die betrokken is bij het vergunningsproces, raakt hierdoor ernstig beschadigd.

Lessen

- **Ruimtelijke sturing vanuit de provincie is goed mogelijk:** het is de provincie Zuid-Holland gelukt om een genuanceerd ruimtelijk kader op te stellen en te hanteren met zowel 'positieve' als 'negatieve' zonering. Zo zijn landschappen vrijgehouden van turbines die anders zouden zijn ontwikkeld. Ook is het de provincie gelukt de regie te houden (hetgeen ook te danken is aan de kleinschaligheid van projecten).
- **Spanning met nationale beleidsontwikkeling:** de provinciale visie is vervangen door een nieuwe provinciale visie gebaseerd op rijksbeleid met alleen positieve zonering. Dit roept allerlei vragen op over de voormalige vrijwaringsgebieden. Bovendien kan de provincie met de negatieve zonering communiceren dat ze onderkent dat sommige landschappen niet mogen worden aangetast.
- **Convenanten werken:** in Zuid-Holland blijken de convenanten over het algemeen goed te werken om de harde megawattgrens in de Elektriciteitswet tussen provinciale en gemeentelijke regie te doorbreken. Dergelijke afspraken scheppen wel een kader dat moeilijk te veranderen is als zich nieuwe omstandigheden aandienen. Bovendien kunnen de convenanten niet voorkomen dat buurgemeenten van Rotterdam onverwacht met bezwaren komen.

5.3 Drenthe

5.3.1 Inleiding en context

De provincie Drenthe is de dunbevolkste provincie van Nederland. Hierin verschilt deze casestudy van de vorige twee. De ruimtedruk is in deze provincie immers lager dan in Noord- en Zuid-Holland. Hiernaast liggen er maar twaalf gemeenten in Drenthe, hetgeen maakt dat de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeente en provincie relatief overzichtelijk zijn, en de lijnen kort (PBL 2010). Drenthe heeft ook veel potentie voor windenergie, zij het (veel) minder dan de andere drie casestudiegebieden en de buurprovincie Groningen. Tot 2010 is er echter weinig provinciaal ruimtelijk beleid gericht op windenergie.

Landschappelijk kent de provincie twee hoofdtypen. Het centrale, iets hogere gedeelte van de provincie wordt gevormd door zandgronden, gekarakteriseerd door heidevelden, essen en brinkdorpen. Het tweede type bestaat uit de veengebieden, die vanaf de middeleeuwen tot en met het midden van de 20^e eeuw voor turfwinning zijn ontgonnen. Hieruit is het hoogveenontginningslandschap ontstaan, dat ongeveer een kwart van het grondgebied van de provincie beslaat. De zogenoemde Veenkoloniën zijn ontstaan door systematische turfwinning, ten behoeve van de stedelijke markt (Groningen en later het westen van het land). Kenmerkend voor de hoogveenengebieden is de strakke verkaveling,

de bebouwingslinten langs kanalen en monden, en de grote weidse ruimten. In de Veenkoloniën bestonden vroeger grote sociale verschillen tussen veenbazen, veenarbeiders, kanalengravers en, op plekken waar het veen was afgegraven en landbouw ontstond, tussen boeren en landarbeiders. Kortom, deze gebieden zijn in het verleden bepaald door de energiewinning.

Net als elders betekent de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening niet alleen dat de instrumenten veranderen, maar deze geeft ook aanleiding tot een andere provinciale sturingsfilosofie. In een persbericht stelt de provincie dat in de Wro “de rol van de provincie anders is gedefinieerd. Deze nieuwe rol brengt met zich mee dat de provincie zijn eigen perspectieven en belangen helder moet benoemen. Wij doen dit vanuit een basishouding ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ en op basis van gelijkwaardigheid met en vertrouwen in onze partners, waaronder de twaalf Drentse gemeenten” (Provincie Drenthe 2010b). In 2008 stelt de provincie een notitie op om de omgevingsvisie ‘Wro-proof’ te maken. Zo benoemt ze onder andere veertien provinciale belangen (Provincie Drenthe 2008). Opvallend is dat klimaat en energie niet als provinciaal belang worden genoemd en windturbines slechts als een van de werken waarbij de provincie betrokken wil zijn: “Voor plannen voor technische infrastructuur of windturbines is de provincie veelal in beeld voor locatie- en tracékeuzes” (ibid.: 17).

5.3.2 Beleidsarena

Net als in Zuid-Holland leiden het nieuwe Rijksbeleid en een verhoogde doelstelling in de provincie Drenthe tot een significante verandering in de beleidsarena. Ook wordt de beleidsarena sterk beïnvloed door activiteiten binnen de projectarena, omdat de beslissingen over het RCR-gebied parallel lopen met de beleidsvorming van de provincie.

Provinciale beleidsvorming

In oktober 2009 stelt de provincie een concept ontwerpomgevingsvisie op voor behandeling in de Provinciale Staten in november. Duurzame energie is hierin een vast onderdeel. De doelen worden als volgt beschreven:

Wij zetten in op een overgang naar een duurzame-energiehuishouding. [...] Wij willen een energiehuishouding die betrouwbaar is, een minimum aan broeikasgassen uitstoot en betaalbaar is. Wij streven tot 2020 naar een reductie van 30% van de CO₂-uitstoot ten opzichte van 1990. In 2020 moet het aandeel hernieuwbare energiebronnen zijn gestegen tot 20% [...] Wij stimuleren de productie van energie uit bodem en biomassa en zetten in op het realiseren van 60 megawatt aan windenergie in 2020. (Provincie Drenthe 2009a: 44)

Kort hierna, in december, verschijnt de ontwerpomgevingsvisie. Geïnteresseerden mogen hierover tot februari 2010 zienswijzen indienen. In de Nota van Antwoord die tegelijkertijd met de definitieve omgevingsvisie verschijnt, worden de diverse zienswijzen behandeld. Veel partijen merken op dat de voorgenomen 60 megawatt aan windenergie aan de lage kant lijkt om het doel van 20 procent hernieuwbare energie te halen (Provincie Drenthe 2010b: 99-100). Ook is er veel kritiek van windenergieondernemers op de terughoudende insteek van de provincie. Hiernaast gaan veel zienswijzen over het toevoegen van locaties aan het zoekgebied. Een andere partij pleit “voor een provinciebreed debat waar windenergie gedegen en in één keer provinciebreed aan de orde komt, waarna de politiek heldere besluiten hierover kan nemen welke bindend in de Omgevingsvisie kunnen worden vastgelegd” (ibid.: 100). Opvallend is dat vrijwel alle ingezonden zienswijzen vóór windenergie zijn. Slechts één zienswijze stelt dat “windenergie niet kostenneutraal en zeer horizonvervuilend is waardoor kernkwaliteiten onderuit worden gehaald” en vraagt de provincie om bronnen zoals geothermische aardwarmte en zonne-energie te onderzoeken (ibid.: 102). De reactie van de provincie luidt:

De zienswijzen en het toenemend maatschappelijke draagvlak voor windenergie, hebben ons doen besluiten om meer ruimte aan windenergie te geven. We willen in 2020 tot een opgesteld vermogen van maximaal 200 megawatt komen (ibid.: 102).

Opvallend genoeg blijft het doel van 60 megawatt staan in de omgevingsvisie die op 2 juni is vastgesteld. Het komt pas terug bij het indienen van de amendementen. In een startnotitie van de provinciale uitvoeringsnota staat het doel van ‘minimum 200 megawatt’ er wel (Provincie Drenthe 2010c).

De omgevingsvisie stelt niet alleen het streefgetal vast, maar ook de zoekgebieden voor grootschalige windenergie. Zoals verwoord in de Nota van Antwoord: “Omdat wij veel waarde hechten aan het behouden, en waar mogelijk versterken van de landschappelijke waarden van Drenthe, blijven wij bij de keuze om dit alleen in Zuidoost Drenthe toe te staan” (Provincie Drenthe 2010b: 102). Specifieke locaties binnen dit zoekgebied zijn onder meer de gemeenten Emmen en Coevorden, en de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze in de oostelijke Veenkoloniën. De maat en de schaal van het landschap zouden zich daar, aldus de omgevingsvisie, “het best voor [grootschalige] windenergie lenen” (ibid.). Tegelijkertijd wordt de toepassing van windenergie buiten deze gebieden na 2020, de tijdshorizon van de visie, niet helemaal uitgesloten.

Algemene bepalingen zijn dat opstellingen minstens 3 megawatt moeten omvatten en in clusters van minstens vijf molens moeten staan (solitaire molens zijn niet toegestaan). Hiernaast wordt een zonering van uitsluiting gemaakt, rekening houdend met de LOFAR-radar⁴, laagvliegroutes, natuur- en milieuwetgeving. Ook wil de provincie de zogenoemde kernkwaliteiten van het landschap zo veel mogelijk behouden (Provincie Drenthe 2010a: 53). De omgevingsvisie heeft ook oog voor de mogelijke knelpunten rondom de implementatie van windenergie:

Omdat duurzame-energiesystemen om meer ruimte vragen en meer zichtbaar zijn in het landschap, vraagt dit om een nieuwe kijk op de toepassing ervan. [...] Dit gewenningsproces gaat gepaard met de nodige weerstand in de samenleving. Wij kiezen daarom voor zorgvuldige landschappelijke inpassing, heldere communicatie en informatieverstrekking en transparante besluitvorming”. (ibid. p. 53)

Aan de andere kant neemt de provincie hiervoor niet alle verantwoordelijkheid op zich: “Wij [opstellers van de visie] stimuleren daarbij c.q. vragen initiatiefnemers te werken met organisatievormen waarin ook bewoners (kunnen) participeren” (ibid. p. 53).

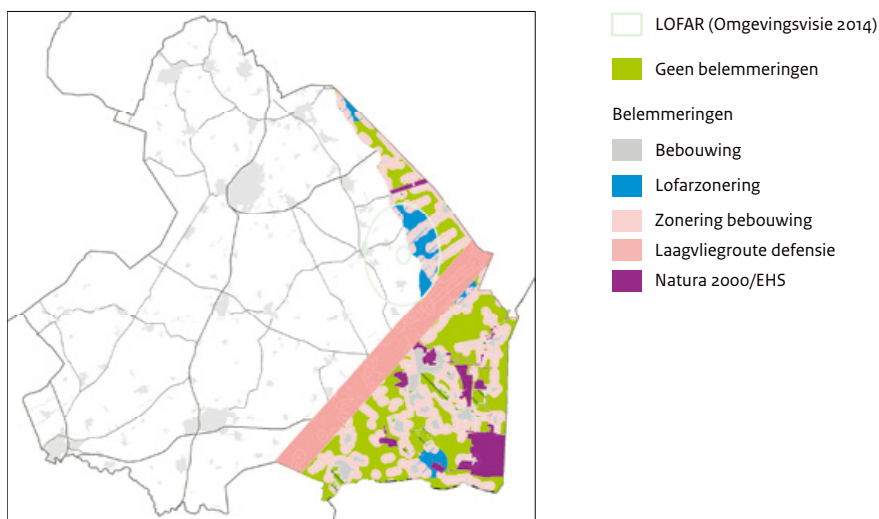
Rijksbetrokkenheid

In 2012 worden de Veenkoloniën opgenomen in de SVIR als zoekgebied voor grootschalige windparken dat onder de RCR-regeling zou vallen. In de onderhandelingen tussen provincies en Rijk die hierna plaatsvinden, stelt de provincie het doel bij naar 280 megawatt tot 2020. Sommigen zien de toekomstige energietransitie als een kans voor Drenthe, in het bijzonder voor de gebieden die te maken hebben met een krimpende bevolking (zie bijvoorbeeld de Eo Wijers-prijsvraag 2011-2012 met het thema ‘krimp, energietransitie en ruimtelijke kwaliteit in de Veenkoloniën’). In zijn Gebiedsvisie Windenergie Drenthe die in mei 2013 verschijnt, ziet de provincie de ontwikkeling van windenergieprojecten bovendien als een kansrijke tweede tak voor de landbouwsector (Provincie Drenthe 2013).

De Gebiedsvisie Windenergie Drenthe is opgesteld door Gedeputeerde Staten in samenwerking met de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Coevorden (Provincie Drenthe 2013).⁵ In dit document worden binnen de zoekgebieden uit de omgevingsvisie van 2010 “de locaties en gebieden die in aanmerking komen voor het plaatsen van windturbines nader begrensd” (ibid.: 3). De provincie vermeldt expliciet dat het niet de bedoeling is dat de provinciale zoekgebieden het maximaal mogelijke aantal windmolens gaan bevatten, en dat de gebiedsvisie juist rekening wil houden met de kernkwaliteiten van het gebied. Tegelijkertijd stelt de provincie expliciet dat het niet langer de vraag is of er windmolens in het gebied gaan komen, maar eerder *waar en onder welke voorwaarden* (ibid.: 8).

De aangewezen locaties zijn Gasselterboerveen (Aa en Hunze) en Nieuw Buinen-Zuid en Tweede Exloërmond-Zuid (Borger-Odoorn). Dit zijn de grootschalige locaties van Drentse Monden/Oostermoer. Voor Emmen volgt nader onderzoek en worden de locaties vastgelegd in de Structuurvisie windenergie Emmen. Voor Coevorden zijn het de zoekgebieden

Figuur 5.12
Zoekgebied grootschalige windenergie



Bron: Overgenomen van Provincie Drenthe (2010, 2014)

Weijerswold en omgeving en Uitbreiding Europark. De gemeenten moeten deze gebieden vastleggen in hun eigen gemeentelijke structuurvisie, al bestaat voor de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze “de mogelijkheid [eigen nadruk] dat er windparken worden vastgelegd in een inpassingsplan op grond van de lopende Rijkscoördinatierегeling” (Provincie Drenthe 2013: 30). In de dan geldende visies op windenergie van de twee gemeenten worden geen respectievelijk veel lagere hoeveelheden megawatts genoemd (ibid.: 10).

Klaarblijkelijk is de minister van Economische Zaken er niet helemaal gerust op dat Drenthe buiten het grootschalige windmolenpark Drentse Monden/Oostermoer voldoende megawatts zal plaatsen. In een brief eind 2013 maakt hij duidelijk dat, behalve de 150 megawatt in dit park, ook de overige megawatts in de gemeenten Emmen en Coevorden moeten worden gerealiseerd om te voorkomen dat hij het vermogen van het park in de Veenkoloniën verhoogt tot 185,5 megawatt. Dat hiervoor voldoende planologische ruimte is, onderstreept hij door aan te kondigen in de plan-MER van het windpark ook de ‘extensieve’ variant van 255 megawatt voor Drentse Monden en Oostermoer te zullen onderzoeken.

In de SvWOL, die in 2014 definitief wordt, wordt de taak van 285,5 megawatt opgenomen voor Drenthe, iets hoger dan de 280 megawatt die in 2012 in de SVIR wordt genoemd en veel hoger dan de 60 megawatt die de provincie oorspronkelijk had genoemd. Deze doelstelling is vastgelegd in de Actualisatie omgevingsvisie Drenthe, met grotendeels

dezelfde zoekgebieden als in de Omgevingsvisie van 2010. Het enige verschil is dat een kleine buffer rondom de laagvliegroutes van Defensie is verdwenen en dat de Lofar-2 zone meer ruimte inneemt (er is geen overlap meer met de zoekgebieden).

5.3.3 Projectarena

De beleidsarena en de projectarena overlappen elkaar in Drenthe in de tijd. Rond 2010 komen energiebedrijven en projectontwikkelaars bij boeren langs om te inventariseren of, en hoe, zij een windpark kunnen realiseren op hun grond. Agrariërs uit het gebied verenigen zich om ook zelf een windpark te realiseren. De eerste groep richt in het voorjaar de Stichting Duurzame Energie Productie op, samen met het Energiebedrijf Raedthuys en de burgercoöperatieve onderneming De Windvogel. Deze stichting wendt zich rechtstreeks tot het ministerie van Economische Zaken met een aanvraag voor de realisatie van een groot windpark (met twee deelparken), met een omvang van tussen de 120-150 megawatt. Als hun aanvraag wordt gehonoreerd, volgt er een notitie Reikwijdte en detail. Vervolgens legt in 2011 een tweede groep agrariërs, verenigd in Windpark Oostermoer Exploitatie, een aanvraag voor een grootschalig windpark (300-450 megawatt) bij het ministerie neer. Hierop worden beide parken samengevoegd, onder de naam Windpark De Drentse Monden en Oostermoer. In 2012 wordt dan een nieuwe notitie Reikwijdte en detail opgesteld.

Vanaf het begin is er veel weerstand tegen de plannen. Minister Maria van der Hoeven van Economische Zaken schrijft al in 2010 in een brief aan de initiatiefnemers dat zij zelf moeten zorgen voor draagvlak. De initiatiefnemers organiseren bijeenkomsten in de omgeving om over de plannen te vertellen. De verschillende bewonersorganisaties die ontstaan, worden uiteindelijk vertegenwoordigd door één overkoepelende organisatie: Tegenwind Veenkoloniën. Er is veel kritiek op het proces. Hoogleraar Strijker, zelf betrokken bij de discussie, voert aan: “Lang niet iedereen vindt [de windmolens] lelijk. Maar als de overheid de burgers volledig negeert, word zelfs ik actievoerder.” Actievoerder Nico Broekema: “De werkwijze van de overheid maakt windenergie tot een heel discutabel iets. Als dit plan zo doorgaat, zijn dit de laatste windmolens die de overheid geplaatst krijgt. Als we besluiten dat we windmolens willen, moeten we het zeker niet op deze manier doen” (Dagblad van het Noorden 2016a). In de loop der jaren blijven de tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders bestaan. Volgens sommigen heeft dit de gemeenschap gespleten (Dagblad van het Noorden 2016a, 2016b; Bröring 2017).

De gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze staan achter de zoeklocaties in de 2013 provinciale Gebiedsvisie Windenergie, die deze locaties aanwijst (hoewel de gemeente Borger-Odoorn nog een slag om de arm houdt). Dit betekent echter niet dat ze ook achter de nieuwe plannen staan. De gemeente Borger-Odoorn zegt door de plannen van de initiatiefnemers te zijn overvallen (RTV Noord 2015). Eind 2014 laten beide gemeenten een draagvlakonderzoek doen, waaruit blijkt dat het overgrote deel van de bevolking tegen de komst van de windmolens is. Daarmee keren ook de gemeenten zich tegen de plannen.

In september 2015 stellen het ministerie van Economische Zaken, de provincie en de initiatiefnemers een gebiedscoördinator aan om de dialoog in het gebied aan te zwengelen. Deze gebiedscoördinator moet onder andere peilen wat het animo onder de bevolking is om financieel in de windparken te participeren en wat er met het geld uit een eventueel gebiedsfonds zou moeten worden gedaan (Elsinga & Otterdoom Procesmanagement 2015). Het gebiedsfonds is ingericht en zou in een periode van ongeveer vijftien jaar 4,8 miljoen euro moeten omvatten (Windpark De Drentse Monden en Oostermoer 2014).

Eind 2015 dienen gemeenten en provincie een zienswijze in tegen de ontwerpplannen van het windpark. Zij vragen de minister om het plaatsje Drouwenersmond niet 'in te sluiten' met windturbines. Hiernaast verzoekt de provincie de minister om alsnog zeggenschap te krijgen over de plaatsing. De Crisis- en Herstelwet snijdt voor gemeenten de weg af om deze plannen bestuursrechtelijk aan te vechten. Daarom spannen ze een kort geding aan. Ze geven aan, achteraf gezien, meerdere initiatieven alleen te hebben samengevoegd om tot een windpark te komen van boven de 100 megawatt, om hiermee onder de rijkscoördinatie-regeling (RCR) te vallen. De provincie Drenthe schaart zich niet achter het kort geding, omdat die het werk van de pas aangestelde gebiedscoördinator zou verstoren (RTV Drenthe 14 okt 2015). Inmiddels pleit de VNG, mede op basis van de ervaringen in Drenthe, voor meer gemeentelijke zeggenschap over de implementatie van hernieuwbare energie (Buitelaar 2015).

In het begin van 2016 schrijven twee ondernemersverenigingen in samenwerking met een bedrijf voor zonnepanelen een open brief in het Dagblad van het Noorden, waarin ze wijzen op de "ernstige verstoring van sociale, maatschappelijke en zakelijke verhoudingen" in de Veenkoloniën (Dagblad van het Noorden 2016b). Volgens hen zou er onder andere worden bedreigd met het boycotten van producten van lokale ondernemers. Ze pleiten voor een time-out van een half jaar om aanvaardbare oplossingen te kunnen zoeken, en schuiven een alternatief naar voren: het Solar Park Veenkoloniën. De Tweede Kamer neemt dit verzoek om een time-out bij de bespreking van het ontwerpprijsinpassingsplan over in een motie, die een meerderheid krijgt. De minister van Economische Zaken legt de motie echter naast zich neer. In een brief (Ministerie EZ 2017b) argumenteert hij dat in het landelijk beleid nu eenmaal is gekozen voor de meest kosteneffectieve variant, en dat het inlassen van een bezinningsvariant (dat wil zeggen zonne-energie) te veel vertraging zou opleveren. Wel schrapt hij vijf windmolens rond Drouwenersmond uit het plan, op voorwaarde dat de provincie met alternatieve locaties komt.

Het rijksinpassingsplan wordt definitief vastgesteld in september 2016, waarna de vergunningen worden verleend. Er worden bezwaren ingediend bij de Raad van State, maar tevergeefs. In hetzelfde jaar schakelen vier burgers uit de Veenkoloniën de Nationale ombudsman in. In een brief zetten zij hun bezwaren tegen de SvWOL op een rij. Ze vinden dat de noodzaak van wind-op-land niet is aangetoond en dat de onderbouwing onzorgvuldig is en gebaseerd op verouderde technologische informatie. Volgens hen worden energietechnologieën alleen vergeleken op kosten, en niet op ruimtebeslag en ruimtelijke inpassingsmogelijkheden.

Figuur 5.13
Windenergie Drenthe

Windpark De Drentse Monden en Oostermoer



Bron: Druiff (2016)

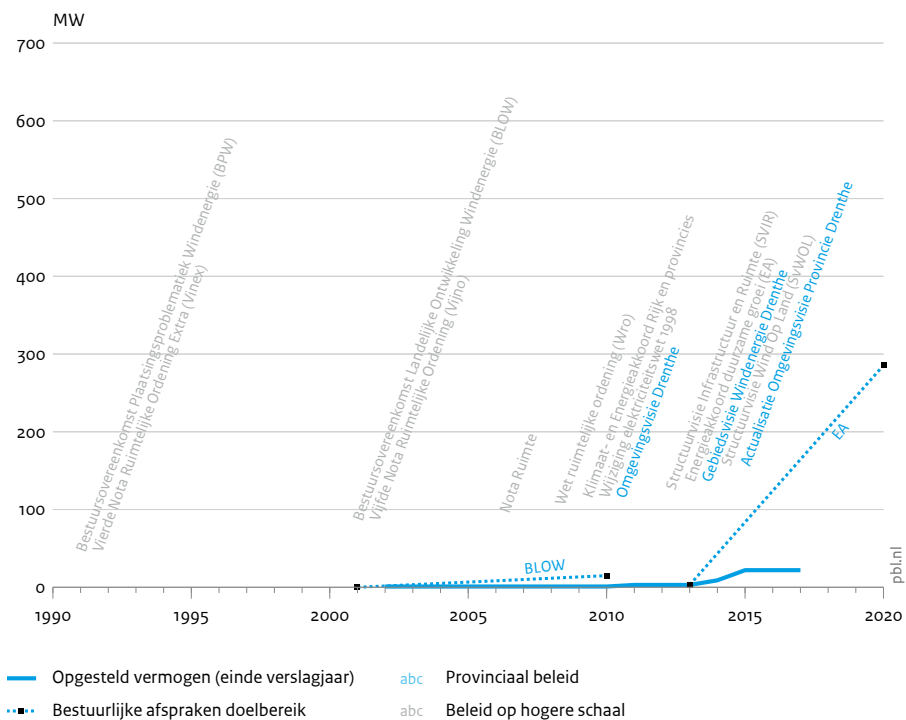
Hoewel de meeste windenergie binnen de grote parken wordt gerealiseerd, hebben ook andere locaties in Zuidoost-Drenthe te maken met windturbines, in het bijzonder Emmen en Coevorden. Begin 2014 krijgt Emmen een nieuw college, dat de gemeente windmolen-vrij wil houden (Ditte 2017: 37). De provincie trekt vervolgens middels de provinciale coördinatieregeling de regie naar zich toe en wijst 95,5 megawatt toe aan de gemeente Emmen. Hiermee 'behoedt' ze Drentse Monden/Oostermoer voor een groter aantal megawatts; het proces verloopt hier heel stroef, mede doordat er meer windmolens komen dan aanvankelijk gepland. Uiteindelijk verzoekt het Emmense college de provincie om de realisering van de windmolens alsnog in eigen hand te mogen houden. Het ontwikkelt een eigen visie op de ruimtelijke inpassing van de windmolens, met daarin de minimale afstanden en de maximale hoogtes. Inwoners van het gebied krijgen de mogelijkheid om hierover met de ontwikkelaar nadere afspraken te maken, die kunnen worden vastgelegd in een omgevingsovereenkomst. De basis hiervoor is een gedragscode die de gemeente heeft opgesteld (Natuur- en Milieufederaties en Natuur & Milieu 2018). De provincie steunt deze benadering in principe (Stelpstra 2018).

Terugkoppeling beleidsarena

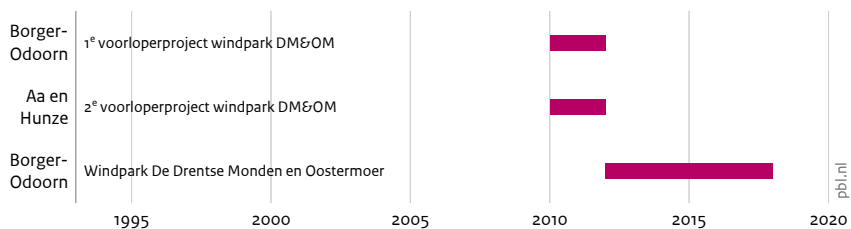
In 2018 maakt de provincie een nieuwe omgevingsvisie waarin het verzet tegen wind-op-land – hierna beschreven onder de projectarena – slechts deels is verwerkt. In de paragraaf over windenergie staat dat turbines op 'logische locaties' moeten komen, waar ze aansluiten bij 'verwante functies' zoals bedrijventerreinen en langs hoofdinfrastructuur

Figuur 5.14
Wind-op- land in Drenthe

Opgesteld vermogen en afspraken



Projecten



Bron: CBS 2018; RVO 2018

of worden weggewerkt zodat “turbines minder waarneembaar of dominant zijn, zoals in bossen en kleinschalige landschappen” (Provincie Drenthe 2018: 115).

In tegenstelling tot Noord-Holland ziet de provincie Drenthe wel ruimte voor nieuwe windparken, mits er een ‘landschappelijk verhaal’ wordt verteld:

Wij streven ernaar om windturbines in afzonderlijk herkenbare opstellingen te plaatsen, waarmee het horizonbeslag van windmolens wordt beperkt. Met een heldere opstelling kan ook een ruimtelijke structuur benadrukt worden. Een opstelling is herkenbaar als turbines niet ten opzichte van elkaar interfereren, dus afzonderlijk waarneembaar zijn. Een opstelling kan over één of meer turbines gaan, dus solitair, een cluster, een lijn of een andere herkenbare vorm. (Provincie Drenthe 2018: 115)

5.3.4 Analyse en conclusies

De lessen rondom de implementatie van windenergie in Drenthe zijn divers vanwege de uiteenlopende ervaringen bij de Veenkoloniën, Emmen en Coevorden: het is een ‘governance laboratorium’ in de woorden van Stelpstra (2018). Maar in het algemeen kan worden gesteld dat de implementatie van windenergie in Drenthe breed wordt erkend als zeer problematisch. Het conflict loopt op tot de Tweede Kamer en bereikt de nationale media volop. Het leidt zelfs tot sociale ontwrichting binnen de gemeenschappen en een verminderd vertrouwen in de overheid. Om de balans op te maken passen wij wederom de vier evaluatiecriteria van Fischer (1995) toe.

Sectoraal

De provincie Drenthe ligt ver af van haar doelbereik. Van alle onderzochte provincies heeft ze tot nu toe de minste windenergie gerealiseerd. Eind 2017 stond er 21,2 megawatt geïnstalleerd vermogen. Dit is 7,4 procent van de totale doelstelling (285,5 megawatt) van de provincie (RVO 2018: 47). Sinds 2015 is het vermogen niet gegroeid.

Het RCR-project – Windpark De Drentse Monden en Oostermoer – zou het belangrijkste aandeel megawatts leveren. Daarom staan we hier stil bij dit project. Het project is relatief vroeg aangemeld als RCR, wat betekent dat het proces niet voorspoedig is verlopen door redenen die hierboven zijn beschreven. Na vijf jaar, in 2016, wordt het rijksinpassingsplan vastgesteld, waarna men hiertegen in beroep gaat bij de Raad van State. Twee jaar later, op 21 februari 2018, zijn deze beroepen behandeld in het voordeel van de initiatiefnemers. Alles bij elkaar, als er geen belemmeringen meer zijn voor de bouw, kan het totaal geïnstalleerd vermogen in 2020 200,9 megawatt bedragen, volgens RVO. Dit is een flinke stap vooruit, maar nog steeds niet voldoende om het gestelde doel te halen.

Ruimtelijk

Diverse delen van Drenthe lenen zich in functionele termen voor windenergie, gezien de relatief lage bevolkingsdichtheid. Wind-op-land kan voor agrariërs bovendien een bron van inkomsten zijn.

Windenergie kan ook vanuit het ‘landschappelijk verhaal’ worden beargumenteerd. Enerzijds is energiewinning al lang een onderdeel van het Drentse landschap (veen-afgraving), waardoor de komst van windturbines past in een langere traditie. De keerzijde hiervan is dat juist deze geschiedenis negatieve gevoelens oproept van uitbuiting van lokale gemeenschappen. De spanning tussen de functionele en de maatschappelijke betekenis van het gebied speelt sterk in Drenthe. Voormalig Rijksadviseur voor het Landschap Eric Luiten beschrijft treffend hoe het ‘landschappelijk verhaal’ zoals hij dit oorspronkelijk bedoelde, in de praktijk niet overtuigt. Het is de moeite waard om dit citaat hier integraal op te nemen:

In 2014 heb ik een advies opgesteld over de inpasbaarheid van ruim 100 megawatt windenergie in de Drentse Veenkoloniën. Dat is een uitgestrekt gebied. Daar zou het goed kunnen in zowel ruimtelijke als historische zin. Na de turfwinning is dat cultuurlandschap opgebouwd, daarna bleek er gas onder de grond te zitten. Nu is er weer een nieuwe energietaak die vele miljoenen euro’s naar het gebied zou kunnen brengen. Dat proces liep echter vast op bestuurlijk niveau en later ook bij de samenleving. Toen ik daar op gesprek ging zag ik dat de uitgestrektheid wordt geflankeerd door lange bebouwingslinten van burgers en boeren die er door elkaar heen wonen en werken. De boeren willen graag een ‘vierde teelt’ in de vorm van windenergie, maar dat heeft direct invloed op het panorama van de burgers die ernaast wonen. Wij hadden het voorstel om de turbines in rechte lijnen ver van de woningen te plaatsen. Niemand zou last hebben van geluid of slagschaduw. Maar ze bleven daarmee in het zicht van iedereen die er niet om gevraagd had. Daardoor blijft het daar ‘not-done’. (citaat in Dekker & Van Leeuwen 2018: 6)

Institutioneel

In Drenthe is de verantwoordelijkheid voor de windparken vaak gedelegeerd. De casus laat zien dat dit ook risico’s met zich meebrengt. Binnen het RCR-gebied zijn het de initiatiefnemers die draagvlak moeten organiseren en daarbuiten delegeert de provincie de regie aan de gemeenten Emmen en Coevorden. Hoewel dit past binnen de regels en wellicht ook binnen een bestuurstraditie, bestaat er op dit punt een zekere spanning met de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening, waar overheidslagen hun eigen belangen identificeren en zich inzetten – via overleg en polderen, en desnoods via de juridische weg – om deze te realiseren. Delegeren is ook niet zonder risico: in de lokale politiek van Emmen is een grote weerstand ontstaan tegen windenergie, waardoor de voortgang van het project stroef verloopt.

In deze casus zet de minister zich maximaal in om het belang van het Rijk bij de opstelling van windmolens te verdedigen. Hij kiest ervoor om de Rijksoverheid het proces strak in de hand te laten houden, enkele concessies te doen en verder gebruik te maken van de doorzettingsmacht van het Rijk, in plaats van uitstel te verlenen door een (nieuw) lokaal of provinciaal proces van overleg en visievorming. Ook enkele gemeenten kiezen voor de ‘juridische’ weg. Deze keuzes passen binnen het juridisch kader (de rechter geeft het Rijk

ook gelijk), maar passen ze ook binnen de traditie van de ruimtelijke ordening, waar het polderen, het afwegen van belangen en consensusvorming vaak centraal staan? Of het via deze weg wel mogelijk is om tot een gedragen compromis te komen, is moeilijk te zeggen. Ook in de Gebiedsvisie Windenergie van 2013 wordt immers geconstateerd dat “alle partijen graag betrokken willen worden bij het opstellen de gebiedsvisie, [maar] dat de opvattingen van voor- en tegenstanders van windenergie zo ver uit elkaar liggen dat een zinvolle participatie in het proces redelijkerwijs niet mogelijk was. Daarom is gekozen om tijdens dit proces regelmatig informatie te verstrekken over het proces en de vervolgstappen” (Gebiedsvisie Windenergie Drenthe 2013: 5).

In de casus Drenthe wordt het Rijksbeleid bekritiseerd vanuit het achterliggende doel, namelijk de afspraken binnen de EU. Deze afspraken gaan het om het verminderen van de CO₂-uitstoot en het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie. Waarom zouden we de manier van energieopwekking niet uitwisselbaar maken als ook zo aan de doelstellingen kan worden voldaan? Op dit moment is er immers zoveel weerstand tegen wind-op-land dat alternatieven, zoals zonne-energie, volgens deze redenering logisch kunnen zijn. De vier burgers uit de Veenkoloniën die de Nationale Ombudsman inschakelen, vinden dat de noodzaak van wind-op-land niet is aangetoond en dat de onderbouwing onzorgvuldig is en gebaseerd op verouderde technologische informatie. Zij menen dat energietechnologieën alleen worden vergeleken op kosten, en niet op ruimtebeslag en ruimtelijke inpassingsmogelijkheden. Dit is een tweede manier om het optreden van het Rijk in deze casus ter discussie te stellen.

Maatschappelijk

In de casus Drenthe lopen processen op verschillende overheidsniveaus in uitlopende richtingen. Praktisch tegelijk met het opstellen van de provinciale omgevingsvisie, wordt de aanvraag voor een grootschalig park al goedgekeurd, waarbij – vanwege de RCR – de regie komt te liggen bij het Rijk. Door de gang van zaken in deze casus staan provincie en gemeenten al snel buiten spel. Het betekent ook dat ze minder goed kunnen meewerken – voor zover ze dat willen – om via de lokale democratie, door het maken van hun eigen structuurvisie, draagvlak te creëren voor windenergie. In de Gebiedsvisie Wind uit 2013, die de provincie samen met de betrokken gemeenten heeft opgesteld, lijkt het alsof de gemeenten nog hopen invloed te hebben op de uitvoering van het project. Ook de provincie hoopt de regie nog terug te kunnen krijgen. Maar de minister wil blijkbaar grip houden op het doelbereik in Drenthe, en suggereert zelfs, onder de druk van het Energieakkoord, dat er in het rijksinpassingsplan meer windmolens komen als de windparken elders in de provincie onvoldoende megawatts gaan leveren.

Niet alleen grijpt het Rijk ‘van boven’ in op de lokale situatie middels een inpassingsplan, ook de tegenstanders van wind-op-land in Drenthe stappen direct naar het landelijk niveau (Tweede Kamer, Nationale ombudsman), of proberen hun gelijk te krijgen via de civiele rechter in een procedure tegen de staat. Op deze manier slaat de politieke discussie twee bestuurslagen (provincie en gemeente) min of meer over.

Dat een dergelijk debat uiteindelijk landelijk wordt gevoerd, voedt alleen maar het frame van ‘wij lokaal’ tegen ‘zij de bestuurders in Den Haag’. De manier waarop de RCR het lokale (gemeentelijke) politieke debat overbodig maakt, samen met het door sommigen gevoelde gebrek aan inspraak (Druif 2016), is volgens de tegenstanders een goed recept om de tegenstand op te voeren.

Een laatste punt betreft de verdeling van lusten en lasten. Tegenstanders wijzen erop hoe het in Groningen is gegaan: “Kijk naar Groningen, waar de opbrengst van het aardgas wegvloeit. Dat willen wij niet. Wij zien een kans om de windmolens zelf te ontwikkelen, zodat Drenthe geen wingewest wordt. Wij willen onze bedrijven versterken en daarmee ook de lokale economie” (in Druif 2016). De mogelijkheid van financiële participatie voor omwonenden lijkt in Drenthe pas laat in het proces te zijn geïntroduceerd. Hetzelfde geldt voor het idee van een gebiedsfonds. Hierdoor hebben financiële deelname en gebiedsfonds meer de betekenis van compensatie dan van een middel om de lokale bevolking eigenaarschap te geven.

Lessen

- **Eenduidige houding van het Rijk:** de handelswijze van het Rijk is transparant: het nationale belang wordt ferm verdedigd. Het kan worden gezien als een experiment met de grenzen van top-downhandelen. Hierbij is de RCR een krachtig juridisch middel gebleken. Nu deze werkwijze juridisch stand heeft gehouden, kan ze werken als precedent.
- **Spanning tussen overheidslagen:** in Drenthe is er niet één overheid, maar polarisatie langs de as van voor/tegen en lokaal/nationaal.
- **Lokale oorsprong geen garantie voor draagvlak:** ondanks het feit dat de initiatiefnemers lokaal zijn, heeft het plan de gemeenschap sterk gepolariseerd.
- **Lokaal landschappelijk verhaal:** in Drenthe slaat het door professionals gemaakte landschappelijk verhaal van energielandschappen, historisch gezien, niet aan bij de lokale bevolking.

5.4 Friesland

5.4.1 Inleiding en context

Net als Drenthe is Friesland een dunbevolkte provincie met een overwegend ruraal karakter, maar net als in Noord- en Zuid-Holland is de windpotentie in Friesland in fysieke termen (windsnelheid en frequentie, open ruimte) zeer hoog. Windenergie is al lang een onderdeel van het landschap, maar anders dan in de Wieringermeer gaat het hier om kleinschalige turbines bij particuliere agrariërs of om ‘dorpsmolens’ geëxploiteerd door lokale gemeenschappen (Timár 2015). Het verschijnsel dorpsmolens is redelijk ingeburgerd in Friesland: ze zorgen voor inkomsten voor publieke doelen, en het idee van zelfvoorzienendheid spreekt hier aan. Eric Luiten (Rijksadviseur voor het Landschap): “Je kan ook polemisch stellen dat elke boerderij een eigen molen moet kunnen hebben. In Friesland is dat heel interessant. Wat vroeger de hooiberg was en de torensilo, is nu de molen.

Het landschap is een gebruiksruimte” (in Dekker & Van Leeuwen 2018). De groei van het aantal en de omvang van windturbines maakt een dergelijke stelling veel minder vanzelfsprekend. Ook in Friesland woedt over wind-op-land inmiddels een verhit maatschappelijk debat.

Het bevorderen van windenergie is al lang een thema in de ruimtelijke ordening van Friesland. Het Streekplan Windstreek 2000 gaat uit van een geïnstalleerd vermogen van 200 megawatt in 2010, die voornamelijk zal worden gerealiseerd door een windpark bij de Afsluitdijk, het in de casestudie Noord-Holland genoemde Interprovinciaal Project Windpark Afsluitdijk (IPWA). Windstreek 2000 voorziet ook in het opruimen van solitaire turbines doordat deze worden geconcentreerd in zogenoemde opschalingsclusters. Binnen deze clusters zijn nieuwe molens van 40-60 meter masthoogte toegestaan en erbuiten worden turbines geweerd. Volgens de structuurvisie mag elke gemeente in Friesland een eigen opschalingscluster aanwijzen (Provincie Friesland 2000: 3; Provincie Friesland 2014: 3). De realisatie van de grote windparken verloopt echter niet voorspoedig en bij de bevolking ontbreekt het draagvlak (Provincie Friesland 2012: 7). Op basis van een evaluatie uit 2007 kiest de provincie er in 2008 voor het wind-op-landbeleid te herzien.

5.4.2 Beleidsarena

In 2008 wordt het Atelier Fryslân opgericht, met de opdracht om gevraagd en ongevraagd advies te geven in de beginfase van de ruimtelijkeplanvorming (Feddes 2009: 31). In hetzelfde jaar publiceert het atelier het rapport *Fryskewyn*, geschreven door bureau Venenbos en Bosch. Het rapport waarschuwt tegen de ongebreidelde groei van windmolens in het landschap. Waardevolle landschappen moeten worden vrijgehouden en windmolens moeten een plaats krijgen in de grootschalige landschappen bijvoorbeeld rond de Afsluitdijk (Feddes 2009: 33). Het plaatsen van turbines in Friesland zou zelfs de aanwezige landschappelijke verschillen kunnen versterken (Feddes 2009: 50). Dit past bij het eerdergenoemd landelijk advies van Dirk Sijmons uit 2007 om windmolens te concentreren. Dit rapport benoemt ook al de noodzaak om het oude molenbestand te saneren.

De ruimtelijke herschikking van windmolens in de provincie (zie figuur 5.15) laat dit concentratiebeleid duidelijk zien. De grote waaier aan solitaire molens wordt nu vooral gepland in grote parken op zee of in lijnopstellingen op land. De landschappelijke impact wordt echter ook bepaald door onder andere de hoogte van de turbines; deze is niet afgebeeld in figuur 5.15.

Een eerste (top-down) poging

Het ontwerp van de provinciale structuurvisie uit 2012 neemt het advies over concentratie over (Provincie Friesland 2012). Volgens Stoop (2014: 26) is de strategie hierbij om de aanwijzing van gebieden ‘van bovenaf’ te doen en vervolgens de invulling ‘van onderop’ te laten plaatsvinden. Daarom wijst de provincie in de ontwerpstructuurvisie een beperkt aantal plekken zoekgebieden aan voor grootschalige parken: 1) een groot windpark in het IJsselmeer, 2) een windpark op de kop van de Afsluitdijk, en 3) windturbines rond het snelwegklaver Heerenveen. Inmiddels heeft Friesland in het kader van het Energieakkoord

met het Rijk ook een taakstelling afgesproken van 530,5 megawatt voor 2020, ruim twee keer zoveel als de doelstelling voor 2010. Deze taakstelling zet druk achter het proces om tot een structuurvisie te komen met voldoende ruimte voor wind-op-land.

De plannen stuiten op veel weerstand. Het project op de kop van de Afsluitdijk speelt de hoofdrol in de kritische documentaire *Onderstroom*. In deze film is te zien hoe omwonenden zich overvallen voelen door de plannen voor een groot aantal turbines in hun directe leefomgeving (Trouw 2017). Wind-op-land blijkt een zeer gevoelig dossier te zijn. Niet alleen omwonenden en belanghebbenden uit zich kritisch over het park, ook de gemeente Súdwest-Fryslân (SWF) is tegen. Deze gemeente wil liever een lijnopstelling op of langs de Afsluitdijk en niet direct tegenover de kust van de IJsselmeer (Elzenga et al. 2017).

De provincie besluit hierop het plaatsingsbeleid over een heel andere boeg te gooien. In het provinciale Uitvoeringsprogramma Duurzame Energie 2014-2020 spreekt ze alleen over een grootschalig cluster van windmolens in het IJsselmeer en niet expliciet over andere initiatieven zoals het project op de kop van de Afsluitdijk (Provincie Friesland 2013: 20-21). Het windpark Fryslân is dan al aangemeld als een RCR-project (zie paragraaf 4.3.1).

Volgens het Uitvoeringsprogramma wil de provincie eerst met de lokale gemeenschappen over de plannen spreken voordat ze (op korte termijn) met een structuurvisie komt waarin de locatiekeuzes staan. Volgens Stoop (2014: 27) is dit de strategie van de provincie om het Rijk tevreden – en op afstand – te houden, en hiernaast te werken aan een aanpak van onderop.

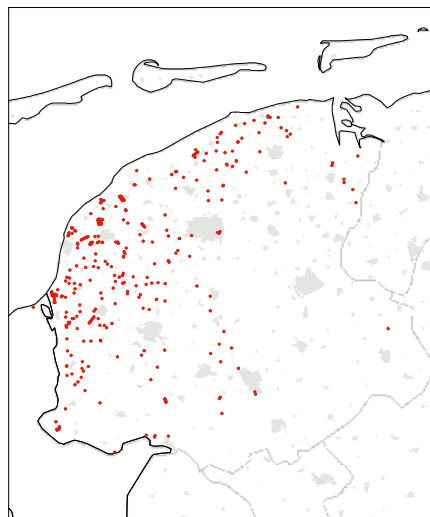
Een nieuwe aanpak

In navolging van het Flevolandse model (Provincie Fryslân 2014) roept de provincie een maatschappelijk initiatief, Fryslân Foar de Wyn (FfdW), in het leven om bottom-up een alternatief plan te ontwikkelen. FfdW bestaat uit drie maatschappelijke partijen: de Friese Milieu Federatie, het Platform Duurzaam Fryslân en de Stichting Hou Friesland Mooi. Volgens Timár (2015: 3) is deze aanpak innovatief, omdat “drie gedoodverfde opposenten – de windsector, de milieu- en natuurbeweging, en verontruste burgers – besloten om elkaar niet te bestrijden, maar juist samen te werken”. Na vijf maanden komen de drie partijen tot een gedeelde visie en presenteren ze bij Gedeputeerde Staten een plan van aanpak, met als motto ‘verdeling van lasten, lusten en zeggenschap’. FfdW bekritiseert het uitgangspunt van grootschalige windparken dat de provincie hanteert; in hun ogen is het “niet eerlijk om de lasten in een paar gebieden te concentreren en de lusten te verdelen over de hele provincie en daarbuiten” (Timár 2015: 5). In het najaar van 2013 kent de provincie financiële steun toe aan FfdW om de opties voor de plaatsing van windmolens te inventariseren die op meer maatschappelijk draagvlak mogen rekenen dan haar eigen plannen.

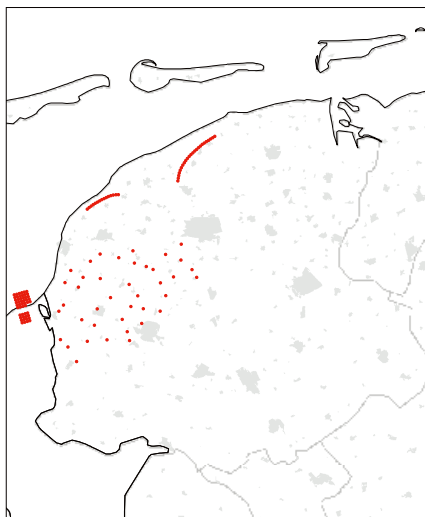
Figuur 5.15

Windenergie Friesland, 2009

Bestaande windmolens



Geplande windmolens



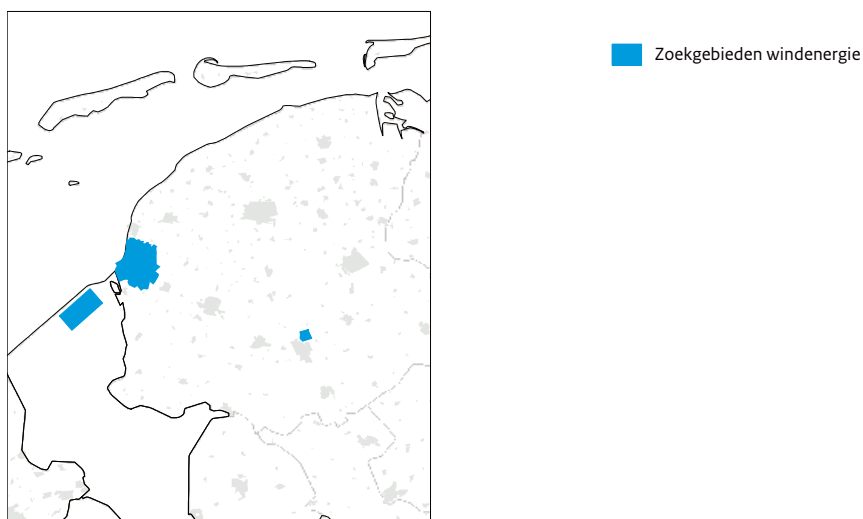
Bron: PBL

Ook in de definitieve provinciale structuurvisie van februari 2014, Structuurvisie Fryslân Windstreek 2014 IJsselmeer, staat alleen een windpark in het IJsselmeer: “In deze structuurvisie leggen wij dus alleen het ruimtelijke beleid voor windmolens in het IJsselmeer bij de Afsluitdijk vast” (Provincie Friesland 2014: 4). Aangezien het zoekgebied in het IJsselmeer groot genoeg is voor 400 megawatt en er al 150 megawatt op land aanwezig is, is dit voldoende om te voldoen aan de afspraken met het Rijk (530,5 megawatt). Daarnaast zet de provincie in op de sanering van oude molens. Voor elke 4 megawatt die in het IJsselmeer wordt gebouwd, moet er 1 megawatt op het vasteland verdwijnen, zo is het streven. In de Verordening Romte (juni 2014) wordt vastgelegd dat er geen nieuwe molens op land bij mogen komen. Bovendien is vervanging van bestaande turbines, zoals dorpsmolens, alleen toegestaan als de nieuwe turbines niet hoger zijn dan de oude. Aangezien de omvang van windturbines door de technologie inmiddels is toegenomen, betekent dit feitelijk een uitsterfbeleid.

In april 2014 neemt de Tweede Kamer een motie aan waarin de minister wordt gevraagd de omvang van windpark Fryslân te beperken tot 250 megawatt (Stoop 2014: 27). Hiernaast wordt gevraagd om extra tijd om FfdW op stoom te laten komen. Als FfdW locaties kan vinden op land, hoeven er minder molens in het IJsselmeer te komen. Het Rijk geeft de provincie uitstel tot 1 januari 2015 om met plannen te komen voor het realiseren van de doelstelling. In februari 2014 is FfdW formeel van start gegaan. De organisatie zou ongeveer een half jaar later al met een advies moeten komen om Gedeputeerde Staten genoeg tijd te

Figuur 5.16

Aanwijzing windenergie Friesland



Bron: Overgenomen van Provincie Friesland (2012)

geven om de deadline van het Rijk te halen. De werkwijze van FfdW is niet “van gebied naar draagvlak [te werken], maar van draagvlak naar gebied” (Koers et al. 2013: 1). Initiatiefnemers kunnen bij hen voorstellen indienen. Tot maart 2014 komen bij FfdW 72 plannen binnen, met een totaal vermogen van meer dan 1.500 megawatt, ver boven de afgesproken provinciale taakstelling. Deze plannen worden getoetst aan de volgende zes criteria (Timár 2015: 7):

1. Clusters van vier tot zes turbines;
2. Masthoogte niet hoger dan 100 meter;
3. Clusters in het landschap als afzonderlijke visuele eenheid;
4. Voldoende afstand tussen de parken;
5. Per park identieke turbines;
6. Elk voorstel moet gepaard gaan met uitgewerkte ideeën over informatievoorziening, overleg met de omgeving, compensatie, participatie en sanering van oude molens.

Slechts 34 van de plannen voldoen aan de criteria en mogen door naar de volgende ronde. FfdW bundelt de overgebleven plannen geografisch in veertien Friese regio's en organiseert vervolgens voor elke regio een grote bijeenkomst om de plannen met de omgeving te bespreken. De insteek is niet alleen om te polsen of mensen voor of tegen de plannen zijn, maar om erachter te komen onder welke voorwaarden een plan acceptabel is. Helaas is de dialoog weinig constructief; een groep van “felle tegenstanders had zich hecht georganiseerd en was eropuit bijeenkomsten ‘te kapen’ om haar onvrede te uiten, uiteraard onder

belangstelling van de regionale media” (Timár 2015: 10). Het ontbreken van betrokkenheid van de overheid (provinciale en gemeentelijke bestuurders hadden met FfdW afgesproken dat ze pas aan het eind van het proces zouden deelnemen) ziet FfdW als een gemis: deze had de noodzaak van windenergie kunnen uitleggen.

Vervolgens stelt FfdW een Commissie van Advies in, geleid door ex-minister Pieter Winsemius. De commissie beoordeelt de 34 plannen op basis van de uitkomsten van de regiobijeenkomsten, een enquête over het lokale draagvlak en een effectenmatrix. Hiernaast stelt de commissie eigen criteria op aan de hand waarvan ze de plannen beoordeelt. Deze criteria zijn: (1) concentratie van turbines in een beperkt aantal gebieden, (2) draagvlak bevolking en (3) sanering oude molens. In september presenteert de commissie haar aanbevelingen, die integraal door FfdW worden overgenomen.

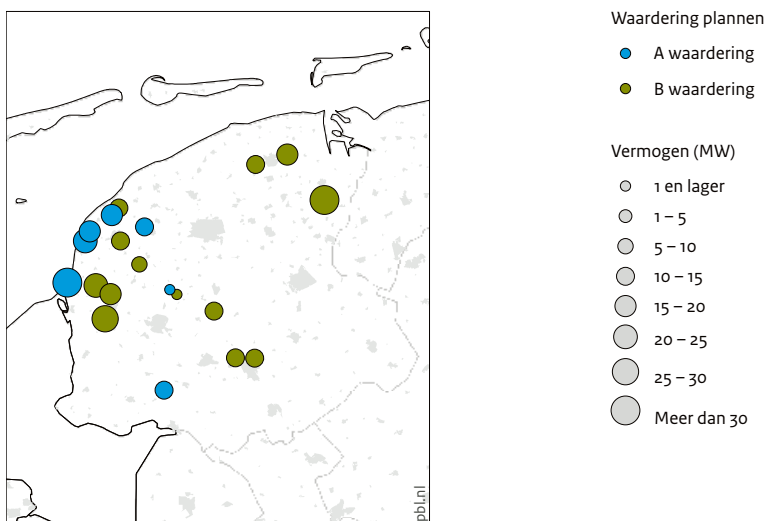
In oktober van 2014 komt FfdW, precies volgens de planning, met haar eindrapport. Zij stellen locaties voor op land die, naar eigen zeggen, op acceptatie van omwonenden kunnen rekenen (A-waardering) en optellen tot 225 megawatt. Deze plannen liggen vooral aan de kust ten noorden van de Afsluitdijk. Hiernaast zijn er nog dertien locaties waarvan, na enige aanpassing, acceptatie mogelijk wordt geacht (B-waardering) (Koers 2015: 88). Figuur 5.17 laat de spreiding van deze plannen zien. Het is opvallend dat de plannen met een A-waardering het lijken op het voormalige provinciaal beleid. Naast de noodzakelijke sanering (en vervanging van) verouderde turbines (zie verderop) zou de helft van de opgave op land, verspreid over diverse locaties, kunnen worden gerealiseerd. De andere helft zou in het IJsselmeer moeten komen.

Beslissing provincie

Gedeputeerde Staten spreekt waardering uit voor het door FfdW verrichte werk, maar volgt hun advies niet. In zijn evaluatie noemt Timár enkele redenen hiervoor (2015: 13). Zo is Gedeputeerde Staten bezorgd over de “effecten van grote turbines op woon- en leefmilieu, landschap, cultuurhistorie en ecologie”. Hiernaast vinden ze dat het van onderop ontwikkelen van projecten zou kunnen leiden tot ‘verrommeling’ doordat kleine clusters turbines komen te staan in gebieden die voorheen open waren. Verder zijn ze er niet van overtuigd dat de plannen voldoende draagvlak hebben (het moeizame verloop van de regionale gesprekken laat dat ook zien). En tot slot spelen er praktische factoren, zoals tijd, geld en risico's. De provincie houdt vast aan de in het coalitieakkoord van 2011 genoemde locaties: op de kop van de Afsluitdijk, bij Heerenveen, en het Windpark Fryslân, maar dan wel met de kanttekening dat moet worden onderzocht of het park in het IJsselmeer niet kan worden gerealiseerd met turbines langs de Afsluitdijk.

Zo wordt de ingezette beweging van bottom-upbesluitvorming in een klap teruggedraaid. De teleurstelling en verbazing bij FfdW is groot. Hoewel vanaf het begin duidelijk is dat de aanbevelingen van FfdW niet bindend zijn, hebben de positieve betrokkenheid en financiële steun van de provincie wel verwachtingen doen ontstaan onder de FfdW-partijen. Volgens Koers (2015) gaat de beslissing van Gedeputeerde Staten in tegen het eigen ambtelijk advies en is deze vooral gebaseerd op ‘electorale redenen’ (p. 88), gezien

Figuur 5.17
Plaatsingsmogelijkheden windenergie Friesland



Bron: <http://fryslanfoardewyn.nl/voorstellen>

NB deze kaart is gemaakt door de ingediende plannen op <http://fryslanfoardewyn.nl/voorstellen> individueel op te zoeken en de locatie met de hand vast te stellen met de in het voorstel aangegeven informatie. Enkele initiatieven zijn verspreid over meerdere locaties; in die gevallen is maar één locatie gekozen. De kaart moet dan ook als indicatief worden beschouwd.

de naderende verkiezing van 2015. Volgens deze redeneerlijn is het creëren van verspreide clusters een groter politiek risico dan het laten doorgaan van enkele grote parken, zeker als zo'n park in het IJsselmeer langs de Afsluitdijk wordt gerealiseerd. In haar reactie op de beslissing van de provincie schrijft het ministerie van EZ (in een brief aan de Tweede Kamer) mee te gaan in de plannen van de provincie voor een groot park in het IJsselmeer en een park op de kop van de Afsluitdijk. Het Rijk neemt de door de provincie gewenste omvang van het Windpark Fryslân (316 megawatt) min of meer over, maar de locatie blijft zoals oorspronkelijk aangewezen. Er komt geen nieuw onderzoek naar een opstelling langs de Afsluitdijk, omdat de duur van zo'n onderzoek het behalen van de doelstelling in gevaar zou brengen (TK 3 april 2015).

Op dit moment is de provincie zeer terughoudend met wind-op-land. De huidige coalitie heeft de taakstelling vanuit het Rijk van 530,5 megawatt opgesteld vermogen in 2020 weliswaar aanvaard, maar geeft hierbij aan dat er vervolgens geen nieuwe windmolens bij mogen komen. Bestaande molens mogen alleen worden vervangen door molens met dezelfde omvang (RVO 2018: 36). Dit beleid wordt ook gehandhaafd: Gedeputeerde Staten geeft reactieve aanwijzingen tegen de bestemmingsplannen van de gemeente

Leeuwarderadeel voor het verruimen van een regeling voor windturbines en tegen die van Harlingen voor het toevoegen van een turbine aan een bestaand park (Noordelijke Rekenkamer 2016: 27). Ook het dorp Redusum mag de bestaande dorpsmolen niet vervangen (Leeuwarder Courant 18 mei 2018).

3.4.3 Projectarena

Bij het beschrijven van de besluitvorming binnen de projectarena ligt het accent op het project in het IJsselmeer (Windpark Fryslân), omdat het is aangemeld als een RCR-project. Strikt genomen is het niet 'op land' maar in het water, maar beleidsmatig wordt dit project beschouwd als wind-op-land waardoor het meetelt in de doelstelling. Omdat dit project in de besluitvorming samenhangt met het park op de kop van de Afsluitdijk en activiteiten van FfdW, verwijzen we hiernaar in deze beschouwing.

Voorgeschiedenis

Zoals eerder aangegeven bij de beleidsarena, zijn er diverse plannen voor windturbines in het IJsselmeer nabij of langs de Afsluitdijk, onder andere het afgeblazen IPWA-project. Concrete plannen voor een grootschalig windpark in het IJsselmeer bij de Afsluitdijk zijn ontstaan kort nadat de ambitie voor windenergie werd vergroot, bijvoorbeeld in het rapport van Atelier Fryslân uit 2009. Hoewel er destijds nog geen harde plannen waren, start de initiatiefnemer Windpark Fryslân B.V. de ecologische verkenning al in 2008, omdat het om een beschermd natuurgebied gaat. In het advies van Atelier Fryslân wordt een geconcentreerd raster van 80-meter hoge turbines in het gebied ingetekend (Feddes 2009: 33). De provincie steunt het initiatief en het park 'windpark Fryslân' wordt opgenomen in zowel de ontwerpstructuurvisie van 2012 als het uitvoeringsprogramma van het jaar daarna. Hoewel het in het water staat, is het voorstel niet onomstreden. Mensen zijn "ongerust over de effecten die het Windpark kan hebben op de unieke kwaliteiten van het IJsselmeergebied voor natuur, visstand, de waterrecreatie en op toerisme en recreatie in de kustregio" en vrezen dat het initiatief "negatieve tendensen gaat versterken die men nu al in het gebied ervaart zoals vergrijzing, verminderde belangstelling van jongeren en gezinnen voor wonen in de dorpen" (Ten Thij 2016: 1).

Start planprocedure

In 2012 wordt Windpark Fryslân aangemeld bij het Rijk als een RCR-project. Hierdoor verschuift de hoofdverantwoordelijkheid van provincie en gemeente naar de nationale overheid. Naar eigen zeggen blijft de provincie 'betrokken bij' het opstellen van het inpassingsplan en is ze van voornemens om financieel deel te nemen in het park (Friesch Dagblad 2017). De redenen voor provinciale participatie zijn divers. Als investeerder kan de provincie het financieringsproces versnellen. Bovendien kan ze sturen op financiële participatie voor inwoners, en op de vorming van een compensatiefonds voor de Friese kustgemeenten die er last van hebben. Omdat het windpark zich in Rijkswateren bevindt, is de provincie voor de meeste vergunningen geen bevoegd gezag. Desondanks signaleren critici wel degelijk het gevaar van 'dubbele petten' bij de provinciale participatie (Elzenga et al. 2017). Behalve met een investering ondersteunt de provincie de planvoorbereiding met een subsidie uit het fonds Friesland Schone Energie.

In mei 2012 wordt het projectvoorstel gepubliceerd en een startnotitie ter inzage gelegd (hierop worden 36 unieke zienswijzen ontvangen). De informatieavond voor bewoners en andere geïnteresseerden trekt tachtig bezoekers. Hiernaast voert de initiatiefnemer gesprekken met vertegenwoordigers van belanghebbenden. In de loop der tijd ontstaat hieruit een klankbordgroep voor de plannen en onderzoeken: “deelnemers aan deze gesprekken, die tussen 2012 en 2015 hebben plaats gevonden, geven aan dat het een open en constructief overleg was” (Ten Thij 2016: 6). Maar “buiten de kring van deelnemers aan de genoemde klankbordgroep, heeft men de keuze voor het Windpark Fryslân in het IJsselmeer echter als een overval ervaren” (ibid.). In hetzelfde jaar begint het MER-proces met de publicatie van de notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Zoals vermeld, is de gemeente Súdwest-Fryslân (SWF) tegen het Windpark Fryslân. Deze gemeente maakt in maart 2014 haar bezwaren kenbaar in een brief aan de minister van EZ, waarbij ze opheldering vraagt over het besluit van EZ en IenM dat een windmolenopstelling langs de Afsluitdijk niet mogelijk is. SWF voert aan dat deelname van de provincie in dit project de positie van de initiatiefnemers verder kan verstevigen. Ondanks deze gemeentelijke inspanning wordt de locatie in 2014 als zoekgebied opgenomen in de SvWOL en de provinciale Structuurvisie Windstreek Fryslân. Tegelijkertijd is FfdW bezig met de beoordeling van initiatieven op land die de omvang van het toekomstige windpark kunnen beïnvloeden; het zijn communicerende vaten. In 2015 sluiten de provincie en het Rijk een coalitieakkoord voor een groot park in het IJsselmeer. In mei 2015 kiezen de ministers van EZ en IenM definitief voor het voorkeursalternatief van 89 turbines en circa 320 megawatt.

Implementatie

Na deze beslissing wordt het planproces steeds formeler en in 2015 vraagt de initiatiefnemer diverse vergunningen aan. Als duidelijk is dat Windpark Fryslân definitief doorgaat in de oorspronkelijke vorm, stelt de gemeente SWF zich coöperatief op ten opzichte van de benodigde vergunningen om geen legesgelden mis te lopen. De gemeente verzet zich echter wel tegen het 36 megawattpark op de kop van de Afsluitdijk. De gemeenteraad beslist dat hij daar geen molens wil en dat deze moeten worden toegevoegd aan het park in het IJsselmeer (Elzenga et al. 2017). Uiteindelijk zet de provincie de provinciale coördinatie-regeling in omdat de gemeente SWF haar bestemmingsplan niet wil aanpassen voor het windpark op de kop van de Afsluitdijk. Voorafgaand aan het inpassingsplan, sluit de provincie een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar. Onderdeel van deze overeenkomst is de zogenoemde omgevingsovereenkomst, die een adviesraad van omwonenden met de ontwikkelaar sloten en waarin gedetailleerde zaken worden geregeld zoals het ruimtelijk proces, de bouw van de molens, de sanering van oude molens, en niet in de laatste plaats de financiële participatie van omwonenden (maximaal 25 procent) en compensatie.

Op 4 maart 2016 wordt het ontwerppriksinpassingsplan ter inzage gelegd, samen met de milieueffectrapportage. Tussen maart en oktober worden 306 zienswijzen ontvangen, waarvan 182 unieke. Een week na de terinzagelegging stelt de provincie een gebieds-

coördinator aan om het proces te begeleiden en enkele dagen later wordt een informatie-avond gehouden, waar gesprekken worden gevoerd met allerlei belangenorganisaties, burgers en actiegroepen. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd in de steden en dorpen langs de kust van de gemeente SWF; deze ‘kustgesprekken’ trekken rond 10-20 deelnemers per bijeenkomst (Ten Thij 2016).

Op 8 september 2016 verschijnt de ‘nota van antwoord’ over de ingediende zienswijzen. Dit ruim 1.000 pagina’s tellende document bundelt en behandelt de bezwaren tegen het windpark. Ook in september 2016 sluiten de gemeente SWF en de initiatiefnemer een overeenkomst over de oprichting van een omgevingsfonds van jaarlijks ongeveer 500.000 euro (dit is ongeveer 0,65 euro per megawattuur, meer dan de gedragscode van het NWEA van 0,50 euro). De gemeente SWF geeft tevens aan graag mee te delen in de pachtopbrengsten van Windpark Fryslân (Elzenga et al. 2017). Volgens de gesprekken met de gebiedscoördinator voelen de omwonenden weinig voor participatie in de vorm van obligaties, en denken ze eerder aan aandelen (met korting voor kustbewoners) (Ten Thij 2016: 12).

Zoals elders in het land speelt de laatste besluitvormingsronde binnen de projectarena zich voor de rechter af. Op 25 november 2016 zijn bij de Raad van State acht bezwaarschriften binnengekomen tegen de definitieve vergunning en het inpassingsplan voor het park. Doordat bestaande besluiten worden herzien, is een nieuwe ronde van besluitvorming noodzakelijk (fase 2). In juni 2017 weet Windpark Fryslân zich verzekerd van SDE+-subsidies (1,5 miljard). In december worden zienswijzen ingediend tegen de besluiten voor fase 2. Wat de overige bezwaren betreft: op 11 juli 2018 spreekt de Raad van State uit dat Windpark Fryslân mag doorgaan.

Volgens de planning wordt de financiering, inclusief de participatie van de provincie, in 2019 volledig geregeld en start de bouw. In 2020 wordt een Omgevingsfonds opgericht en de eerste stroom geleverd. In 2021 moet het windpark volledig operationeel zijn en in de jaren daarna volgen de eerste uitkeringen van het windpark (Windpark Fryslân 2018).

3.4.4 Analyse en conclusies

Net als Zuid-Holland speelt de provincie Friesland een belangrijke rol bij de implementatie van windenergie, zelfs al heeft ze te maken met een RCR-project. In tegenstelling tot Noord-Holland, waar de locatie van het gebied en deels de invulling ervan al vaststonden, is er in Friesland veel meer onzekerheid over waar het windpark precies komt en hoe groot het wordt. Het concrete windparkproject is steeds als vraagstuk op de achtergrond aanwezig, als in de beleidsarena nog over windmolengebieden moet worden besloten.

De ervaringen met de implementatie van windenergie in Friesland zijn zeer gemengd: er is sprake van zowel innovaties als knelpunten. De provincie staat relatief centraal in de besluitvorming; vooral in de beleidsarena is de provincie een kernspeler (net als Zuid-Holland). Als reactie op het verzet tegen de grootschalige plannen voor windparken op land, ondersteunt de provincie het maatschappelijke initiatief FfdW. In een evaluatie

staat: “Soms is de gevolgde aanpak zo innovatief en veelbelovend dat zij landelijke aandacht verdient. Het planproces van Fryslân Foar de Wyn uit 2014 is daarvan een lichtend voorbeeld” (Timár 2015: 3). Terugkijkend doen zich juist bij het omarmen van een bottom-upinitiatief knelpunten voor.

Sectoraal

Van de 530,5 megawatt die de provincie Friesland heeft afgesproken, is er eind 2017 198,7 megawatt geïnstalleerd vermogen gerealiseerd, oftewel 38 procent van de provinciale doelstelling voor 2020. RVO (2018: 38) schat in dat in 2020 322 megawatt haalbaar moet zijn, maar dat Friesland nog steeds ver van het gestelde doel afluigt.

Net zoals in Drenthe en Noord-Holland hangt het wel dan niet halen van de doelstelling samen met een groot RCR-project, in dit geval Windpark Fryslân. Op dit moment ziet het ernaar uit dat dit park pas na 2020 helemaal zal zijn gerealiseerd. Er loopt nog steeds een beroepszaak bij de Raad van State tegen dit initiatief op grond van de ecologie, wat de onzekerheid vergroot. Aan de andere kant is dit RCR-project later ingediend dan dat in Noord-Holland en Drenthe.

Ruimtelijk

De afweging tussen de concentratie en de verdeling van turbines wordt in Friesland expliciet gemaakt met een ruimtelijk-landschappelijke argumentatie. Er staan in Friesland allerlei verspreide (dorps)molens die in principe niet als hinderlijk worden ervaren. Maar in de loop der tijd worden de turbines groter, en daarmee ook de ruimtelijke impact. Al in het streekplan uit 2000 wordt de groei van solitaire molens onhoudbaar geacht en pleit men voor concentratie. Aangezien elke gemeente een cluster mag aanwijzen, valt concentratie provinciebreed gezien echter niet mee. Later pleit Atelier Friesland voor concentratie op een beperkt aantal plekken, op een manier die visueel bij het landschap past.

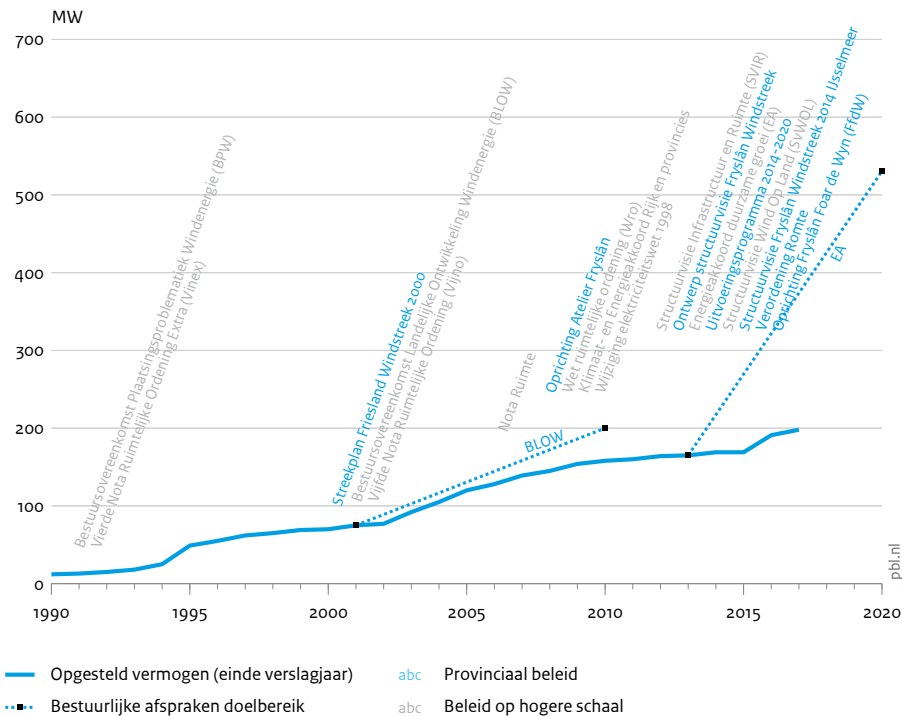
In Friesland gaat de politieke discussie daarom over de keuze tussen een grootschalig park versus verspreide turbines in het landschap. De provincie kiest voor de eerste optie, en ook voor dorpsmolens is er uiteindelijk geen plaats door het de facto uitsterfbeleid. Beide alternatieven kunnen met ruimtelijke argumentatie goed worden onderbouwd. Met een voorstel voor een verspreide clustering van windparken wil FfdW een alternatief voor beide extremen presenteren. Maar uiteindelijk komen ook daar de best beoordeelde plannen vooral in één gebied.

Institutioneel

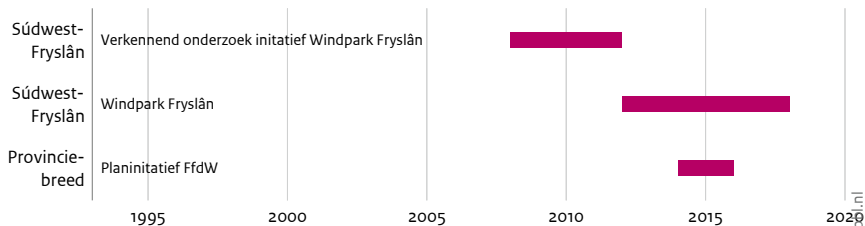
In tegenstelling tot Drenthe lijkt de provincie Friesland niet te zijn overvallen door het optreden van het Rijk. Wel zijn er meningsverschillen tussen Rijk en provincie over de locatie van het park in het IJsselmeer (dit was in de andere casestudies niet aan de orde). Net als in Noord-Holland lukt het de provincie om het Rijk tevreden te stellen door een groot gebied aan te wijzen waar de windenergieproductie moet komen. Zo creëert ze ruimte om zelf te mogen beslissen over wat er op land nog moet gebeuren. Vervolgens besluit ze wind-op-land te concentreren op enkele plekken.

Figuur 5.18
Wind-op-land in Friesland

Opgesteld vermogen en afspraken



Projecten



Bron: CBS 2018; RVO 2018

Het traject van FfdW is een innovatie ten opzichte van het bestaande besluitvormings-traject, maar heeft ook problematische kanten. Er ontstaat spanning doordat het bestaande besluitvormingstraject gewoon door loopt. Zo gaat FfdW van start met de hoop dat zij een rol kan spelen in de besluitvorming over de situering van windturbines op land. Dat hebben de deelnemers immers uit eigen belang gedaan, maar op een constructieve wijze. Hou Friesland Mooi, die vaak de rol van tegenstander vervult, wordt een voorstander. De provincie geeft dit bottom-upproces ruimte en financiële steun. Hoewel de provincie nooit belooft de resultaten over te zullen nemen – en juist expliciet maakt dat het om een niet-bindend advies gaat – koesteren de deelnemers wel de verwachting dat hun advies, dat in hun ogen maatschappelijk draagvlak heeft, wordt overgenomen. Het feit dat de provincie een andere weg kiest, komt als een pijnlijke teleurstelling, zeker na de verhitte discussies in de regio's. Deze beslissing past wel binnen de regels van de democratische rechtstaat en binnen de gemaakte afspraken, maar draagt het gevaar in zich dat het vertrouwen in een overheid die de energietransitie in coproductie met de burger wil vormgeven, wordt geschaad.

Aan de andere kant “is het ook voorstelbaar dat de overheid zich niet op voorhand wil ‘uitleveren’ aan alle denkbare uitkomsten van een dergelijk bottom-up proces. De overheid heeft immers ook de taak om in het eindstadium te wegen of alle belangen voldoende aan bod zijn gekomen” (Timár 2015: 16). In dit geval is de provincie er niet van overtuigd dat het plan van FfdW voldoende draagvlak heeft. Het blijft een dilemma: als een overheid zich te afzijdig houdt bij een bottom-upproces, is de klacht dat ze onvoldoende steun en rugdekking geeft, maar raakt ze te betrokken, dan neemt de verwachting toe dat ze het advies overneemt.

Maatschappelijk

Heel anders dan in de overige cases verenigen voor- en tegenstanders zich in een initiatief om tot een beter plan te komen dan het voorstel van de provincie (kop Afsluitdijk). FfdW maakt zo duidelijk dat de framing ‘omwonenden zijn altijd tegen’ niet klopt. De slogan van FfdW (‘eerlijke verdeling van lusten, lasten en zeggenschap’) geeft bovendien aan dat er ook een alternatieve opvatting van rechtvaardigheid in het spel is. Het uitgangspunt van FfdW is dat de lasten niet te ‘compenseren’ zijn maar juist moet worden gespreid, om ook de lusten te spreiden. Dit ethisch-maatschappelijke principe leidt tot een ander inrichtingsprincipe: er wordt afgeweken van het concentratiebeleid dat speelt op nationaal en provinciaal niveau.

Dit betekent echter niet dat omwonenden het automatisch eens zijn met het principe van spreiding. Sterker nog: “[H]et FfdW proces gaf soms hevige sociale spanningen tussen het kamp van voorstanders en tegenstanders, en leidde soms zelfs tot ontwrichting, bedreiging en isolement. Vooral de situatie waarin de buurman een fors financieel voordeel geniet van turbines op zijn land, terwijl de rest van de gemeenschap er alleen maar tegenaan mag kijken” (Timár 2015: 17). Voor een partij zoals Hou Friesland Mooi moet het een leerervaring zijn geweest om aan de andere kant van de onvrede over windmolens te staan.

Lessen

- **Samenwerking ontwikkelaars en omwonenden:** door FfdW komen drie maatschappelijke partijen, die het vaak met elkaar oneens zijn, met een alternatief idee om de lusten en lasten van windturbines te verdelen. In hun visie moeten deze meer worden gespreid in plaats van te worden geconcentreerd op de ‘beste’ plek. Doordat de belangenorganisatie van omwonenden Hou Friesland Mooi meedoet, ontkracht FfdW het beeld dat omwonenden alleen NIMBY-belangen vertegenwoordigen. Aan de andere kant stuit zelfs FfdW op weerstand van omwonenden bij de kleinere projecten.
- **Spanning tussen representatieve democratie en energieke samenleving:** het alternatieve bottom-upplan van geclusterde spreiding van FfdW is ongewenst in termen van landschapsbehoud, vanuit het daar heersende beleidsperspectief. Ook is de provincie gevoelig voor de toenemende impopulariteit van windturbines.
- **Dilemma van participatieve democratie:** door een bottom-upproces te steunen kunnen deelnemers van het proces de indruk krijgen dat er daadwerkelijk iets met het plan zal worden gedaan. De keuze van de provincie voor een heel andere koers ervaren zij vervolgens als een teleurstelling, ook als er nooit beloftes zijn gedaan.

Noten

- 1 Het beleidskader Wind op Land 2014 vat de redenen voor de koerswijziging als volgt samen: “Een belangrijk element in de afweging van ruimtelijke belangen is het maatschappelijk draagvlak voor windenergie. De voortgaande schaalvergroting en gestage groei van het aantal windturbines in samenhang met de toegenomen ruimtelijke impact heeft ertoe geleid dat het maatschappelijk draagvlak voor windenergie onder bewoners en maatschappelijke organisaties onder druk staat. Een deel van de omwonenden ervaart overlast van geluid of slagschaduw en heeft moeite met de veranderingen in het landschap. Als gevolg van de schaalvergroting is bij een deel van de bewoners het beeld ontstaan dat zij de grip op hun omgeving verliezen en de gevolgen moeten dragen van de ambities van ondernemers en overheden. Diverse maatschappelijke organisaties, die zich inzetten voor landschap of recreatie, staan kritisch ten opzichte van een uitbreiding van windenergie op land of geven aan dat hiervoor geen draagvlak is.” (Provincie Noord-Holland 2014: 2).
- 2 De Rotterdamse stadsregio was een zogenoemde WGR+-regio. In 2015 zijn deze regio's opgeheven, waardoor ze hun juridische status verliezen.
- 3 De stand in 2017 was 108 megawatt (RVO 2018). Uit de interviews blijkt dat er een kans is dat het project minder groot wordt en dus mogelijk niet meer onder de RCR valt.
- 4 LOFAR is een radiotelescoop die werkt met de laagste frequenties die vanaf de aarde kunnen worden waargenomen.
- 5 De gemeente Borger Odoorn staat wel op het titelblad van het document, maar moest het document nog voorleggen aan de gemeenteraad.

6 Buitenlandse casestudies

Nederland staat niet alleen als het gaat om de implementatie van windenergie op land. Alle EU-lidstaten hebben immers op ongeveer dezelfde tijd doelstellingen voor hernieuwbare energie voor 2020 gesteld in het kader van de Renewable Energy Directive (EC 2009). Vooral landen in Noordwest-Europa zetten sterk in op windenergie, maar ook in Spanje en Zuid-Italië worden veel turbines geplaatst (zie figuur 6.1). Op dit moment is het beeld van Nederland in Europa eerder dat van een achterloper dan dat van een pionier: alleen Luxemburg is verder verwijderd van zijn doel (ESPON 2017). We kunnen dus wat leren van de ervaringen in het buitenland.

Wij beperken onze zoektocht naar voorbeelden tot enkele relatief willekeurig gekozen landen: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Oostenrijk en België. In sommige gevallen zoomen we in op een deel van het land.

6.1 Verenigd Koninkrijk

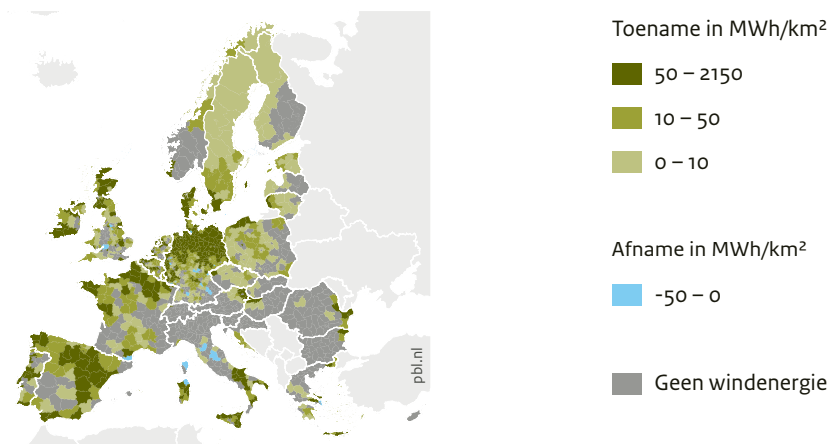
6.1.1 Context en aanpak

Het Verenigd Koninkrijk (VK) bestaat uit de deelstaten Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Sinds de zogenoemde *devolution* (decentralisatie) eind jaren '90 is de autonomie van de delen toegenomen, maar deze heeft nog niet het niveau bereikt van een federale staat (zoals Oostenrijk en België); de centrale staat kan de autonomie in principe terugdraaien. Er zijn ook verschillen tussen de deelstaten in wat decentraal wordt geregeld. Op het gebied van energie en planning heeft Noord-Ierland de meeste beleidsvrijheid en Schotland en Wales de minste. Engeland valt onder het regiem van de centrale overheid (zie tabel in Strachan et al. 2015: 6).

Het VK wordt in beleidsdocumenten herhaaldelijk aangehaald als een van de meest windrijke landen op aarde en het meest windrijk van Europa in termen van fysieke omstandigheden. Hoewel lang een achterloper op het gebied van windenergie, verwacht het VK een schielsprong te maken waardoor het de eigen doelstelling van 15 procent in 2020 zal kunnen realiseren. Wind-op-land levert hieraan een forse bijdrage: 13.000 megawatt (DECC 2011a: 30).

Figuur 6.1

Electriciteitsproductie windenergie, 2002 – 2012



Bron: ESPON LOCATE, 2017

Anders dan in Nederland, waar de ruimtelijke ordening wordt gezien als een middel voor de implementatie van windenergie, krijgt deze in het VK vaak de schuld voor vertraging; het Energy White Paper uit 2007 noemt de planning een belemmering voor het realiseren van windenergieprojecten (Ellis 2007). Dit imago is deels te danken aan hoe de ruimtelijke ordening is georganiseerd: anders dan in Nederland hebben gemeenten weinig financiële prikkels om ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan. Al jaren is het beleid van de centrale overheid om 'duurzame ontwikkelingen' te stimuleren, waaronder windturbines. Als dit beleid onvoldoende wordt opgevolgd door lagere overheden, mag de centrale overheid doorpakken om afgewezen initiatieven alsnog goed te keuren. Dit systeem is ingewikkelder geworden sinds de eerdergenoemde decentralisatie naar de deelstaten en de regio's daarbinnen.

6.1.2 Ervaringen

De liberalisatie van de energiesector in de jaren '90 gaat gepaard met beleid om alternatieve energiebonnen te stimuleren. Het eerste beleid op dit gebied is aanbodgericht: contracten voor grote windparken worden openbaar aanbesteed op basis van kosten. Hierdoor zijn het meestal efficiënte, kapitaalcrachtige bedrijven die de contracten winnen. Omdat deze partijen vaak weinig oog hebben voor de lokale omstandigheden, stranden veel initiatieven, waardoor het totaal opgestelde vermogen in 1998 nauwelijks 100 megawatt bereikt (Breukers & Wolsink 2007: 2741). De jaren '90 worden dan ook wel beschreven als een 'verloren decennium' voor wind-op-land (Cowell 2010: 224).

In 2002 wordt een quotasysteem ingevoerd, waardoor energieleveranciers een minimum-percentage van hun aanbod uit duurzame bronnen moeten halen. Dit beleid is gericht op het creëren van vraag. Ook hier zijn het vooral grote bedrijven die profiteren. Hiernaast geeft de centrale overheid aan dat duurzame energieproductie voorrang moet krijgen in de ruimtelijke ordening, zonder hierbij een specifiek afwegingskader te bieden (Breukers & Wolsink 2007: 2.744). Veel regio's gaan zelf aan de slag met het maken van windenergie-strategieën, maar mogen hierin geen gebieden opnemen waar wind-op-land ongewenst is (Power & Cowell 2012: 70). Dit is een gemis, vinden Power en Cowell (2012), want het ontnemt het inzicht in hoe moeilijk het in de praktijk is om windparken op bepaalde locaties te ontwikkelen (ibid.: 74-75). Na enkele jaren van ruimtelijke verkenningen worden in 2010 de regio's als bestuurslaag afgeschaft, waardoor veel beleidsinspanning verloren gaat.

Ondanks alle kritiek worden in de eerste jaren van 2000 windparken juist in toenemende mate geweigerd op grond van landschapsaantasting, zelfs in gebieden waar deze naast oliaffinaderijen zouden worden gerealiseerd (Cowell 2010). In zulke gevallen mogen ontwikkelaars een beroep doen op een hogere planningsinstantie en ongeveer de helft van hen krijgt via deze weg alsnog de vergunning.

In 2011 wordt een zogenoemde *Roadmap* gepubliceerd met verhoogde ambities voor wind-op-land en nieuwe strategieën om deze te verwezenlijken (DECC 2011a: 30). Deze roadmap wil onder andere een langetermijn financieel raamwerk invoeren rondom een feed-intarief-systeem (waarbij particulieren en bedrijven de zelf opgewekte stroom terugverkopen aan het net) om het quotasysteem te vervangen. Naast deze en andere maatregelen moet ook de ruimtelijke ordening op de schop om de implementatie te stroomlijnen, aldus de Roadmap. Het document schetst het realisatietraject van windparken waarbij (in rood) knelpunten worden aangegeven, zoals de vergunningprocedure en de milieueffect-rapportage (ibid.: 33). Het bevat een pleidooi voor een versnelde procedure voor grote infrastructuurprojecten, voor meer nadruk op economische groei, voor verhoogde participatie (winstdeelname) en voor het verstrekken van informatie over kansrijke gebieden (ibid.: 30-37).

Naast het vereenvoudigen van procedures wordt er in het VK ook geëxperimenteerd met allerlei manieren om het lokale draagvlak te vergroten (Kerr et al. 2017). Dit resulteert in een scala van ervaringen: aan de ene kant bestaan er vrijwillige regelingen die de ontwikkelaars aanbieden in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Aan de andere kant zijn er regelingen op basis van een eerlijke verdeling, bijvoorbeeld waar gemeenschappen het recht krijgen om een aandeel in een project op te eisen. Tussen deze extremen zijn er vormen zoals standaardregelingen – ingevoerd door overheden – voor participatie en compensatie (ibid.: 209). Er zijn succesverhalen te noemen: een studie in Zuidwest-Schotland laat bijvoorbeeld zien dat bewoners zeer tevreden kunnen zijn met de komst van 'hun' windpark. Heel anders dan in Nederland wordt zelfs de visuele impact positief beoordeeld: het park krijgt de roepnaam 'de drie dansende vrouwen' (Warren & McFadyen 2010). Het Schotse beleid koppelt windenergie aan plattelandsontwikkeling (Strachan et al. 2015).

Recentelijk is er veel wind-op-land gebouwd omdat ontwikkelaars met elkaar concurreren om de beschikbare subsidies te incasseren. Maar als er aan deze praktijk een einde komt – door een koerswijziging van de Conservatieven in 2015 –, neemt de installatie van windturbines op land in de nabije toekomst naar verwachting af (Guardian 2018).

6.1.3 Lessen voor Nederland

Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben met elkaar gemeen dat het sectoraal beleid vooral wordt vormgegeven op nationaal niveau, terwijl – na de decentralisatie in het VK aan het begin van deze eeuw – het ruimtelijk beleid op een lager niveau vorm krijgt. Het schaalniveau is echter anders: de deelstaten zijn eerder vergelijkbaar met de vier Nederlandse landsdelen dan met een provincie.

Het vormgeven van sectoraal energiebeleid beïnvloedt de governancestructuur van de implementatie van windenergie. In Engeland werkt dit, net als in Nederland, in het voordeel van grote ontwikkelaars en grote projecten en het beïnvloedt het tempo van ontwikkeling sterk. Volgens Strachan et al. (2015) is dit feit belangrijker voor de implementatie van windenergie dan de innovaties op lokaal niveau en de ambities van de deelstaten.

In plaats van de ruimtelijke ordening te zien als een instrument voor de implementatie van windenergie, zoals in Nederland, wordt deze in het VK vaak beschouwd als een belemmering of knelpunt. De voorgestelde oplossing is deregulering en stroomlijnen, niet het inzetten van planning om bijvoorbeeld gunstige locaties aan te wijzen of ‘energielandschappen’ te creëren.

6.2 Frankrijk

6.2.1 Context en aanpak

Ook in Frankrijk lopen initiatieven voor de plaatsing van windturbines veelal uit op conflicten met omwonenden en sneuvelen projecten op bezwaren vanuit de landschapsbescherming (Nadaï & Labussiere 2009). Hoewel het systeem voor plaatsing volledig anders is dan het Nederlandse, is de interactie tussen ruimtelijke ordening en sectoraal beleid op sommige vlakken vergelijkbaar. Tegelijkertijd biedt het Franse systeem ook inspiratie voor de Nederlandse praktijk.

Het Franse ruimtelijkeordeningsstelsel onderscheidt zich vooral van het Nederlandse door het feit dat de gemiddelde gemeente in vergelijking met Nederland erg klein is. Er zijn in Frankrijk 18 regio's, 101 departementen, en 35.885 gemeenten (OECD 2017). Net als in Nederland zijn het de (samenwerkende) gemeenten die het bindend bestemmingsplan vaststellen. Het departement is slechts op enkele onderwerpen bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening (onder andere scholen, departementale wegen). Strategische planning vindt plaats op het niveau van de regio. De regio's plannen en financieren grootschalige infrastructuur en maken strategische regionale (integrale) plannen,

waaronder de *Schemas Regionaux Climat Air Energie* (SRCAE). Deze plannen zijn niet direct bindend, maar wel leidend voor de beslissingen van het bestuur van de regio, de regionale raad onder leiding van een door de centrale regering benoemde prefect.

6.2.2 Ervaringen

Al sinds 2000 bestaat in Frankrijk het systeem van een feed-intarief en een verplichting voor de energiebedrijven om energie uit windturbines toe te staan. Deze economische ondersteuningsmaatregel voor duurzame energie ontbeert echter langere tijd een planologisch raamwerk, waardoor veel gemeenten dit zelf moeten ontwikkelen (Nadaï & Labussiere 2010). In stappen is dit raamwerk er wel gekomen. Sinds 2003 moet voor windmolens een bouwvergunning worden aangevraagd, wat betekent dat er ook impactstudies en publieksconsultaties moeten plaatsvinden. Het betekent ook dat het ruimtelijk beleid rond windmolens van gemeente tot gemeente verschilt. Gezien de kleine schaal van Franse gemeenten betekent dit een enorme fragmentatie.

In 2007 wordt in Frankrijk de figuur van de *zones de développement éolien* ingevoerd (ZDE). Dit is een zonering die de gemeente ontwerpt, en vervolgens ter vaststelling voorstelt aan de prefect. Alleen de windturbines die binnen deze zones staan opgesteld, kunnen profiteren van het gesubsidieerde feed-intarief. Een ZDE omvat een zonering met daarin het minimale en maximale wattage aan opgesteld vermogen. Bij het opstellen van de ZDE dient de gemeente rekening te houden met de windpotentie in de zone, de aansluitingsmogelijkheden op het netwerk, de bescherming van het landschap, monumenten en beschermde gezichten, biodiversiteit, archeologische waarden en veiligheid (Region Alsace 2012). Zo ondersteunt het energiebeleid de ruimtelijke ordening en andersom. Deze werkwijze gaat verder dan toelatingsplanologie: het gaat om een actieve sturing van functies.

ZDEs zijn geen ruimtelijke plannen in strikte zin die functies en ontwikkelrechten toekennen aan locaties. Hierbuiten mogen in principe ook windmolens worden gerealiseerd, maar deze profiteren dan niet van de gesubsidieerde feed-intarieven. ZDEs zijn wel een belangrijke incentive voor ontwikkelaars om in de aangewezen gebieden te ontwikkelen. Ook zijn ze planologisch gezien een stap voorwaarts ten opzichte van de voorgaande situatie (Nadaï & Labussiere 2009), omdat de ZDEs aanleiding geven tot het planologisch-landschappelijk bepalen van geschikte plekken, over gemeentegrenzen heen. Hoewel ZDEs de mogelijkheid hebben om strategisch te worden ingezet, is de praktijk meestal anders: ze worden meestal pas opgesteld als een initiatief zich aandient, zodat ZDE en de aanvraag van de bouwvergunning praktisch gelijk oplopen (Nadaï & Labussiere 2014).

Sinds 2010 is sprake van een regionale ruimtelijke ordening van windenergie. Het *schema régional éolien* (SRE) is onderdeel van de *Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie* (SRCAE) en geeft aan welke gebieden in de regio wel en niet geschikt zijn voor windenergie. Vanaf dat moment kunnen alleen gemeenten die vallen binnen een gebied van geschiktheid, een ZDE opstellen en aanmelden. De regio zal een aanvraag voor een ZDE buiten deze gebieden afwijzen. Of de aanvraag binnen dit gebied wordt goedgekeurd, hangt echter

alsnog af van lokale omstandigheden; een aanvraag kan bijvoorbeeld worden afgewezen op grond van de afstand van de windmolen tot de bebouwing (Region Auvergne 2012).

6.2.3 Lessen voor Nederland

Anders dan Nederlandse gemeenten profiteren Franse gemeenten financieel van de plaatsing van windmolens. In Frankrijk is er, naast de bedrijfsbelasting, een windmolenbelasting die gedeeltelijk aan de gemeente ten goede komt. Veel gemeenteraden hebben weinig middelen en zijn om die reden erg geïnteresseerd in de ontwikkeling van molens op hun grondgebied (Nadaï 2010; Bafoli 2016). Tegenstanders kunnen hun argumenten voorleggen aan het regionaal bestuur en in beroep gaan bij de bestuursrechter. Het regionaal bestuur kan een aanvraag voor een ZDE (of voor een bouwvergunning, *installation classée*) uiteraard ook uit eigen beweging afwijzen, op grond van bijvoorbeeld landschapsbescherming.

Net als in Nederland krijgt de tegenstand breeduit media-aandacht, maar volgens Nadaï hebben tegenstanders in het voortraject feitelijk weinig ruimte voor inhoudelijke inbreng. Van co-creatie is vaak geen sprake. Hun rest dan alleen nog een juridische procedure: *“the institutionalization of revenue sharing with local communities through taxes has undermined the power of local opposition”* (Nadaï & Labussiere 2009). Met andere woorden: doordat de gemeente een financieel belang heeft bij het project, kan deze partijdig worden in het ruimtelijk besluit.

Een tweede les uit de Franse ervaringen is dat de confrontatie tussen landschap en het aantal megawatts vanaf het begin *lokaal* plaatsvindt. Waar in Nederland initiatiefnemers voor een 100+ megawattpark aankloppen bij het Rijk en *pas daarna* de confrontatie met de lokale gevoelde landschapsbelangen aangaan, moet die confrontatie in Frankrijk helemaal aan het begin van het proces plaatsvinden, opdat de lokale overheid een ZDE kan aanvragen waarmee de initiatiefnemer recht krijgt op subsidie via het feed-intarief. Het hogere gezag kan de ZDE-status alsnog weigeren indien het vindt dat de verschillende belangen niet goed zijn afgewogen.

6.3 Oostenrijk

6.3.1 Context en aanpak

In vergelijking met Nederland (en de andere casestudielanden) behoort Oostenrijk tot de Europese voorlopers op het gebied van hernieuwbare energie dankzij de brede toepassing van waterkracht en het vroegtijdige besluit om af te zien van kernenergie. Sinds begin 2000 is ook windenergie in opkomst, vooral in het oostelijk deel van het land. In Europees verband heeft Oostenrijk beloofd de hernieuwbare energieproductie uit te breiden naar 34 procent in 2020 (EC 2009). Dit doel moet onder andere worden gehaald door een geïnstalleerd vermogen aan windturbines van 3.000 megawatt (GEA 2012). De uitbreiding van het windvermogen wordt op nationaal niveau aangestuurd door krachtige financiële steun in de vorm van een feed-intarief.

Terwijl de nationale overheid windenergie puur sectoraal en generiek aanpakt, dat wil zeggen zonder capaciteitsafspraken met de negen *Bundesländer*, is er binnen de ruimtelijke ordening juist veel sturing op lokaal niveau. De Oostenrijkse gemeenten hebben uitgebreide bevoegdheden in de ruimtelijke besluitvorming en mogen windinitiatieven toestaan of (gemotiveerd) afwijzen. Projectaanvragen worden getoetst aan het bovenregionale ruimtelijk kader van het land; meestal gaat het hierbij om specifieke, wettelijke bepalingen. Het *Bundesland* houdt de gemeentelijke projectbesluiten in de gaten. Aangezien elk *Bundesland* zijn eigen ruimtelijkeordeningswet heeft, is er een grote variatie in de aanpak van de implementatie van wind-op-land. Deze aanpak kan variëren van enkele generieke regels tot integrale visies. Ook de mate van politieke steun is van belang: de meeste *Bundesländer* zijn terughoudend met het toelaten van windparken.

In Niederösterreich is wind lange tijd een belangrijk pijler van het energiebeleid. In 2011 schetst de *Landesregierung* middels het ‘NÖ Energiefahrplan 2030’ (Land Niederösterreich 2011) de weg naar een energieneutraal Niederösterreich. Voor wind legt de visie zeer ambitieuze doelen vast: 1.900 megawatt in 2020 en 3.200 megawatt in 2030. Ondanks het ambitieuze *Energiefahrplan* is de ruimtelijke ordening terughoudend met het beschikbaar stellen van ruimte voor windenergie. Sinds 2014 past Niederösterreich een zoneringsplan toe met 68 zogenaemde “§19 Zonen” (Knoll et al. 2014), verwijzend naar de betreffende paragraaf over windenergie in de ruimtelijkeordeningswet. Het zoneringsplan betekent een drastische beperking ten opzichte van eerder beleid, dat bestond uit enkele generieke regels waardoor veel meer locaties voor windenergie in aanmerking kwamen. De §19-gebieden zijn niet gekozen om investeerders juridische zekerheid te geven, maar om controversiële gebieden uit te sluiten voor windenergie (Nabielek 2018). Meest bepalend voor de gebiedskeuze zijn de reservaten voor kwetsbare wildvogels en de strikte minimumafstanden tussen windturbines en woonhuizen. Hiernaast hanteert Niederösterreich een afstandsnorm van 1,2 kilometer tot de categorie ‘woongebied’ voor het bestemmingsplan, ook voor bestemde gronden die nog niet zijn ontwikkeld. Binnen de gebiedscontouren neemt de lokale overheid het voortouw bij de besluitvorming over de plaatsing, of niet, van windmolens.

6.3.2 Ervaringen

Het nationaal subsidiebeleid heeft gezorgd voor een snelle groei van windenergie in de *Bundesländer* waar windenergie politieke steun krijgt. De verwachting is dat Oostenrijk zijn 2020-doel van 3.000 megawatt tijdig zal halen; eind 2017 bedraagt het landelijk opgesteld windvermogen 2.800 megawatt (IG Windkraft 2018). Dit vermogen is niet evenredig verdeeld over Oostenrijk. Uit een recente inventarisatie van windprojecten van de Oostenrijkse sectororganisatie voor windenergie (IG Windkraft) blijkt dat ongeveer 80 procent van de megawatts in het oosten staan, in de *Bundesländer* Niederösterreich (1.550 megawatt) en Burgenland (1.000 megawatt). Het nationale windenergiedoel staat dus op de bestuurlijke schouders van twee van de negen *Bundesländer*.

Aan de andere kant lijkt Niederösterreich de grenzen van de groei te hebben bereikt. Omstreeks 2012 (twee jaar vóór de vaststelling van de §19-gebieden) komt een verhitte discussie op tussen de Landespolitiek, gemeenten, burgers en natuurbelangenorganisaties. Voor de voorstanders is windenergie een aantrekkelijke inkomstenbron voor economisch zwakke gemeenten, voor de tegenstanders is ze een bedreiging voor het landschap en beschermde dieren. Tot dan toe heeft Niederösterreich zijn gemeenten veel vrijheid gelaten in de locatiekeuze van windparken. De regeling dat er een afstand moet zijn van 1.200 meter tot een woongebied, wordt generiek toegepast waardoor windenergie uit de buurt blijft van woningen. De regeling heeft echter als neveneffect dat de turbines massaal terechtkomen in groene gebieden. Door technologische innovatie rukken de windpark-aanvragen steeds meer op in de richting van kwetsbare natuur en landschap, zoals berggebieden, vogelreservaten en bossen.

Het zoneringsplan uit 2014 sluit inmiddels de meest controversiële gebieden uit van windenergie, maar de ongestuurde toename van turbines in de groene ruimte blijft bestaan. De drastische ruimtelijke beperkingen stuiten op felle kritiek van de kant van de ontwikkelaars, vertegenwoordigd door de sectororganisatie IG Windkraft, mede omdat gemeenten nog steeds zeggenschap hebben over de geplande windparken.

6.3.3 Lessen voor Nederland

In Oostenrijk stelt elk bestuurlijk niveau (nationale overheid, *Bundesland*, gemeente) autonoom regels op voor windenergie. Deze ongecoördineerde aanpak heeft tot nu toe geen negatieve gevolgen gehad voor de nationale winddoelstelling voor 2020. Wel blijkt dat weinig *Bundesländer* een proactieve houding aannemen ten opzichte van windenergie. Hierdoor is het op de lange termijn op landelijk niveau wellicht nodig om, net als in Nederland, in discussie te gaan over een verdeling van een windenergiedoelstelling om de nationale doelstelling te halen.

Interessant is ook dat in deze casus de insteek van de zonering tegengesteld werkt aan die in Nederland. Het zoneringsplan is nadrukkelijk niet bedoeld als een maatregel om een (nog) snellere oplevering van megawatts te bevorderen. Er worden geen criteria genoemd voor de ruimtelijke omstandigheden waaronder windenergie gewenst is. Het Land Niederösterreich communiceert zijn neutrale houding met een neutraal label (§19-gebieden).

Feitelijk is het ruimtelijk beleid gericht op uitsluiting, terwijl het energiebeleid verwoord in de Energiefahrplan wind-op-land juist sterk bevordert.

Tot slot kunnen we ook iets te leren van de toepassing van uniforme afstanden tot woningen. Het lijkt alsof de strenge minimumafstanden eerder ten goede komen aan huiseigenaren/bewoners dan aan natuur- en landschapsbelangen. Door de uniforme aanpak worden kansen gemist om windenergie te combineren met industrie en infrastructuur, functies die in Oostenrijk vaak dichtbij woongebieden liggen.

6.4 België

6.4.1 Context en aanpak

Met veel meer windenergie zou België twee vliegen in een klap slaan: bijdragen aan de afbouw van kernenergie en bijdragen aan de nationale doelstelling voor hernieuwbare energie van 13 procent in 2020. In tegenstelling tot andere Europese lidstaten heeft de Belgische regering geen streefwaarde vastgesteld voor wind-op-land. Bestuurlijke afspraken over windenergiedoelen (en de verdeling hiervan) worden bemoeilijkt door de federale samenstelling van het land. De drie gewesten – Brussel, Vlaanderen en Wallonië – hebben aanzienlijke bevoegdheden als het gaat om energie- en ruimtelijk beleid en zijn bovendien gewend om zeer autonoom te opereren. Zo komt het dat Vlaanderen voor 2020 een doel nastreeft van 1.000 megawatt geïnstalleerd vermogen, terwijl er op landelijk niveau hierover nog geen besluit is genomen.²

Het Vlaamse ruimtelijk beleid voor windenergie bestaat uit het wetgevend kader van de VCRO (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en het ruimtelijk-kwalitatief afwegingskader van de Omzendbrief Windenergie en het RSV Gewestplan. Het gewestplan beschermt het landelijk gebied tegen de bouw van windparken. Aan de andere kant is het in de VCRO sinds 2009 toegestaan om wind te combineren met de gewestplanbestemming ‘landbouw’ via de zogenoemde clicheringclausule (Callens 2015). Clichering maakt onder bepaalde voorwaarden een uitzondering mogelijk op de geldende bestemming.

De beoordelingscriteria hiervoor, zowel naar grondgebruik als naar landschappelijke criteria, zijn gebundeld in de Omzendbrief Windenergie (Vlaamse Regering 2014b).

Het basisprincipe is dat windmolens op een compacte manier moeten worden neergezet in landbouwgebieden en dat de ontwikkeling moet worden gebundeld met het bebouwde gebied of lijninfrastructuur. Idealiter komen molens bij bedrijventerreinen, zeehavens, stadsrandgebieden en hoofdverkeersassen – waterwegen, spoorlijnen en snelwegen.

In aanvulling op het generiek beleid op gewestelijk niveau mogen de vijf Vlaamse provincies het initiatief nemen om een eigen wind-op-landkader uit te werken. De provinciale regels zijn juridisch niet afdwingbaar, een ontwikkelaar kan bij een negatief besluit nog steeds aankloppen bij het gewest. Een zeer proactieve insteek heeft de provincie Oost-Vlaanderen. De provincie is sinds 2009 bezig met de vaststelling van ‘concentratiezones’ en ‘uitsluitingszones’ in vijf grote deelgebieden, zogenoemde ‘macroconcentratiezones’. Burgers zijn vroeg betrokken bij de gebiedsselectie via een bewonersenquête, informatiemarkten en lokale actiecomités waarin de belangrijkste stakeholders bij elkaar worden gebracht (Callens 2015). Daarnaast werkt men aan het creëren van lokale meerwaarde via het strategische project ‘Energielandschap’. De provincie verleent alleen planologische medewerking indien de windparkontwikkelaar minstens 20 procent ‘rechtstreekse participatie’³ van partijen in de directe omgeving mogelijk maakt (Callens 2015).

6.4.2 Ervaringen

Uit energieperspectief lijkt het Vlaamse ruimtelijk kader voor windenergie een succesverhaal te zijn. Medio 2017 (ruim twee jaar vóór de beoogde deadline) heeft Vlaanderen zijn doel van 1.000 megawatt gehaald (VWEA 2017). De groei is vooral te danken aan de clichering: door deze wetwijziging komen er in één klap veel meer locaties beschikbaar (Nabielek 2018). Daarvóór ligt de nadruk bij de implementatie van windenergie op industriële gronden en zeehavens. Maar wat uit Vlaams perspectief kan worden benoemd als een goede afloop, stuit op provinciaal niveau op felle kritiek. Oost-Vlaanderen pleit ervoor om de clichering af te schaffen op haar grondgebied, want “de clichering is een hinderende factor bij het tot stand brengen van het gevoerde [provinciaal] beleid” (Callens 2015: 27). Hiermee wordt bedoeld op het besluit van de provincie uit 2012 om 300 windturbines te realiseren in ‘concentratiegebieden’. Volgens de provincie zorgt het generiek beleid niet voor compacte windparken, noch is het verenigbaar met provinciale doelen inzake landschapsbehoud (dat ook gronden langs infrastructuur beschermt).

Er ontstaat een krachtspel tussen gewest en provincie, waarbij iedere partij resoluut op haar standpunt blijft. Oost-Vlaanderen wijst bijvoorbeeld uitsluitingsgebieden aan, terwijl Vlaanderen een windpark daar juist goedkeurt (Nabielek 2018). Andersom schrapt de Vlaamse minister in 2015 ver gevorderde provinciale plannen voor het deelgebied ‘E40’ (Vlaamse Regering 2015a). In een ander deelgebied, ‘Eeklo-Maldegem’, heeft de provincie meer succes. De concentratiezone wordt hier wel goedgekeurd (Vlaamse Regering 2015b) en op basis van het provinciaal model van ‘rechtstreekse participatie’ is een omgevingsfonds in ontwikkeling.

6.4.3 Lessen voor Nederland

Het ruimtelijk beleid van Vlaanderen voor wind-op-land legt de nadruk op een integraal beoordelingskader van projecten in plaats van harde grenzen tussen waar windenergie wel en niet mag. Dit heeft als voordeel dat de overheid de regels in de loop der tijd kan bijstellen (bijvoorbeeld clichering), om tijdig te reageren op nieuwe uitdagingen. Hiernaast hebben generieke regels het voordeel dat lagere overheden (provincies en gemeenten), die vanuit hun positie dicht bij de bewoners een belangrijke rol spelen bij het creëren van draagvlak, het initiatief kunnen nemen om hun ‘eigen draai’ te geven aan het Vlaamse kader.

Een keerzijde van flexibiliteit is minder (rechts)zekerheid. In Vlaanderen is het bijvoorbeeld niet duidelijk wie bevoegd is in de besluitvorming over wind-op-land. Afhankelijk van de omvang van het project wordt per geval bepaald op welk niveau (en daarmee met welk afwegingskader) moet worden beslist waar de windturbines kunnen worden ingepland (Callens 2015). In het ergste geval kan dit leiden tot verhitte discussies en omstreden gedrag van verschillende overheidslagen. Zo zijn er op Vlaams niveau windturbines vergund die niet voldoen aan de richtlijnen van Oost-Vlaanderen. Omgekeerd zijn er op provinciaal niveau windturbines niet vergund die wel voldeden aan de gewestelijke richtlijnen. In het geval van Oost-Vlaanderen heeft de Vlaamse Regering zelfs gebiedsaanwijzingen geschrapt die al jaren aan de bevolking worden gecommuniceerd (Nabielek 2018).

Noten

- 1 Deels is de keuze een pragmatische vanwege de casestudieselectie in Nabielek (2018). Hiernaast speelde de taalkennis van het projectteam een rol.
- 2 De Vlaamse Regering heeft in 2014 een beleidsdoel afgesproken van 80 megawatt wind-op-land extra per jaar tot 2020. Samen met het tot dan toe geïnstalleerde vermogen levert dit een doel op van ongeveer 1.000 megawatt.
- 3 Volgens de definitie van de provincie Oost-Vlaanderen betekent rechtstreekse participatie dat de lokale gemeenschap (burgers, bedrijven en overheden) direct aandeelhouders worden in bijvoorbeeld een windturbineproject (Callens 2015: 94-95).

Literatuur

- Akerboom, S. (2018), *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- AD (2016), 'Kustprovincies: geen windmolens meer op vasteland', *Algemeen Dagblad*, 20 september.
- AEF (2016), *Eindrapportage evaluatie Rijkscoördinatieregeling*, Utrecht: Anderson Elffers Felix.
- Agterbosch, S., R.M. Meertens & W.J.V. Vermeulen (2009), 'The relative importance of social and institutional conditions in the planning of wind power projects', *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 13, No 2: 393-405.
- Aitken, M. (2010), 'Why we still don't understand the social aspects of wind power: a critique of key assumptions in the literature', *Energy Policy*, 38: 1.834-1.841.
- Alterman, R. (ed.) (2011), *Takings International, A Comparative Perspective on Land Use Regulation and Compensation Rights*, Chicago: ABA Publishing.
- Anderson, C. (2013), 'The networked minority: How a small group prevailed in a local windfarm conflict', *Energy Policy*, Vol. 58: 97-108.
- Anker, H.T. & M.L. Jørgensen (2015), *Mapping of the legal framework for siting of wind turbines: Denmark*, Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, 2015. Available at <http://www.wind2050.dk/publications>.
- Arnstein, Sherry R. (1969), 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224.
- Bafoli, F. (2016), *L'énergie éolienne en Europe*, Parijs: Les Presses SciencePO.
- Batel, S. & P. Devine-Wright (2015), 'A critical and empirical analysis of the national-local 'gap' in public responses to large-scale energy infrastructures', *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 58, No 6: 1-20.
- Bayer, M. (2018a), 'Windenergieopgave in Rotterdams havengebied: Met burgers proactief zoeken naar kansen', *RO-Magazine*, 36(1/2): 34-37.
- Bayer, M. (2018b), 'Even feestvieren, dan versneld door met aanpakken van de transitie' *RO-Magazine*, 36(3): 4-5.
- Bayer, M. (2018c), 'Energietransitie overrompelt gemeenten: De opmars van de zonneparken', *RO-Magazine*, 36(3): 16-21.
- Beauregard, R. (2016), 'The neglected places of practice', pp. 277-292 in: Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Bell, D., T. Gray & C. Haggett (2005), 'The 'social gap' in wind farm siting decisions: explanations and policy responses', *Environmental Politics*, Vol. 14, No 4: 460-477.
- Bell, D., T. Gray, C. Haggett & J. Swaffield (2013), 'Re-visiting the 'social gap': public opinion and relations of power in the local politics of wind energy', *Environmental Politics*, Vol. 22, No 1: 115-135.
- Bestuursakkoord Duurzame energie op Goeree-Overflakkee (2012), getekend op 19 december 2012.

- BLOW (2001), *Bestuursvereenkomst landelijke ontwikkeling windenergie*, getekend door Minister van EZ, Minister van VROM, Staatssecretaris van LNV, Staatssecretaris van V&W, Staatssecretaris van Defensie, Provinciale Besturen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Juli 2001. Den Haag.
- BN/De Stem (2016), 'Kustprovincies: geen windmolens meer op vasteland', 20 september 2016.
- BNSP (2017), *BNSP-Lezing Energie tekent het landschap*, 4 juli, Pakhuis de Zwijger, Amsterdam. Beschikbaar op: <https://www.bnspl.nl/energie-tekent-het-landschap-verslag-van-de-bnspl-lezing-met-o-a-dirk-sijmons-14-juni-2017/>
- BNSP (2017), *Verslag BNSPdag Nationale Omgevingsvisie*, 30 november.
- Bolin, K., G. Bluhm, G. Eriksson & M.E. Nilsson (2011), 'Infrasound and low frequency noise from windturbines: exposure and health effects', *Environmental Research Letters*, Vol. 6: 106.
- Boonstra, Wiebren Johannes & Adri Van Den Brink (2007), 'Controlled Decontrolling: Involution and Democratisation in Dutch Rural Planning', *Planning Theory & Practice*, 8, 4: 473-488.
- Boot, P., H. de Boer, A. van Hoorn, R. Koelemeijer, J. Notenboom & J. Ros (2014), *Windenergie: Argumenten bij vijf stellingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bosch & Van Rijn (2008), *Projectenboek Windenergie - Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding*.
- Bosch & Van Rijn (2016), *Evaluatie Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*, 10 maart.
- Breukers, S. & M. Wolsink (2007), 'Wind power implementation in changing institutional landscapes: An international comparison', *Energy Policy*, 35: 2.737-2.750.
- Bröring, H.E. (2017), 'Splijtzwam-besluitvorming: Leren van 'worst practices' rond een windpark', pp. 245-264 in: P.A.J. van den Berg & G. Molier (red.), *In Dienst van het Recht*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Buitelaar, S. (2015), 'VNG wil pas op plaats provincies rondom windmolens', *Binnenlands Bestuur*, 11 november.
- Buitelaar, S. (2016), 'Kritiek Gemeenten op Windbeleid Provincie', *Binnenlands Bestuur*, 26 oktober.
- BZK (2018), *Kabinetsperspectief NOVI*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Callens, M. (2015), *Oost-Vlaanderen Energielandschap*, Strategisch Projekt, 1 oktober 2011 – 24 december 2014, Eindrapportage, Ghent: Oost-Vlaanderen Energielandschap.
- Campbell, S. (2016), 'Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development', pp. 214-240 in: Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Cass, N. & G. Walker (2009), 'Emotion and rationality: The characterisation and evaluation of opposition to renewable energy projects', *Emotion, Space and Society*, Vol. 2, No 1: 62-69.
- Cass, N., G. Walker & P. Devine-Wright (2010), 'Good neighbours, public relations and bribes: The politics and perceptions of community benefit provision in renewable energy development in the UK', *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 12(3): 255-275.

- CBS (2018), *Windenergie op land; productie en capaciteit per provincie*, geraadpleegd op 01-11-2018 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70960ned/table?ts=1534423229331>.
- Chapman, S., A. St. George, K. Waller & V. Cakic (2013), 'The pattern of complaints about Australian windfarms does not match the establishment and distribution of turbines: support for the psychogenic, 'communicated disease' hypothesis', *PLoS One*, Vol. 8, No 10: e76584.
- Chilvers, J., Damery, S., Evans, J., van der Horst, D. and Petts, J. (2005), 'Public engagement in energy: Mapping exercise', report for the Energy Research Public Dialogue Project, Research Councils UK, www.epsrc.ac.uk/CMSWeb/Downloads/Other/EnergyMappingExerciseBirmingham.pdf
- Convenant Realisatie Windenergie in de Rotterdamse haven (2009), 15 februari, Rotterdam.
- Convenant Realisatie Windenergie Stadsregio Rotterdam (2012), 21 juni, Schiedam: Stadsregio Rotterdam.
- Cowell, R. (2010), 'Wind power, landscape and strategic, spatial planning – The construction of 'acceptable locations in Wales', *Land Use Policy* 27: 222–232.
- Cowell, R., G. Bristow & M. Munday (2011), 'Acceptance, acceptability and environmental justice – the role of community benefits in wind farm development', *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 54, No 4: 539-557.
- Crichton, F. & K.J. Petrie, (2015), 'Health complaints and wind turbines: The efficacy of explaining the nocebo response to reduce symptom reporting', *Environmental Research*, Vol. 140: 449-455.
- Dagblad van het Noorden (2016a), 'Storm in de Veenkoloniën', 27 februari.
- Dagblad van het Noorden (2016b), 'Windplan Drenthe scheurt gemeenschap uiteen', 16 januari.
- De Jager, D., N. Verkaik & J. Borràs (2017), *Kostprijsanalyse Windenergie op Land*, Utrecht: Ecofys.
- DECC (2011a), *UK Renewable Energy Roadmap*, London: Department of Energy and Climate Change.
- DECC (2011b), *Update of UK shadow flicker evidence base*, London: Department of Energy and Climate Change.
- DECC (2014), *Community benefits from onshore wind developments: Best practice guidance for England*, London: Department of Energy and Climate Change.
- Deignan, B., E. Harvey & L.H. Goetz (2013), 'Fright factors about wind turbines and health in Ontario newspapers before and after the Green Energy Act', *Health, Risk and Society*, Vol. 15, No. 3: 234-250.
- Dekker, J. & T. van Leeuwen (2018), *Energietransitie en landschap*, Utrecht: Werkgemeenschap voor Landschaponderzoek.
- Devine-Wright, P. (2005), 'Beyond NIMBYism: towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy', *Wind Energy*, 8: 125-139.
- Devine-Wright, P. (2012), 'Fostering public engagement in wind energy development: the role of intermediaries and community benefits', pp. 194-214 in J. Szarka, R. Cowell, G. Ellis, P.A. Strachan & C. Warren (eds), *Learning from wind power: governance, societal and policy perspectives on sustainable energy*, Basingstoke: Palgrave.
- Didde, R. (2017), 'Windmolen 'van onderop' succesnummer', *Binnenlands Bestuur*, 18: 36-38.

- Dröes, M. & H. Koster (2014), 'Windmolens veroorzaken lagere woningprijzen', *Economisch-Statistische Berichten*, 99(4696): 648-650.
- Druiff, A. (2016), *Tegen de wind in! Onderzoek naar de invloed van het type eigenaar van windturbines op juridische weerstand in Windpark Wieringermeer en Windpark De Drentse Monden & Oostermoer*, Bachelorscriptie Universiteit van Amsterdam.
- Duinen, L. van (2004), *Planning Imagery*, academische proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- EC (2007), *Energy Technologies: Knowledge, Perception, Special Eurobarometer*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Europese Commissie.
- EC (2009), *Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources*, Strasbourg: Europese Commissie.
- ECN & WUR (2017), *De Energietransitie: Een Nieuwe Dimensie in ons Landschap*, position paper.
- Eeten, M. van (1999), *Dialogues of the deaf*, Delft: Eburon.
- Ellis, G. & F. Gianluca (2016), *The social acceptance of wind energy*, Brussels: Joint Research Centre, European Commission.
- Ellis, G., R. Cowell, C. Warren, P. Strachan, J. Szarka, R. Hadwin, P. Miner, M. Wolsink & Alain Nadaï (2009), 'Wind Power: Is There A "Planning Problem"? Expanding Wind Power: A Problem of Planning, or of Perception? The Problems Of Planning – A Developer's Perspective Wind Farms: More Respectful and Open Debate Needed, Not Less Planning: Problem "Carrier" or Problem "Source"? "Innovative" Wind Power Planning', *Planning Theory & Practice*, 10, 4: 521-547.
- Elzenga, A. Schwencke & A. van Hoorn (2017), *Het handelingsperspectief van gemeenten in de energietransitie naar een duurzame warmte- en elektriciteitsvoorziening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Elzenga, H. & S. Kruitwagen (2012), *Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Energia (2015), *Noord-Holland op schema voor winddoel, maar coöperaties willen meer*, website Energia, geraadpleegd op 5 november.
- Evers, D. & J. Tennekes (2014), *Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving,.
- EZ (2017a), *Kamerbrief Monitor Wind op Land*, DGETM-E2020/17087424, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2017b), *Kamerbrief Evaluatie Rijkscoördinatieregeling en voortgang omgevingsmanagement energieprojecten*, 23 januari, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- EZ (2017c), *Kamerbrief Invulling moties inzake alternatieven voor windenergie op land*, 19 januari, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- EZ & IenM (2016), *Inpassingsplan Windpark Fryslân*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- EZK (2018), *Overzicht Energieprojecten: Projecten rijkscoördinatieregeling (RCR), en kavelbesluiten Wind op zee*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Fainstein, S. (2010), *The Just City*, New York, NY: Cornell University Press.
- Fainstein, S. & J. DeFilips (2016), 'Introduction: the structure and debates of planning theory', pp. 1-18 in: Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.

- Faludi, A. & A. van der Valk (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht: Kluwer.
- Feddes, Y. (2009), *Windmolens hebben landschappelijk verhaal nodig*, Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.
- Feddes, Y. (2010), *Een choreografie voor 1000 molens, Windmolens hebben landschappelijk verhaal nodig – deel 2*, Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Fischer, F. (1995), *Evaluating Public Policy*, Chicago: Nelson-Hall.
- Fischer, F. (2016), 'Participatory governance: from theory to practice', pp. 348-362 in: Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Fischer, F. & J. Forester (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: UCL Press.
- Friedmann, J. (2016), 'Place and place-making in cities', in: pp. 503-523 Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Friesch Dagblad (2017), 'Opbrengst investering in windpark moet snel naar dorpen', 3 maart.
- Geddes, P. (1915), 'City survey for town planning purposes', pp. 330-335 in: LeGates and Stout (eds.), *The City Reader*, Second Edition (1996), London: Routledge.
- Gehl, J. (2010), *Cities for people*, Washington DC: Island Press.
- Gemeente Amsterdam (2011), *Structuurvisie Amsterdam 2040: Economisch sterk en duurzaam*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Barendrecht (2017), *Windenergie*, geraadpleegd op 8 december via http://www.barendrecht.nl/inwoners-bd/windenergie_49200/.
- Gemeente Goeree-Overflakkee (2013), *Samenwerkingsovereenkomst Wind Werkt voor Goeree-Overflakkee*, 9 april.
- Gemeente Goeree-Overflakkee (2014), *Gemeente behoudt regie over windenergie op Goeree-Overflakkee*, geraadpleegd op 27 december 2017 via https://www.goeree-overflakkee.nl/duurzaamheid/nieuws_44300/item/gemeente-behoudt-regie-over-windenergie-op-goeree-overflakkee_60202.html.
- Gemeente Rotterdam (2016), *De Leidraad Windenergie 2016-2020*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2017), *Winst door wind*, geraadpleegd 8 december 2017 via <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/windenergie/>.
- Gemeente Wieringermeer (2011), *Beleidsnotitie participatie Windplan Wieringermeer*, geraadpleegd via <http://www.windparkwieringermeer.nl/download/3-beleidsnotitie-participatie-windplan-wieringermeer.pdf>.
- Gibbons, S. (2015), 'Gone with the wind: Valuing the visual impacts of wind turbines through house prices', *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 72: 177-196.
- Gipe, P. (1995), *Wind Energy Comes of Age*, New York: John Wiley & Sons.
- Goede, A. (2012), *Implementing wind power policy*, Bachelorscriptie Universiteit van Amsterdam.
- Gross, C. (2007), Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance, *Energy Policy*, Vol. 35(5): 2.727-2.736.
- Guardian, The (2018), 'Fears for future of UK onshore wind power despite record growth', 22 january.

- Hagett, C. (2009), Public engagement in planning for renewable energy, pp. 297-307 in: *Planning for climate change. Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners*, London/Washington, DC: Earthscan.
- Hajer, M. (1995), *Politics of environmental discourse*, Wotton-under-Edge: Clarendon Press.
- Hajer, M. & C. Wagenaar (2002), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, M., D. Sijmons & F. Feddes (2006), *Een plan dat werkt: ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hall, P. (2014), *Cities of Tomorrow*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Havenbedrijf Rotterdam (2017), *Windenergie*, geraadpleegd op 8 december 2017 via www.portofrotterdam.com/nl/de-haven/duurzaamheid/windenergie.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Basingstoke: MacMillan.
- Healey, P. (2016), 'The planning project', pp. 139-155 in: Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Healey, P. (2017), 'Finding my way: an Inquiry into Planning, Urban Development Processes and Place Governance', pp. 107-125 in: Haselsberger, B (ed.), *Encounters in Planning Thought*, New York/London: Routledge.
- Hersperger, A.M. (1994), 'Landscape ecology and its potential application to planning', *Journal of Planning Literature*, 9 (1): 14-29.
- Hooft, J.L. 't (NOVEM), (2001), 'Chapter 18, the Netherlands', pp. 133-142 in: *IEA Wind Energy Annual Report 2000*, Colorado: National Renewable Energy Laboratory.
- Hooft, J.L. 't (NOVEM), (2003), 'Chapter 14, the Netherlands', pp. 169-180 in: *IEA Wind Energy Annual Report 2002*, Colorado: National Renewable Energy Laboratory.
- Hooft, J. L. 't (SenterNovem) (2008), 'Chapter 23, the Netherlands' pp. 183-201 in: *IEA Wind Energy Annual Report 2007*, Colorado: National Renewable Energy Laboratory.
- Hoorn, A. van, J. Tennekes & R. van den Wijngaart (2010), *Quicksan Energie en Ruimte*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Horst, D. van der (2007), 'NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies', *Energy Policy*, 35: 2.705-2.714.
- IenM (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2017a), *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*, februari, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM (2017b), *Strategische kennisagenda*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM & EZ (2014a), *Structuurvisie Wind op Land*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken.
- IenM & EZ (2014b), *Nota van Antwoord. Reactie op de zienswijzen en adviezen over de ontwerp-Structuurvisie Windenergie op land en het bijbehorende plan-Milieueffectrapport*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Economische Zaken.
- IG Windkraft (2018) Windenergie in Österreich. [Online] beschikbaar op: <https://windfakten.at/>. Geraadpleegd op 05-11-2018.

- Innes, J. (2017), 'From Informing Policy to Collaborating Rationally', pp. 145-164 in: B. Haselsberger (ed.), *Encounters in Planning Thought*, New York/London: Routledge.
- Israel, M., P. Ivanova & M. Ivanova (2011), 'Electromagnetic fields and other physical factors around wind power generators', *Environmentalist*, Vol. 31: 1.618.
- IWEA (2013), *Good neighbour IWEA best practice principles in community engagement and community commitment*, Dublin: Irish Wind Energy Association.
- Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage.
- Janssen, S.A., H. Vos & E. Pedersen (2011), 'A comparison between exposure-response relationships for wind turbine annoyance and annoyance due to other noise sources', *Journal of the Acoustical Society of America*, Vol. 130: 3.746-3.753.
- Jolivet, E. & E. Heiskanen (2010), 'Blowing against the wind – an exploratory application of actor network theory to the analysis of local controversies and participation processes in wind energy', *Energy Policy*, Vol. 38, No. 11: 6.746-6.754.
- Jones, C.R. & J.R. Eiser (2009), 'Identifying predictors of attitudes towards local onshore wind development with reference to an English case study', *Energy Policy*, Vol. 37: 4.604-4.614.
- Jones, C.R., B.J. Orr & J. Eiser (2011), 'When is enough, enough? Identifying predictors of capacity estimates for onshore wind-power development in a region of the UK', *Energy Policy*, Vol. 39, No. 8: 4.563-4.577.
- Kerr, S., K. Johnson & S. Weir (2017), 'Understanding community benefit payments from renewable energy development', *Energy Policy*, 105: 202-211.
- Klerk, L. de, P. Witsen, H. van der Cammen & G. Dekker (2012), *The Selfmade Land*, Antwerp: Spectrum.
- Knoll T. U. Aichhorn, K. Moser & M. Groiss (2014), *Umweltbericht zum NÖ SekROP Windkraft-nutzung*, Wien: Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH.
- Knopper, L.D. & C.A. Ollson (2011), 'Health effects and wind turbines: A review of the literature', *Environmental Health*, 10(1): 1.
- Knopper, L.D., C.A. Ollson, L.C. McCallum, M.L. Whitfield Aslund, R.G. Berger, K. Souweine & M. McDaniel (2015), 'Wind turbines and human health', p. 215 in: M.S. Adaramola (ed.), *Wind Resources and Future Energy Security: Environmental, Social and Economic Issues*, Oakville, Canada: Apple Academic Press.
- Koers, A. (2015), *Windenergie en de overheid*, Annerveenschekanaal: Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW).
- Koers, A., H. van der Werf & J. Houtsma (2013), *Fryslân foar de Wyn: plan van aanpak*, 14 november, Platform Duurzaam Fryslân, Hou Friesland Mooi!, Friese Milieufederatie.
- Kok, B. & M. de Sain (2013), *Plan-MER Structuurvisie Windenergie op Land*, Royal Haskoning/DHV.
- Korthals-Altes, W. (2017), 'Afwijkplanologie', *Rooilijn*, Vol. 50, Nr. 1: 18-25.
- Kuiper, R. (2016), *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ladenburg, J. & J.O. Dahlgaard (2012), 'Attitudes, threshold levels and cumulative effects of the daily wind-turbine encounters', *Applied Energy*, Vol. 98: 40-46.
- Land Niederösterreich (2011), *Lower Austrian Energy Roadmap 2030*, St. Pölten: Land Niederösterreich.
- LSOW (2006), *Jaarverslag BLOW 2005*, gebundelde jaarverslagen van het rijk, de provincies en de VNG, Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie.

- Lynch, K. (1960), *The Image of the City*, Cambridge: MIT Press.
- Maas, G. (2014), *The Role of Social Capital in Wind Energy: A Network Analysis on the Implementation of Wind Turbines in Vlaardingen*, master thesis, Universiteit van Amsterdam.
- Maas, G. (2015), 'Implementatie van windturbines, een stoelendans', *Rooilijn*, 48(2): 124-131.
- Marcuse, P. (2016), 'The Three Historic Currents of City Planning', pp. 117-132 in: Fainstein & DeFilips (eds.), *Readings in Planning Theory*, West Sussex: Wiley Blackwell.
- MassDEP & MDPH, *Wind turbine health impact study: Report on independent expert panel*, Department of Environmental Protection and Department of Public Health, available from: http://www.mass.gov/dep/energy/wind/turbine_impact_study.pdf
- Mathijssen, J. & A. van Hoorn (2013) *Ruimte en energie in Nederland: Een korte verkenning*, Den Haag: PBL.
- Matthijssen, J., E. Dammers en H. Elzinga (2018), *De toekomst van de Noordzee. De Noordzee in 2030 en 2050: een scenariostudie*, Den Haag: PBL.
- McCallum, L.C., M.L. Whitfield Aslund, L.D. Knopper, G.M. Ferguson & C.A. Ollson (2014), 'Measuring electromagnetic fields (EMF), around wind turbines in Canada: is there a human health concern?', *Environmental Health*, Vol. 13: 9.
- Møller, H. & C.S. Pedersen (2011), 'Low-frequency noise from large wind turbines', *Journal of the Acoustical Society of America*, Vol. 129: 3.727-3.744.
- Munday, M.C.R., G.I. Bristow & R.J.W. Cowell (2011), 'Wind farms in rural areas: How far do community benefits from wind farms represent a local economic development opportunity?', *Journal of Rural Studies*, Vol. 27, No 1: 1-12.
- Nabielek, P. (2018), *Where, Who and How Much? Wind Power Deployment in Urbanised Regions: an Institutional Analysis of Planning and Implementation*, academisch proefschrift, TU Wien.
- Nadaï, A. & O. Labussiere (2014), *Communs paysagers et devenirs éoliens opposés, le cas de la Seine-et-Marne (France)*, publie 25/9/2014 sur le Projets de Paysage, Revue scientifique sur la conception et l'aménagement de l'espace.
- Nadaï, A. & O. Labussiere (2010), *Politiques éoliennes et paysages*, Hals.archives-ouvertes.fr <halshs-00674958v2>
- Nadaï, A. (2007), "Planning', 'siting' and the local acceptance of wind power: Some lessons from the French case", *Energy Policy*, Vol. 35, No 5: 2.715-2.726.
- Nadaï, A. & O. Labussière (2009), 'Wind power planning in France (Aveyron), from state regulation to local planning', *Land Use Policy* 26(3): 744-754.
- Natuur en Milieufederaties & Natuur & Milieu (2018), *Samen verder met windenergie op land: Geleerde lessen uit vier windenergieprojecten*, Utrecht.
- Needham, B. (2000), 'Making strategic spatial plans: a situational methodology!', pp. 93-108 in: W. Salet & A. Faludi (eds.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: KNAW.
- Niemans, J. & S. de Vries (2018), 'Energy Oriented Development als broodnodig perspectief', pp. 10-11 in: *Metropoolforum 2018: de grote verbouwing van Nederland*, Vereniging Deltametropool.
- Nijpels, E. (2018), *Ontwerp van het Klimaatakkoord*, 21 december, Den Haag.
- NLVOW (2014a), *Gedragcode Wind op Land, 'samen naar duurzaam'*, versie 1.1 / 28-10-2014, Annerveenschekanaal: NLVOW.

- NLVOW (2014b), *Compensatieregeling op afstand, Nederlandse vereniging omwonenden windenergie*, geraadpleegd op 01-11-2018 via <http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2014/10/Compensatieregeling-op-afstand.jpg>.
- NLVOW (2015), NLVOW stapt naar VN tribunaal in Genève: Den Haag zet burgers systematisch buitenspel, 30 juni, persbericht geraadpleegd op 01-11-2018 via <http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2015/07/1.-Persbericht.pdf>.
- Noordelijke Rekenkamer (2016), *Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking*, Assen.
- Noordhollands Dagblad (2018) 'Hollands Kroon trekt stekker uit 'Poldermolen' langs A7 in Wieringerwerf' 6 februari.
- Noorman, K. & G. de Roo (2011), *Energielandschappen: de 3^{de} generatie*, Assen: In Boekvorm Uitgevers.
- NWEA (2014), *Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land*, Utrecht: NWEA.
- NWEA (2016), <http://www.nwea.nl/images/PDFs/20161215-Gedragscode-Acceptatie--Participatie-Windenergie-op-Land.pdf>
- NWEA, ODE, Provinciale milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu, LTO, IPO, VNG, VROM, EZ, LNV & Defensie (2009), *De groei van windenergie op land, ambities, proces en spelers*, brochure, Den Haag.
- OCW (2016), *Handreiking Energie, erfgoed en ruimte*, Den Haag: Rijksdienst voor cultureel erfgoed.
- OECD (2017), *Land-use planning systems in the OECD: country factsheet France*, Parijs: OECD.
- Oerlemans, Anne (2016), *Windturbines op bedrijventerreinen: de weg naar de 2020 doelstelling?*, Masterscriptie, Universiteit van Amsterdam.
- Ogilvie, M. & C. Rootes (2015), 'The impact of local campaigns against wind energy developments', *Environmental Politics*, Vol. 24, No. 6: 874-893.
- Ontwikkelvereniging Zeewolde (2018), geraadpleegd op 26-09-2018 via <https://windparkzeewolde.nl/wie-ontwikkelt-het-windpark/>.
- Pasqualetti, M. (2011), 'Social Barriers to Renewable Energy Landscapes', *The Geographical Review* 101(2): 201-223.
- Pasqualetti, M. & S. Stremke (2018) Energy landscapes in a crowded world: A first typology of origins and expressions, *Energy Research & Social Science*, 36: 94–105.
- PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018), *Balans van de Leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Zie ook: <https://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/jaargang-2018/themas/energie-klimaat-lucht/hernieuwbare-energie>
- Pedersen, E., F. van den Berg, R. Bakker & J. Bouma (2009), 'Response to noise from modern windfarms in The Netherlands', *Journal of the Acoustical Society of America*, 126: 634-643.
- Pondera Consult (2009), *Milieu Effect Rapport Windpark Noordoostpolder*, Hengelo.
- Posad Spatial Strategies, FABRICations, H+N+S landschapsarchitecten, Dirk Sijmons, Studio Marco Vermeulen, NRGlab/Wageningen Universiteit & Ruimtevolk (2018), *Klimaat, Energie, Ruimte*, in opdracht van Ministerie Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Power, S. & R. Cowell (2012), 'Wind power and spatial planning in the UK', in: Szarka et al. (eds.), *Learning from Wind Power*, Hampshire: Palgrave.

- Pressman, J.L. & A.B. Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, Berkeley :University of California Press.
- Provincie Drenthe (2008), *Vaststelling notitie Invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, Besluit namens gedeputeerde staten van Drenthe van 27 juni 2008, kenmerk 2008007884, afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.
- Provincie Drenthe (2009), *Concept ontwerp omgevingsvisie*, 3 november.
- Provincie Drenthe (2010a), *Omgevingsvisie Drenthe*, 2 juni, Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2010b), *Omgevingsvisie Drenthe: Nota van beantwoording Ingekomen zienswijzen op de ontwerp Omgevingsvisie*, Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2010c), *Realisatie Omgevingsvisie Drenthe, Startnotitie*, Gedeputeerde Staten, december, Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2013), *Gebiedsvisie Windenergie Drenthe*, mei 2013, Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2014), *Actualisatie omgevingsvisie*, Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2018), *Omgevingsvisie Drenthe*, 10 juli, Assen: Provincie Drenthe.
- Provincie Flevoland (2006), *2006 Omgevingsplan Flevoland*, Lelystad: Provincie Flevoland.
- Provincie Flevoland (2006), *Provinciaal Omgevingsplan Flevoland 2006-2015*, Lelystad: Provincie Flevoland.
- Provincie Friesland (2000), *Streekplan Windstreek 2000*, Leeuwarden: Provincie Friesland.
- Provincie Friesland (2012), *Ontwerp structuurvisie Fryslân Windstreek 2012*, 21 augustus, Leeuwarden: Provincie Friesland.
- Provincie Friesland (2013), *Uitvoeringsprogramma Duurzame Energie 2014-2020*, vastgesteld in GS op 25 juni 2013, Leeuwarden: Provincie Friesland.
- Provincie Friesland (2014), *Structuurvisie Fryslân Windstreek 2014 IJsselmeer*, 21 februari, Leeuwarden: Provincie Friesland.
- Provincie Groningen (2008), *Provinciaal Omgevingsplan Groningen 2009-2013*, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen op 24 juni 2008, Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Noord-Holland (1994), *Streekplan Noord-Holland Noord*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2008), *Kaderstellende notitie 'provinciale sturingsfilosofie en provinciaal belang voor de ruimtelijke ordening'*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2009), *Structuurvisie Noord-Holland 2040: kwaliteit door veelzijdigheid*, ontwerp 20 oktober 2009, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2014), *Beleidskader wind-op-land 2014*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2015a), *Structuurvisie*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2015b), *persbericht*, 3 juni 2015, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland (2015c), *Noord-Holland oneens met Rijk over Windpark Wieringermeer*, Persbericht provincie Noord-Holland, 14 januari 2015, Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2014a), *Visie ruimte en mobiliteit, programma ruimte*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2003), *Nota Wervel, Ruimtelijke visie windenergie*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

- Provincie Zuid-Holland (2011), *Nota Wervelender*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2014b), *Visie ruimte en mobiliteit*, verordening ruimte 2014, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2017), *Nota van Toelichting bij partiële herziening Visie ruimte en mobiliteit onderdeel Windenergie*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Provincie Zuid-Holland (2018), *Windenergie Maasvlakte 2*, geraadpleegd op 05-11-2018 via <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/windenergie/windenergie/>.
- Raad van State (2017), *Provincie mocht vergunningen voor windturbines in Amsterdams havengebied weigeren*, persbericht Woensdag 30 augustus 2017. Den Haag: raad van State.
- Rau, I., P. Schweizer-Ries & J. Hildebrandt (2012), 'The silver bullet for the acceptance of renewable energies', pp. 177-191 in: S. Kabisch, A.K. Kunath, P. Schweizer-Ries (& A. Steinführer (eds.), *Vulnerability, risks, and complexity: of global change on human habitats*, Boston: Hogrefe Publishing.
- Region Alsace (2012), *Schéma régional Climat Air Énergie Alsace*, bezocht op...
- Region Auvergne (2012), *Schéma régional éolienne Auvergne*, bezocht op...
- Rein, Martin and David Laws (2000), Controversy, Reframing and Reflection, in: Salet, Willem and Andreas Faludi, eds. *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, KNAW Editia, Amsterdam, pp. 93-108.
- Rijksoverheid & IPO (2009), *Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies*, Den Haag.
- Rli (2016), *Opgaven voor duurzame ontwikkeling: Hoofdpijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Ros, J. & B. Daniëls (2017), *Verkenning van klimaatdoelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RTV Drenthe (2015), 'Provincie Drenthe: Rechtszaak tegen Kamp heeft geen zin', 14 oktober.
- RTV Noord (2015), 'Hoogleraar: 'Inspraak windmolens Veenkoloniën stelde niets voor', 5 oktober.
- RVO (2016), *Nationaal Ruimtelijk Perspectief Wind op Land*, Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Beschikbaar op: <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/nationaal-ruimtelijk-perspectief-wind-op-land>.
- RVO (2017a), *Monitor Wind op Land 2016*, Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO (2017b), *Windparken*, Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/windparken>.
- RVO (2018a), [Online] Beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten/windparken>. Geraadpleegd 04-09-2018.
- RVO (2018b), *Monitor Wind op Land 2017*, Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 31 maart.
- Salet, W. & A. Faludi (2000), 'Three approaches to Strategic Spatial Planning' in: Willem Salet & Andreas Faludi (eds.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, KNAW Editia,.
- Savini, F., S. Majoor & W. Salet (2015), 'Dilemmas of planning: Intervention, regulation and investment,' *Planning Theory*, Vol. 14(3): 296-315.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview Press.

- Schön, Donald A. & Martin Rein (1993), 'Reframing Policy Discourse', in: F. Fischer & F. Forester (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: UCL Press.
- Schöne, M.B. (2007), *Windturbines in het Landschap. Nieuw plaatsingsbeleid op basis van landschapsbeleving gewenst voor de jongste generatie windturbines*, Wageningen: Alterra.
- Schoots, K., M. Hekkenberg & P. Hammingh (2017), *Nationale Energieverkenning 2017*, Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland.
- Scott, J.C. (1999), *Seeing Like a State*, New Haven, CT: Yale University Press.
- SER (2013), *Energieakkoord voor duurzame groei*. (uitgebracht op 6 september), Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2017), 'Geen energietransitie zonder ruimtelijke ordening', geraadpleegd op 6 november 2018 via <https://www.energieakkoordser.nl/nieuws/2017/geen-energietransitie-zonder-ruimtelijke-ordening.aspx>
- Sijmons, D. & M. van Dorst (2014), 'The Emotional Landscape', in: D. Sijmons (red.), *Landscape and Energy*, Rotterdam: Nai010.
- Sijmons, D., FABRICations, H+N+S Landschapsarchitecten, POSAD spatial strategies, Studio Marco Vermeulen, NRGLab/Wageningen Universiteit & Vereniging Deltametropool (2017), *Energie en ruimte: een nationaal perspectief*, Vereniging Deltametropool: Rotterdam.
- Sijmons, D.F. (2007), *Windturbines in het Nederlandse landschap*, advies deel-1.
- Smits, J. & F. van der Kroon (2017), 'Energietransitie: lokalen aan zet', *Binnenlands Bestuur*, week 35: 28-31.
- Spit, T. & P. Zoete (2015), *Planologie: een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland*, Assen: Coöperatie In Planning U.A.
- Steigenga, W. (1964), *Moderne planologie*, Aula boeken: Utrecht.
- Stoop, M. (2014), *Implementatie van Europees energiebeleid in Nederland*, bachelorscriptie, Universiteit van Amsterdam.
- Strachan, P.A., R. Cowell, G. Ellis, F. Sherry-Brennan & D. Toke (2015), 'Promoting community renewable energy in a corporate energy world', *Sustainable Development*, Vol. 23, No 2: 96-109.
- Stuurgroep uitwerking Energieagenda (2017), *Uitwerking Energieagenda Dwarsdoorsnijdend Thema Ruimte, ambtelijke 10-PAGER*, vastgesteld in Stuurgroep uitwerking Energieagenda d.d. 19 oktober 2017.
- Sunak, Y. & R. Madlener (2016), 'The impact of wind farm visibility on property values: A spatial difference-in-differences analysis', *Energy Economics*, Vol. 55: 79-91.
- Szarka, J., R. Cowell, G. Ellis, P.A. Strachan & C. Warren (2012), *Learning from wind power: governance, societal and policy perspectives on sustainable energy*, Basingstoke: Palgrave.
- Thij, Fon ten (2016), *Verkenning van wensen en behoeften bij de realisatie van Windpark Fryslân*, Rapport van de omgevingscoördinator, maart-mei 2016, FTT Procesontwikkeling BV.
- Timár, Endre (2015), *Fryslân foar de Wyn: Lessons Learned*, evaluatie in opdracht van RVO, 7 oktober.
- Toke, D. (2002), 'Wind power in UK and Denmark: can rational choice help explain different outcomes?', *Environmental Politics*, Vol. 11, No 4: 83-100.
- Toke, D. (2005), 'Explaining wind power planning outcomes: some findings from a study in England and Wales', *Energy Policy*, Vol. 33, No 12: 1.527-1.539.
- Trouw (2017), *Verzet tegen invasie van windmolens*, 5 maart.

- Turnbull, C., J. Turner & D. Walsh (2012), 'Measurement and level of infrasound from windfarms and other sources', *Acoustics Australia*, Vol. 40: 45-50.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001/2002), *Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, 27578, nr. 5, Den Haag.
- Verdaas, C. (2017), *De Omgevingsvisie, een selectieve, cyclische en doelgerichte dialoog*, Beuningen.
- Vlaamse Regering (2014a), *Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 31 januari 2014 betreffende de vastlegging van de jaarlijkse bruto binnenlandse stroomproductie en indicatieve subdoelstellingen per hernieuwbare energiebron*, Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2014b), *Omzendbrief RO/2014/02, afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines*, Brussel: Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, en Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport.
- Vlaamse Regering (2015a), *Ministerieel besluit houdende de onthouding van goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Windlandschap E40 van Aalter tot Aalst' van de provincie Oost-Vlaanderen*, [uitgegeven 5 april], Brussel: Vlaamse minister van omgeving, natuur en landbouw.
- Vlaamse Regering (2015b), *Ministerieel besluit houdende de gedeeltelijke goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan 'Windlandschap Eeklo-Maldegem' van de provincie Oost-Vlaanderen*, [uitgegeven 5 april], Brussel: Vlaamse minister van omgeving, natuur en landbouw.
- Vries, J. de (2002), *Grenzen verkend: internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux*, academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- VRM (1991), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex)*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VRM (2001), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VRM, EZ & LNV (2008), *Nationaal plan van aanpak Windenergie*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.
- VRM, LNV, VenW, EZ & OCW (2006), *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- VWEA (2017), *Windenergie rondt kaap van 1000 MW*, persbericht, 15 juni, geraadpleegd op 08-10-2018 via <https://www.ode.be/ode/persberichten-304>.
- Walstra, E. (2015), 'Provincie laat zien wie de baas is', *Binnenlands Bestuur*, 13 december.
- Warren, Ch. & M. McFadyen (2010), 'Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland', *Land Use Policy*, 27: 204-213.
- Whyte, W. (1988) 'The design of spaces' in: LeGates & Stout (eds.) *The City Reader*, Second Edition (1996), London: Routledge.
- Windpark De Drentse Monden en Oostermoer (2014), geraadpleegd op 19/12/2018 via <https://www.drentsemondenuostermoer.nl/meedoen-participeren-het-windpark/>.
- Windpark Fryslân (2018), geraadpleegd op 24-09-2018 via <https://windparkfryslan.nl>.

- Wolsink, M. (2000), 'Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support', *Renewable Energy*, 21: 49–64.
- Wolsink, M. (2009), 'Planning: Problem "Carrier" or Problem "Source"?', *Planning Theory and Practice*, 10(4): 521-547.
- Wolsink, M. (2017), 'Co-production in distributed generation: renewable energy and creating space for fitting infrastructure within landscapes', *Landscape Research*.
- Woltjer, J, T. van Dijk & H. Voogd (2014), *Facetten van de Planologie*, Groningen: Inplanning.
- Wouden, R. van der (2017), *Omgevingsbeleid op een tweesprong: de leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave*, policy brief, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zografos, C. & J. Martinez-Alier (2009), 'The politics of landscape value: a case study of wind farm conflict in Catalonia', *Environment and Planning A*, Vol. 41, No 7: 1.726-1.744.
- Zonneveld, W. & F. Verwest (2005) *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Zonneveld, W. & Evers, D. (2014), 'Dutch Spatial Planning at the End of an Era', pp. 61-82 in: M. Reimer et al. (eds.) *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, New York: Routledge.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](#)

Juni 2019