



AUTEUR ERIK SPAINK

## *Energietransitie als bouwsteen voor de omgevingsvisie*

Erik Spaink is als vrijwilliger betrokken bij de totstandkoming van de RES'en Arnhem/

Nijmegen en de Cleantech Regio. Hij was tot zijn pensioen beleidsmedewerker bij de rijksoverheid en promoveerde in 2017 op besluitvormingsprocessen bij gebiedsontwikkeling. Hij schreef eerder in *ROM* over het gebiedsproces Ruimte voor de Rivier: 'Vernieuwende gebiedsontwikkeling Rivierklimaatpark IJsselpoort' (*ROM* 12, december 2017)

# Draagvlak voor de RES

Een deel van de afspraken uit het Klimaatakkoord wordt in dertig regio's uitgewerkt tot een Regionale Energiestrategie (RES). Maatschappelijk draagvlak is daarbij essentieel. Alle betrokken partijen zijn het daar wel over eens. Maar burgerparticipatie heeft nog nauwelijks plaatsgevonden, constateert Erik Spaink. Hij waarschuwt voor het risico van verrommeling en massieve weerstand als nu geen prioriteit wordt gegeven aan een doordacht kader waarover en waarbinnen bewoners kunnen meedenken over het vervolg. Dat levert bovendien bouwstenen op voor de omgevingsvisie.





**H**et doel van de RES is te komen tot een kaart met zoekgebieden voor windturbines en zonnevelden en daarmee tot antwoorden op vragen als: Hoeveel kunnen we opwekken, waar en hoe? Waar zijn 'energielandschappen' mogelijk? Waar kan je functies combineren? Wat moet je vrijwaren? Hoe kan verrommeling worden voorkomen? Kortom: wat kan het landschap aan? Daarbij gaat het zowel om het visuele aspect als om biodiversiteit en een gezonde bodem; voorwaarden voor het menselijk bestaan. Daar is de klimaataanpak immers om begonnen. Er is voor ons geen toekomst als wij het milieu vernietigen waarvan wij deel uitmaken.

### **Onzekerheid en betrokkenheid**

De problematiek is geanalyseerd vanuit verscheidene invalshoeken, denklijnen (clustering, koppeling van vraag en aanbod of met infrastructuur) en voorkeurvorgorden ('zonneladder', gebiedskenmerken). Er

is gezocht naar functionele combinaties en meekoppelkansen. Er is het besef dat we maar een beperkte periode vooruit kunnen kijken: de techniek, de houding van de inwoners en onverwachte gebeurtenissen zijn onvoorspelbaar, op te wekken hoeveelheden indicatief. De vraag is hoe het er zou kunnen uitzien, om dan de eerste stappen te kunnen zetten binnen een weloverwogen kader. Het gaat om een basis, aangevuld met zoekgebieden voor daarna: 'al doende leert men'.

In een intensief proces van amper een jaar is al heel wat bereikt, maar toch is er kritiek en zijn er zorgen. Het aanwijzen van zoekgebieden is naast een technisch ook een ruimtelijk probleem en niet te vergeten een kwestie van draagvlak. Het landschap en de leefomgeving van velen kan door de komst van windmolens en zonnevelden drastisch veranderen. Bewoners zullen hun stem meer laten horen naarmate de plannen concreter zijn. Gemeenten zullen straks de realisatie ter hand »

▲ 'Zonnebloemen' bij de Spelerij/Uitvinderij in Dieren. Beeld Erik Spink

moeten nemen. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de volksvertegenwoordigers. Zij moeten antwoorden hebben op de vragen die bewoners zullen stellen.

### Positie gemeenten

De RES is erop gericht om tot regionaal beleid te komen. Er wordt gestreefd naar een landschappelijk beeld, waarbij rekening is gehouden met karakteristieken van deelgebieden. Er is aan de hand van criteria gezocht naar de meest geschikte plekken voor windmolens en zonnevelden. Dat geeft de RES gezag. De besluitvorming is gebaat bij een gezaghebbend RES, maar bestuurders hebben nog nauwelijks de tijd gehad de complexe problematiek te doorgronden en bewoners zijn nog maar weinig gehoord. Zij weten in het algemeen zelfs niet wat er gaande is.

Een gemeente kan ook buiten de zoekgebieden locaties aanwijzen en zo het RES-beeld én de onderliggende argumentatie ondermijnen. Dat risico is niet denkbeeldig, lokaal bestuur is zelden opgewassen tegen projectontwikkelaars en grondbezitters. Daarom is een cruciale vraag: Zien gemeenten de RES als een stap in de besluitvorming of als een vrijblijvende verkenning?

Als gemeenten op grond van opportunistische overwegingen afwijkende locaties kiezen, wordt het hier en daar 'hagelslag' van windmolens in plaats van een goed doordacht

*'Bij overheden bestaat de neiging om uit te gaan van de opgave en niet van de kansen'*

landschapsbeeld. Met name windmolens domineren een landschap, maar versterken de identiteit van een gebied niet, tenzij het gaat om een clustering in een nieuw energielandschap.

### Integrale afweging

De ervaring heeft geleerd dat windmolens en zonneparken omstreken kunnen zijn.

Op gemeentelijk niveau komt het dus aan op de inpassing van projecten. De gemeente heeft enerzijds een opgave in het kader van

de energietransitie, anderzijds een ruimtelijke opgave, die wordt uitgewerkt in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De manier waarop met name zonnevelden worden gerealiseerd moet per locatie in breder verband nader worden bekeken. Een integrale afweging, die nog niet plaats heeft gevonden in de RES, is noodzakelijk en is ook een voorwaarde voor bewoners om projecten te kunnen accepteren.

Bij overheden bestaat de neiging om uit te gaan van de opgave en niet van de kansen. Dat is jammer, omdat slimme combinaties een enthousiasme kunnen losmaken die verdergaat dan draagvlak. Door allerlei organisaties is kennis verzameld rond de ruimtelijke inpassing en het creëren van ecologische meerwaarde bij de aanleg van zonnevelden. Door die kennis te benutten ontstaan er kansen. En omgekeerd, als er geen rekening wordt gehouden met ecologische aspecten, leidt dat tot verzet.

Een integrale afweging kan ertoe leiden dat in een zoekgebied redelijkerwijs niets mogelijk is. Een gemeentebestuur kan zich dus wel binden aan zoeklocaties, maar dat zijn niet zonder meer vindlocaties.

### Draagvlak creëren

Draagvlak is cruciaal. Iedere RES zou een uitnodigend proces moeten zijn waarin de participatie van bewoners, bedrijven en belangengroepen is verankerd. In de praktijk zijn met name bewoners nog nauwelijks betrokken. Zij zijn ook niet uitgenodigd, hoewel er best veel ongebonden burgers zijn die kennis van zaken hebben. Dat zou enigszins goedge maakt kunnen worden met een breed uitgezette enquête over de gehanteerde criteria en voorkeuren. Daarmee zou de RES worden getoetst en ruimere bekendheid krijgen.

Als de zoekgebieden zijn geïdentificeerd en het concreter wordt, komt het dichterbij de bewoners. Daarom kan participatie niet langer worden uitgesteld. Dat zal, mits het proces open en breed is vormgegeven, tegen gestelde inzichten op tafel brengen: precies wat er nodig is om tot gedragen oplossingen komen. Want draagvlak verwerven is vooral een kwestie van het wegnemen van weerstanden en het opwekken van enthousiasme voor nieuwe kansen.

Een lijstje aandachtspunten.

- Zorg dat alle bewoners kunnen weten dat er een RES speelt. Denk aan genoemde enquête, een regionaal blad en het benaderen

van actieve bewoners met kleine of grote netwerken in hun buurt; en nadrukkelijk niet alleen zij die al met energie bezig zijn.

- Voorkom dat burgers kunnen wijzen op verwaarloosde mogelijkheden, zoals besparing en zon op bedrijfsdaken, of het belang van bomen om CO<sub>2</sub> op te slaan.
- Laat zien binnen welke gebiedsvisie een zoekgebied past en wat er al duidelijk is over de inpassing. Het gaat dan om de bijzondere kenmerken van een gebied.
- Leg de nadruk op de lange termijn: keuzes van nu bepalen de ruimte voor keuzes in de toekomst. Zuinig ruimtegebruik is noodzakelijk. Weersta de neiging om te kiezen voor wat het snelst tot resultaat leidt en het goedkoopste is op korte termijn. Zon op daken kan bijvoorbeeld op de lange termijn goedkoper zijn dan in het land.
- Richt het participatieproces in als een continu proces van kennisuitwisseling, van alternatieven aandragen en informatie verzamelen, kortom van 'joint fact finding'. Een continu proces omdat steeds herijking nodig is op basis van de ervaringen en nieuwe inzichten.

### Omgevingsvisie

De beschrijving van de zoekgebieden die ter discussie staan, vergt voorbereiding. Hier ligt de kans om, maar dan op gemeentelijk niveau, enig reparatiewerk met betrekking tot participatie te verrichten. Dit kan tegelijkertijd een goede voorbereiding zijn op de lokale omgevingsvisie. Het gaat dan om aspecten die beter op lokaal dan op regionaal niveau kunnen worden bekeken, zoals erfgoed en biodiversiteit. Een dergelijke toets van gebieden vergt specifieke deskundigheid, waar kundige bewoners een rol bij kunnen spelen. Denk verder aan ecologen van terreinbeherende organisaties en leden van het IVN. In voorkomende gevallen kan het van belang zijn middels een milieueffectrapport betrouwbare milieu-informatie te leveren. Alleen gebieden die deze zeef doorstaan, komen in aanmerking voor nader onderzoek en brede participatie. Het proces verloopt dus in rondes. Zodra zoekgebieden zijn aangegeven, zullen initiatiefnemers zich melden om daar projecten te gaan realiseren, wat het belang van een zorgvuldig voortraject nog eens onderstreept.

Om vervolgens te komen tot concrete locaties is afstemming met belanghebbenden nodig. De initiatiefnemer krijgt de opdracht om in de geest van de Omgevingswet de dialoog aan te gaan met belanghebbenden en bewo-

ners. Dat leidt tot gesprekken over inpassing, over aanpassingen voor omwonenden of combinatie met andere functies.

Op deze manier wordt de energietransitie onderdeel van het omgevingsbeleid zoals bedoeld in de Omgevingswet. Ook de concept-Nationale Omgevingsvisie (NOVI) benadrukt het belang van draagvlak en van natuur en landschap.

## *‘Participatie verbindt als de verbinding wordt gezocht’*

### Verbinding zoeken

Tegenstellingen kunnen ontstaan omdat vaak sprake is van kleine voordelen voor ‘de samenleving’ tegenover significante nadelen voor een kleine groep, te weten de omwonenden die hun leefomgeving aangetast zien. Verliesaversie bij de getroffen omwonenden leidt dan tot verzet tegen negatieve leefomgevingseffecten. Het is van belang dit serieus te nemen. Participatie verbindt als de verbinding wordt gezocht.

Een bijzondere vorm van participatie bij energieprojecten is financiële participatie, zodat omwonenden deels eigenaar worden van de energievoorzieningen. Het streven is gericht op vijftig procent eigendom en eventueel een fonds voor voorzieningen in de directe omgeving van windmolens of zonnepanelen. Het doel hiervan is om de baten ook ten goede te laten komen aan de gemeenschap die de grootste lasten draagt. Echter, financiële participatie kan de realisatie van projecten wel bevorderen, maar niet de participatie voor ruimtelijke inpassing vervangen. Kortom, de RES kan dienen als kader voor de lokale besluitvorming en zorgen voor gedragen keuzes op basis van waardevolle gebiedskenmerken. Voorwaarde is dat de bewoners hier en helemaal bij de inpassing nadrukkelijk bij betrokken zijn. Dat levert ook nog eens een belangrijke bijdrage aan een gedragen omgevingsvisie. «