

PARK-evaluatie RES proces Noord-Holland

06 september-2021

1 Aanleiding, uitgangssituatie en doel

Aanleiding

Op 5 juli 2021 zijn voor Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid de RES 1.0 vastgesteld. Daarmee is een eerste 'tranche' aan RES-producten opgeleverd, waar er nog velen zullen volgen. De RES 1.0 heeft immers betrekking op de energietransitie tot 2030, waarbij een tweejaarlijkse up-date plaats zal vinden. De gehele energietransitie beslaat een veel breder proces dat in de periode tot 2050 zijn beslag krijgt. Dat maakt het zinvol na te gaan wat we vanuit de ruimtelijke kwaliteit kunnen leren van het thans doorlopen proces en na te denken over waar vanuit provinciaal perspectief verbeteringen wenselijk zijn.

Uitgangssituatie

Uitgangspunt bij de start van het traject van de Regionale Energiestrategieën was -naast het voldoen aan de kwantitatieve en kwalitatieve doelen- het verwerven van draagvlak. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wilde niet *'als een stoomwals over lokale gemeenschappen rijden'* (directeur generaal Klimaat en Energie, Sandor Gaastra in de Volkskrant van 3 mei 2021). Daarop is een proces gestart dat sterk bottom-up was gericht, gebaseerd op verkenningen per (energie)regio, waarbij iedere regio weer was onderverdeeld in deel-regio's. Het was op de eerste plaats aan de lokale gemeenschappen om te bepalen waar zij ruimte zagen voor zon en wind energie.

In september 2019 heeft de Provincie de startnotitie RES medeondertekend. Daarmee onderkende de Provincie het belang van een bottom-up benadering, gericht op het verwerven van draagvlak. Procedureel gaf zij aan binnen de RES een partij te zijn gelijk aan andere partijen als gemeenten en waterschappen. Daarmee nam de provincie afstand van de regierol die zij als bestuurslaag tussen het nationaal en gemeentelijk niveau gewoon was.

In de startnotitie zijn 'leidende principes' ten aanzien van opzet/participatie, kwantiteit en kwaliteit vastgelegd.

Met de vaststelling van de RES 1.0 is voor mij als PARK de vraag aan de orde in welke mate de destijds vastgelegde 'leidende principes' ten aanzien van de ruimtelijk kwaliteit zijn waargemaakt. Deze betroffen:

- Meervoudig ruimtegebruik
- Meerwaarde bij ruimtelijke inpassing door energiedoelen aan andere ruimtelijke ambities te koppelen (biodiversiteit, recreatie, economie, leefbaarheid, gebiedsontwikkeling, verbetering van verbindingen, vernatting veengebieden).
- Bepalen van ruimtelijke ordeningsprincipes voor de inpassing van opwek en voor de benodigde ruimte voor boven- en ondergrondse infrastructuur, zoals aansluiten bij gebiedseigen kenmerken.

Doel

Deze evaluatie heeft tot doel na te gaan:

- In hoeverre het gevolgde proces heeft geleid tot draagvlak;
- In hoeverre de drie leidende principes ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van de startnotitie zijn waargemaakt;
- waar het vanuit de ruimtelijke kwaliteit wenselijk is om in het vervolgtraject eerdere bestuurlijke afspraken te heroverwegen.

2 Evaluatie

2.1 Ambitie ten aanzien van draagvlak

Het is de vraag of de ambitie ten aanzien van het verwerven van draagvlak is behaald. Los van het feit dat draagvlak moeilijk te meten is, speelt de vraag bij wie dat draagvlak dan behaald moet zijn. In het in de introductie aangehaalde interview spreekt Sandor Gaastra over draagvlak bij lokale gemeenschappen. Landschap is echter een collectief gewaardeerd goed dat het lokale niveau overstijgt.

Wie het maatschappelijk debat over de energietransitie volgt krijgt niet direct het beeld van een verkregen draagvlak, niet onder bewoners, noch onder specialisten (PBL, CRa).

Draagvlak vereist bewustzijn van de noodzaak.

Ongeacht de aard van een opgave geldt dat draagvlak voor een oplossing pas kan ontstaan wanneer men het onderliggend probleem ten volle herkent. Dat geldt zeker ook de energietransitie. Zolang men zich niet of onvoldoende bewust is van de noodzaak van de energietransitie zal men ook niet open staan voor mogelijke oplossingen. Je kunt lokale gemeenschappen wel vragen waar zij windmolens of zonneparken willen, maar zolang men de ernst van het probleem niet onderkent zal het antwoord vaak zijn dat men ze überhaupt niet wil, hetgeen leidt tot de vaak gehoorde reactie *'zet ze maar bij de burens of plaats ze maar in zee, maar niet in mijn (achter)tuin'*.

Veranderende insteek

Het proces is, zeker vanuit de overheden, vanuit een positieve insteek en een open mind gestart. Vanuit de overheden was in eerste instantie geen enkel beleid of beschermd gebied op voorhand als 'heilig' verklaard.

Tijdens het participatieproces heeft een sterke lobby van zowel landbouworganisaties als natuur- en milieuorganisaties geleid tot een 'uitsluitingsstrategie': niet in de waardevolle natuurgebieden, niet in het agrarisch gebied, niet in de cultuurhistorisch waardevolle gebieden, niet in.....

Zo heeft de zoektocht naar kansrijke gebieden zich in toenemende mate laten leiden door het uitgangspunt 'we moeten de schade zoveel mogelijk zien te beperken'.

De focus op 'het beperken van de schade' die in het proces zijn intrede heeft gedaan heeft er toe geleid dat men niet is toegekomen aan de positieve benadering; wat voor een kansen kan deze ontwikkeling ons, als lokale gemeenschap, bieden? Vragen als:

- Waar liggen mogelijkheden om met de inpassing van zonneparken oorspronkelijke landschapselementen in het landschap terug te doen keren, de biodiversiteit te versterken, de recreatieve uitloopmogelijkheden te vergroten, meer ruimte voor waterberging te scheppen etc?
- Waar liggen mogelijkheden om met de ontwikkeling van zonneparken of windparken in te spelen op de maat en schaal van het landschap, of wellicht al in te spelen op een doorontwikkeling van het gebied nadat het zijn functie als energiepark heeft vervuld?

zijn nauwelijks aan de orde geweest. Mogelijk had een insteek vanuit kansen tot een geheel ander resultaat en tot meer draagvlak geleid. Het maakt nogal uit of je iemand vraagt 'of hij /zij achter de woning een windmolen wil' of dat je iemand vraagt 'of hij /zij achter de woning een natuurgebied wil met extra mogelijkheden om een ommetje te maken, met daarin zonnepanelen of een windmolen om dat mogelijk te maken?'

Het is de vraag of de RES de aanvankelijke ambitie, het ontwikkelen van draagvlak, heeft waargemaakt. Ik constateer dat alle inspanningen ten spijt het enthousiasme, ook bij de lokale samenlevingen, nog immer nihil is. Wel is de RES er in geslaagd de locaties met de minste weerstand te identificeren. Maar het identificeren van de locaties met de minste weerstand tegen de energietransitie is iets anders dan het verkrijgen van draagvlak.

2.2 Leidende principes ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit zijn beperkt uitgewerkt

In de RES'en lijkt de focus te hebben gelegen op het realiseren van de leidende principes ten aanzien van de kwantiteit, deze zijn ook het meest meetbaar en daarmee objectief toetsbaar. Mogelijk lag het accent zozeer op de kwantitatieve principes dat daarmee de leidende principes ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit -meervoudig ruimtegebruik, het koppelen van energiedoelen aan andere ruimtelijke ambities, bepalen van ordeningsprincipes ten aanzien van ruimtelijke inpassing en aansluiten bij gebiedseigen kenmerken- maar beperkt uit de verf zijn gekomen.

Koppeling met andere opgaven

De energieopgave lijkt onder druk om aan de kwantitatieve opgave te voldoen primair als een eigenstandige opgave opgevat. De koppeling met biodiversiteit, recreatie, economie, leefbaarheid, gebiedsontwikkeling, verbetering van verbindingen, vernatting veengebieden komt in de eindrapportages niet of slechts summier aan de orde. Dat is een opmerkelijk verzuim ten opzichte van de aanpak als bij aanvang in de startnotitie vastgelegd.

Ruimtelijke ordeningsprincipes voor de inpassing van opwek en infrastructuur

In de RES'en ligt de focus op het identificeren van ontwikkellocaties en krijgt het aspect van de landschappelijke inpassing van deze locaties weinig aandacht. In het gunstigste geval wordt ten aanzien van de inpassing verwezen naar andere, deels nog op te stellen documenten (kwaliteitsimpuls zonneparken, wind op land).

Op zich is de beperkte aandacht voor inpassing begrijpelijk, landschappelijke inpassing lijkt pas in een volgende fase, wanneer de thans vastgestelde zoekgebieden naar locaties worden geconcretiseerd

en vergunningen worden aangevraagd, aan de orde. Maar toch baart dat gebrek aan aandacht zorgen. Men had in dit stadium op zijn minst de noodzaak van ruimtelijke inpassing en de voorwaarden waar deze aan moet voldoen (versterken biodiversiteit, verruimen van de recreatieve uitlopmogelijkheden, aansluiten op gebiedskenmerken als maat- en schaal) moeten vastleggen.

Landschappelijke inpassing heeft betrekking op de wijze waarop het energiepark met inbegrip van de flankerende maatregelen en voorzieningen reageert op de kenmerken van de omgeving en hiervan in het ontwerp gebruik maakt.

De Noord-Hollandse RES'en zetten fors in op de aanleg van zonneparken. Tegenover het nadeel van het ruimtebeslag staat het voordeel dat zonneparken zich landschappelijk goed laten inpassen, waarbij mogelijkheden ontstaan voor herstel van kenmerkende beplantingsstructuren als hagen en houtsingels, voor het versterken van de biodiversiteit door het aanbrengen van een brede mantelvegetatie en voor de ontwikkeling van nieuwe recreatieve routes. Maar die landschappelijke inpassing is geen vanzelfsprekendheid en gebeurt niet vanzelf.

Landschappelijke inpassing creëert maatschappelijke meerwaarde, maar vergt ruimte en middelen en dient vooraf te zijn geregeld. Wanneer men de landschappelijke inpassing niet vanaf het eerste moment adequaat regelt is deze gedoemd tot mislukken.

Spagaat

De beperkte aandacht die aan de uitwerking van de leidende ruimtelijke principes is gegeven illustreert de spagaat die de startnotitie heeft gecreëerd. Enerzijds benadrukt de startnotitie dat het proces van onderop moet worden georganiseerd waarbij de regio's aan zet zijn. Tegelijkertijd geeft het wel leidende principes mee. Wanneer vervolgens blijkt dat die principes niet door de partij die aan zet is als leidend worden herkend sta je alsnog met lege handen.

2.3 Ook bij regionaal draagvlak is centrale regie nodig om plannen samen te brengen

De RES'en zijn ingestoken vanuit de schaal van deelregio's. Per deelregio is bepaald wat voor dat gebied de meest wenselijke strategie zal zijn. Het is echter een misvatting dat de samenvoeging van de meest wenselijke strategie per deelregio ook leidt tot de meest wenselijke strategie per regio, zoals het ook geenszins gezegd is dat de optelling van de meest wenselijke strategie per regio resulteert in de meest gewenste strategie op de schaal van de provincie als geheel.

Illustratief in dit verband is de RES die voor Noord-Holland Noord is opgesteld. In het kaartbeeld zijn de contouren van de drie deelgebieden scherp herkenbaar. Iedere deelregio heeft vanuit zijn eigen strategie gewerkt. De een wilde nadrukkelijk geen wind, maar uitsluitend zon en dan alleen gekoppeld aan infrastructuur, de ander wilde alleen zon, maar dan op plekken waar de grondeigenaren hadden aangegeven daar wel voor in te zijn, de derde wilde het vooral aan de randen van de kernen. Feitelijk is hier geen sprake van een regionale energiestrategie, maar van een bundeling van een drietal deelregionale strategieën. De Regionale Energiestrategie heeft hieraan geen overkoepelende, deelregio overstijgende strategie aan toe weten te voegen.

Het onderverdelen in deelregio's en regio's blijkt ook een belemmering in het ontwikkelen van samenhang, vooral doordat die deelregio's meer zijn ingegeven door een bestuurlijke dan door een ruimtelijke afbakening.

Een voorbeeld hiervan doet zich voor op de overgang van Zaanstreek-Waterland naar Amsterdam. Het gebied benoorden Amsterdam maakt historisch-geografisch deel uit van Waterland, maar behoort bestuurlijk bij Amsterdam. Waar men in Zaanstreek-Waterland geen ruimte ziet voor windturbines houdt men in Amsterdam deze optie open. Het gebrek aan samenhang speelt niet alleen binnen en tussen de RES'en, maar ook tussen de provincies. Noord-Holland Noord ziet mogelijkheden voor de ontwikkeling van zonne-energie aan en op de Afsluitdijk, maar wanneer Friesland die mogelijkheden niet (h)erkent dat kan de uitkomst zijn dat de bestuurlijke grens straks aan het aanzicht van de Afsluitdijk afleesbaar is. Grote, provincie overstijgende structuren en landschappelijke eenheden als Afsluitdijk, IJsselmeergebied en Groene Hart kunnen niet zonder interprovinciale afstemming.

Iedere (deel)regio heeft zijn uiterste best gedaan om aan de opgelegde taakstelling te voldoen. Daarvoor hulde! Het is echter de vraag of daarmee recht wordt gedaan aan de ruimtelijke verscheidenheid die Noord-Holland kenmerkt. Noord-Holland kent een uitzonderlijke verscheidenheid in maat en schaal, in ruimtelijke dynamiek, in bewoningsintensiteit, in natuur- en cultuurwaarden. Deze verscheidenheid maakt dat bepaalde gebieden meer geschikt zijn voor de oprichting van energieparken dan anderen.

Het werken op de schaal van de (deel)regio's maakt dat de onderlinge afweging nauwelijks plaats heeft kunnen vinden. Nu is de opgave gelijkmatig verdeeld met als resultaat dat 'overal wat gebeurt'. Het is een gemis dat de uitkomsten van het bottom-up proces niet zijn gespiegeld aan een visie vanuit het hoger schaalniveau. Met een dergelijke spiegeling had kunnen worden bereikt dat gebieden die zich daartoe lenen een tandje bij hadden kunnen zetten teneinde daarmee meer kwetsbare gebieden te ontzien.

Een dergelijke benadering waarbij een meer geclusterde ontwikkeling zijn tegenhanger vindt in gebieden waar relatief weinig gebeurt ('concentratiegebieden' naast 'vides' als al in 2007 bepleit door Dirk Sijmons, de eerste Rijksadviseur voor het landelijk gebied) vergt een samenspel van een bottom-up proces en een visie vanuit het hoger schaalniveau.

2.4 Factor tijd wordt node gemist

De RES heeft een doorlooptijd tot 2050. De RES'en 1.0 richten zich op hetgeen in de periode tot 2030 aan energieopwekking tot ontwikkeling wordt gebracht. Het was goed geweest wanneer zij daarin ook een eerste doorkijk naar 2050 hadden gemaakt. De technologische ontwikkeling op het gebied van duurzame energieopwekking gaat snel. De verwachting is dat de energieparken die we nu tot ontwikkeling brengen nog voor 2050 door de tijd worden ingehaald. Nieuwe technologische ontwikkelingen zullen leiden tot zonneparken die op een kleiner oppervlak een hoger rendement weten te realiseren. Ook brengt een volgende generatie windturbines mogelijk een grotere capaciteit beschikbaar. Tot 2050 zullen naast zon en wind ook aquathermie, geothermie en waterstof aan de energietransitie bijdragen.

Zonnevelden en windparken worden niet voor de eeuwigheid aangelegd, zij kennen een afschrijvingstermijn van circa 25 jaar. Daarmee is het vrijwel zeker dat de zonnevelden en

windparken die nu worden aangelegd voor 2050 ofwel worden vervangen door nieuwe energieparken ofwel weer beschikbaar komen voor een ander gebruik.

Dat maakt een doorkijk naar de langere termijn en de meekoppelkansen die in de tijd ontstaan onmisbaar. Hoe kunnen de locaties die thans worden ontwikkeld na hun contractduur of afschrijvingstermijn eventueel worden herontwikkeld en in hoeverre kan daarbij gebruik worden gemaakt van de reeds gemaakte investeringen? Kan hierbij de koppeling met een toekomstige wateropgave of woningbouwopgave worden gelegd. Wanneer men nu al weet dat men over 25 jaar een locatie voor woningbouw wilt ontwikkelen dan kan het interessant zijn om juist die locatie, vooruitlopend daarop, als zonnepark te ontwikkelen. Zo kan het ook denkbaar zijn om nu een zonnepark aan te leggen op een plek waarvan men weet dat die locatie over 25 jaar als waterberging welkom zou zijn. Kortom, in hoeverre kan de realisatie van een energiepark nu tevens worden ingezet als kwartiermaker voor een in de toekomst te voorziene ontwikkeling? Juist door die doorkijk naar de verdere toekomst te maken had invulling kunnen worden gegeven aan het leidende principe van de 'koppeling met andere opgaven'.

3 Advies voor het vervolg

Inhaalslag ten aanzien van de leidende principes voor ruimtelijke kwaliteit.

In het voorgaande is geconstateerd dat in de RES'en 1.0 beperkt uitwerking is gegeven aan de drie leidende principes ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit die in de startnotitie zijn meegegeven. Tegelijkertijd constateer ik dat in de uitwerking van de zoekgebieden naar concrete ontwikkellocaties nog volop ruimte is om hierin een inhaalslag te maken. Dat maakt dat bij de doorwerking van de thans geïdentificeerde kansrijke locaties de (bestuurlijke) condities moeten worden geschapen om alsnog invulling te geven aan de principes van 'koppeling met andere ruimtelijke ambities', 'inpassing van opwek en energieinfrastructuur' en 'aansluiten bij gebiedseigen kenmerken'.

Neem als provincie weer de rol van gebiedsregisseur.

Als in het voorgaande aangegeven behoeft het bottom-up proces een spiegeling vanuit een visie op het groter geheel. Daarmee kan worden bereikt dat de energieopgave gaat landen in gebieden die daartoe het meest geschikt zijn en meer kwetsbare gebieden minder worden belast.

De evaluatie van bijna 2 jaar RES leert dat de afspraken als neergelegd in de startnotitie van september 2019 een meer sturende rol van de provincie in de weg staan, waar deze vanuit de ruimtelijke kwaliteit wel gewenst is. Mijn advies is om met de partners te onderzoeken hoe de provincie in het vervolg van het proces invulling kan geven aan haar rol als gebiedsregisseur

Stimuleer een denken dat is gericht op 'het benutten van kansen'

Als aangegeven lag in het voorbije traject de nadruk op 'het beperken van de schade'. Een strategie op het benutten van kansen biedt zowel meer zicht op een ruimtelijk goed resultaat als op het

verwerven van draagvlak. Mensen willen bij iedere opgedrongen ontwikkeling weten *'what is in for me?'*. Door zichtbaar te maken dat de energieontwikkeling tevens wordt ingezet als vehikel om andere doeleinden te verwezenlijken herkennen mensen de meerwaarde die de ontwikkeling hen gaat bieden in de vorm van nieuwe recreatieve uitloopmogelijkheden, herstel van oorspronkelijke landschapselementen, een rijkere biodiversiteit of meer ruimte voor waterberging waarmee ook in perioden van droogte zoetwater beschikbaar is.

Incorporeer de factor tijd in de planvorming

Juist omdat de technologische ontwikkeling zo snel gaat en 2050 in de tijd nog ver weg ligt adviseer ik om de factor tijd nadrukkelijker een plek in de planvorming mee te nemen. Het gaat daarbij om vragen als

- 'Wat is voor het betreffende terrein een mogelijke opvolgfunctie en hoe kunnen we daar nu al op anticiperen'
- Hoe kunnen de maatregelen die nu worden genomen ten behoeve van de landschappelijke inpassing in die opvolgfunctie een plek?

Versterkte inzet ARO

Bij elke lokale ontwikkeling dient ook het interessanter maken van de locatie uitgangspunt te zijn. De energieopwek moet altijd vergezeld gaan van een 'plus' waar een bredere omgeving van kan profiteren. Dat draagt ook bij aan het verwerven van maatschappelijk draagvlak.

Die 'plus' kan worden bereikt door het meekoppelen van andere opgaven, denk aan het tegengaan van bodemdaling, het versterken van biodiversiteit, bosaanleg, meer ruimte voor waterberging, een versterkte recreatieve bereikbaarheid en toegankelijkheid etc.

Alles bij elkaar hebben de RES'en een zeer groot aantal ontwikkellocaties geïdentificeerd, deels zonneparken, deels windparken. In de huidige praktijk moeten windplannen voor advies ten aanzien van locatieafweging en ruimtelijke inpassing aan de ARO worden voorgelegd (artikel 6.35). Dat is wat mij betreft ook voor de zonnepannen noodzakelijk.

Mijn advies is dat de ARO alle concrete plannen die in Noord-Holland ten aanzien van de opwek, opslag en distributie van duurzame energie tot ontwikkeling worden gebracht op hun merites beoordeelt; kijkt hoe de voorgestane ontwikkeling past bij de maat en schaal en van het landschap, reageert op de structuurkenmerken van het landschap, in hoeverre de meekoppeling met andere opgaven gestalte krijgt en hoe de landschappelijke inpassing is uitgewerkt.