

Wind op Land

Rli-adviestraject uitvoeringskracht



1. Introductie

Rli-adviestraject uitvoeringskracht

Er bestaan binnen en buiten de overheid steeds grotere zorgen over de vraag of overheden en hun uitvoeringsorganisaties, samen met bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers, erin zullen slagen om de grote transitie op het gebied van de leefomgeving en infrastructuur te realiseren.

In 2023 onderzoekt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) hoe de uitvoeringskracht kan worden versterkt die nodig is om het voorgenomen beleid voor de grote opgaven in de leefomgeving (tijdig) te realiseren.

In de eerste fase zijn quickscans gemaakt van tien praktijkcasussen met behulp van een literatuurscan en rondetafelgesprekken met mensen uit de uitvoeringspraktijk.

Dit is het casusrapport over Wind op Land.

Casus: Wind op Land

Onderwerp	<p>In het Energieakkoord (2013) voor duurzame groei staat dat Nederland in 2020 voor 6.000 megawatt (MW) vermogen aan windmolens op land moet hebben staan. Iedere provincie zorgt daarbij voor een aandeel. In het Klimaatakkoord (2019) is afgesproken dat er in 2030 tenminste 35 terawattuur duurzame elektriciteit op land geproduceerd moet worden. Windenergie is een belangrijke vorm om dit doel te halen.</p> <p>Deze afspraken over windenergie op land zijn nodig om de Nederlandse doelstellingen voor de groei in duurzame energie en vermindering van de CO₂-uitstoot te halen. Windenergie is een betrouwbare en efficiënte bron van duurzame energie, die nu al volop beschikbaar is. De techniek voor Wind op Land is voldoende ontwikkeld om windenergie op grote schaal toe te passen.</p>
Afbakening	<p>Bij de doelen over het aantal megawatt opwekking van windenergie heeft het Rijk ook aanvullende doelstellingen geformuleerd: 50% gerealiseerd in lokaal eigendom, goede landschappelijke inpassing, maatschappelijk draagvlak en systeemefficiëntie. In deze casus ligt de focus op de realisatie van voldoende vermogen wind(energie) op land.</p>

Beleidspakket en tijdlijn

Doelen	<p>Rijk en provincies zijn in het Energieakkoord een doelstelling overeengekomen van 6.000 MW operationeel vermogen Wind op Land in 2020.</p>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none">• programmatische aanpak: Energieakkoord, Klimaatakkoord, Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES),

Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en provinciale MIEK's voor integrale programmering van (regionale) energie-infrastructuur en Beleidsprogramma Klimaat;

- versnellingspakket Energieakkoord voor 'techniekneutraal' inhalen van achterstanden in realisatie doelstelling Energieakkoord;
- Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++), subsidie voor bedrijven en non-profitorganisaties;
- expertkennis: Helpdesk Wind op Land (milieunormering) en Expertpool NP RES (participatie);
- in ontwikkeling: Omgevingswet (januari 2024) en nieuwe Energiewet.

In de onderzochte periode zijn de volgende momenten van belang:



Leeswijzer

Dit casusrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele signalen van haperende uitvoeringskracht. Deze signalen waren aanleiding om de casus Wind op Land nader te verkennen.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op acht uitvoeringsaspecten en in hoeverre deze een rol spelen bij het realiseren van Wind op Land.
- In hoofdstuk 4 geven we weer welke dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren komen in deze casus.
- In hoofdstuk 5 geven we tot slot de bronnen weer die gebruikt zijn voor dit casusrapport.

2. Signalen van haperende uitvoeringskracht

De casus Wind op Land is mede geselecteerd op basis van de onderstaande signalen van haperende uitvoeringskracht.

Het Rijk en provincies zijn in het Energieakkoord een nationale doelstelling overeengekomen van 6.000 MW operationeel vermogen Wind op Land in 2020. De verwachting is dat dit doel eind 2023 wordt gehaald.

De vertraging in het behalen van de doelstelling vloeit voort uit stevige belemmeringen in de uitvoering, die ook steeds ingewikkelder worden (NP RES, 2022): netcongestie, schaarste aan personeel en materialen, juridische belemmeringen en stikstof. Daar komt bij dat het opwekken van duurzame energie een plek moet krijgen binnen een bredere ruimtelijke puzzel van het economisch vestigingsklimaat en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Voor veel initiatieven voor Wind op Land zijn de trajecten rond ruimtelijke planvorming, financiering, maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak of het verkrijgen van een aansluiting op het netwerk nog niet afgerond of zelfs nog niet gestart.

Het aantal projecten dat in voorbereiding is neemt de afgelopen tijd af. Als de afname van de voorraad pijplijnprojecten het begin is van een neergaande trend, door de belemmeringen bij de uitvoering, kan regionale ontwikkeling van hernieuwbare elektriciteitsproductie in het slop raken, aldus het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2022). De afname van het aantal zogenoemde pijplijnprojecten is problematisch, gelet op de groeiende vraag naar elektriciteit. Deze vloeit voort uit de verhoogde ambitie voor CO₂-reductie uit het coalitieakkoord 2021-2025 en de beoogde vergroening van de economie conform de REPowerEU plannen van de Europese Commissie. Ook de hoge gasprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne dragen bij aan de toegenomen vraag (Uitvoeringsoverleg Elektriciteit, 2022). Wind op Land vormt een van de oplossingen om te voorzien in de snelgroeiende vraag naar (hernieuwbaar) opgewekte elektriciteit.

Door middel van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is verkend welke uitvoeringsaspecten hieraan ten grondslag liggen. De inzichten daaruit worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

3. Wat is de rol van de uitvoeringsaspecten?

Bij de start van het adviestraject uitvoeringskracht heeft de Rli acht aspecten geïdentificeerd die de uitvoering kunnen belemmeren of ondersteunen. Op basis van een literatuurscan en een rondetafelgesprek is in beeld gebracht wat er speelt rondom deze aspecten binnen de casus Wind op Land. In onderstaande tabel zijn de bevindingen over belemmeringen in de uitvoering ingedeeld bij de eerder geïdentificeerde acht aspecten.

Aspecten	Illustratie van (belemmerende) werking van aspecten
<p>Beleidspakket</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geheel van doelen, maatregelen en instrumenten 	<p>Het beleidspakket is vastgelegd in een omvangrijke hoeveelheid wet- en regelgeving en formele en informele plannen. Er is in dit dossier sprake van een lange opeenvolging van interbestuurlijke akkoorden: Energieakkoord, Klimaatakkoord, NP RES, 30 RES'en, Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) en provinciale MIEK's voor integrale programmering van (regionale) energie-infrastructureur en Beleidsprogramma Klimaat. Ondanks dit omvangrijke beleidspakket is in de uitvoeringspraktijk sprake van beleidsonzekerheid. Onduidelijkheden over welke normen van toepassing zijn, belemmeren de uitvoering.</p> <p>In het rondetafelgesprek werd met name gewezen op de invloed van een uitspraak van de Raad van State. In juni 2020 oordeelde het Europese Hof in een zaak over een Belgisch windturbinepark dat voor een aantal windturbinenormen op grond van de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling een milieubeoordeling moet worden gemaakt, en dat dit ten onrechte was nagelaten. Dit is het zogenoemde Nevele-arrest. De Raad van State bepaalde naar aanleiding van dit arrest dat de nationale windparknormen van de Rijksoverheid voor geluidsoverlast, slagschaduw en veiligheid niet voldoende waren onderbouwd. Vergunningverlening van windenergie-op-land-projecten kon alleen nog plaatsvinden op basis van lokale milieuregels. Deze uitspraak heeft voor (forse) vertraging gezorgd in de uitvoering.</p>
<p>Governance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departementale samenwerking • Interbestuurlijke samenwerking • Rolverdeling markt en overheid 	<p>Alle overheidslagen, van Europa tot gemeente, hebben een rol bij de realisatie van Wind op Land. Ze hebben allemaal een stuk van de besluitvorming in handen. Realisatie van de doelen vraagt om nauwe interbestuurlijke samenwerking en samenwerking met het bedrijfsleven. Provincie en gemeenten staan aan de lat voor de ruimtelijke besluitvorming en concrete inpassing van windparken. Dat is ook vaak het moment waarop de maatschappelijke weerstand zich manifesteert. Provinciale en gemeentebesturen maken, mede op basis daarvan, hun eigen democratisch gelegitimeerde bestuurlijke afwegingen bij de besluiten die zij moeten nemen.</p>

	<p>Het gevolg is dat de noodzaak van Wind op Land steeds opnieuw politiek ter discussie kan worden gesteld. Dit belemmert de besluitvorming over de uitvoering. Het ontbreekt initiatiefnemers en ontwikkelaars daardoor aan een <i>license to operate</i>.</p>
<p>Toepasbaarheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consistentie/ samenhang in beleid en instrumenten • Wisselwerking/ communicatie tussen beleid en uitvoering • Cultuurverschillen (beleid/uitvoering of Rijk/decentraal) • Handhaafbaarheid • Ruimte in beleid voor maatwerk, adaptiviteit 	<p>Het instrumentarium is divers samengesteld: wet- en regelgeving, financieel en kennisoverdracht. Ondanks de breedte sluit het instrumentarium onvoldoende aan bij de behoeften van uitvoerende partijen qua omvang, duur en reikwijdte, zo komt naar voren uit het rondetafelgesprek.</p>
<p>Bestuurskracht en politieke wil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politiek en bestuurlijk draagvlak en commitment (waaronder tussen bestuurslagen) • Kwaliteit van bestuurders 	<p>Uit onderzoek (PBL, 2019) blijkt dat kwaliteit van bestuurders (en medewerkers) een significante rol speelt in de beleidsoutput die gemeenten leveren in de energietransitie. Een analyse van de coalitieakkoorden die zijn gesloten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 laat zien dat het thema hernieuwbare energie weliswaar in vrijwel alle akkoorden aan bod komt, maar ook dat de keuzes over hoe het aandeel hernieuwbare elektriciteit op land daadwerkelijk uit te breiden volgens de RES onbenoemd blijven. Recent (Bos, 2022) is gesignaleerd dat bij een deel van (nieuwe) bestuurders en volksvertegenwoordigers sprake is van een terugtrekkende beweging. Daardoor is de continuïteit in commitment en in het RES-proces gemaakte afspraken niet vanzelfsprekend.</p>
<p>Hulpbronnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid van dan wel toegang tot financiële middelen • Kwantiteit/kwaliteit van personeel (krappe arbeidsmarkt) 	<p>Er is schaarste op vele fronten (NP RES, 2022): benodigd kapitaal, beschikbaar materiaal, personele capaciteit (zowel technisch, procesmatig/organisatorisch als beleidsmatig), kennis en competenties, en beschikbare ruimte.</p> <p>De SDE++ geeft subsidie aan bedrijven en non-profitorganisaties die grootschalig hernieuwbare energie opwekken of de CO₂-uitstoot verminderen. Vanwege de complexiteit en vele technieken die de SDE++ bedient, en de grote dynamiek in de energiesector, sluit de regeling niet altijd goed aan bij de praktijk, zo signaleren ontwikkelaars, gemeenten en provincies. Dit zorgt voor vertraging van de energietransitie.</p> <p>Door de opzet van de SDE++ bestaat het risico dat projecten buiten de boot vallen vanwege extra kosten door noodzakelijke</p>

	<p>afwegingen over ruimtelijke inpassing en over maatschappelijk draagvlak. De SDE++ is gericht op efficiëntie en daarmee op hoge windturbines. Een werkgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE), energiebedrijven en energiecoöperaties, RES-regio's, Natuur- en Milieufederatie, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het interprovinciaal overleg (IPO), heeft geadviseerd te komen tot een aanpak voor de bekostiging van maatschappelijke randvoorwaarden aan duurzame energieprojecten met SDE++-subsidies of een kwaliteitsbudget.</p> <p>De kosten van processen en procedures leggen een groot beslag op gemeentelijke formatie en kosten, zo komt naar voren uit het rondetafelgesprek. Deze overstijgen ruimschoots de budgetten die voor de uitvoering van het Klimaatakkoord beschikbaar worden gesteld door het Rijk.</p> <p>Om gemeenten te helpen met specifieke kennis rond Wind op Land, heeft het Rijk een expertpool opgezet. Gemeenten hebben evenwel vaak behoefte aan langdurige (juridische en procesmatige) ondersteuning, en deze kan niet worden geboden door de expertpool.</p>
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juridische procedures (inclusief participatie, vergunningverlening, bezwaar en beroep) 	<p>De afgelopen jaren is bij Wind op Land meer aandacht gekomen voor potentiële gezondheids- en milieueffecten. De beleidsonzekerheid die hier het gevolg van is biedt ruimte aan tegenstanders om juridische procedures te voeren. Een relatief kleine minderheid kan hierdoor al zorgen voor forse vertraging in de besluitvorming. Deelnemers aan de ronde tafel spreken daarom liever van acceptatie dan draagvlak.</p> <p>Het vertrouwen van de omgeving in een ontwikkelaar of een overheid wordt beïnvloed door de ervaren legitimiteit, geloofwaardigheid en kundigheid van die partijen (ministerie EZK, 2020). Daarnaast spelen de bestaande verstandhoudingen en de manier waarop de ontwikkelaar en overheid met de omgeving omgaan een rol. Deelnemers aan het rondetafelgesprek geven aan dat goed vormgegeven participatie de kans van slagen op realisatie van windturbines verhoogt. Het is belangrijk dat belanghebbenden, zoals omwonenden, in een vroeg stadium worden betrokken om echt mee te kunnen spreken over het beleid (randvoorwaarden, zoekgebieden, keuze voor technieken) en daarna over de vormgeving van een project (binnen de technische, ruimtelijke en economische kaders die nodig zijn om het project te kunnen realiseren).</p>

<p>Fysieke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke en technische mogelijkheden, concurrerende ruimteclaims • Complexe eigendomsverhoudingen (incl. grondposities, eigendomsrecht) • Bouwkosten, energieprijzen, materiaalschaarste 	<p>Een toenemend probleem is het gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnetwerk om duurzaam opgewekte elektriciteit te transporteren van producent naar gebruiker. Initiatieven voor windparken zijn er vooral in relatief lege gebieden, ver weg van de bevolkingsconcentraties waar de vraag naar elektriciteit het grootst is. Het transportnetwerk is daar beperkt en deze locaties hebben in het aansluitingsbeleid van de netbeheerders niet de eerste prioriteit. Onzekerheden over de aansluiting verhogen het risico voor ontwikkelaars: hoge investeringskosten in de beginfase met onzekerheid over doorgang.</p> <p>Grondposities spelen een rol in de verdeling van kosten en opbrengsten. Initiatieven waarbij alle baten bij de (toevallige) grondeigenaar terechtkomen, leiden tot verzet en tegenstellingen in lokale gemeenschappen. Socialisering van de grondopbrengsten is een optie om deze belemmering weg te nemen. Lokale energiecoöperaties merken dat ontwikkelaars grondposities innemen in gemeenten waar de energietransitie actief wordt aangejaagd (Stichting HIER, 2023).</p>
<p>Maatschappelijke context</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijk draagvlak voor beleid, besluit of programma 	<p>De groei van Wind op Land die nodig is om de doelen uit het Klimaatakkoord te realiseren stuit op de grenzen van lokaal draagvlak. Diverse initiatieven in het land sneuvelen op gebrek aan draagvlak (Stichting HIER, 2023).</p> <p>Draagvlak en weerstand worden ook beïnvloed door de perceptie van een rechtvaardige uitkomst. Vaak ontstaat weerstand doordat de lusten en lasten van een project niet eerlijk verdeeld zijn tussen de lokale omgeving en andere stakeholders. Financiële participatie en compensatie voor huishoudens en de omgeving worden vaak gezien als noodzakelijk om een rechtvaardig resultaat te bereiken voor iedereen die getroffen wordt door een windenergieproject.</p> <p>Gebrek aan betrokkenheid (open planprocessen) en gevoeld eigenaarschap (financiële participatie), onzekerheid over normen, mogelijke waardedaling, zorgen over negatieve gevolgen voor gezondheid en negatieve publiciteit beperken het maatschappelijk draagvlak.</p>
<p>Overig</p>	<p>-</p>

4. Afsluitend

Op basis van de literatuurscan en het rondetafelgesprek komen de volgende dominante aspecten van uitvoeringskracht naar voren in deze casus.

Beleidspakket: gebrek aan consistentie en continuïteit

In dit dossier is sprake van een lange opeenvolging van akkoorden met interbestuurlijke afspraken. Concrete kaders en handvatten in wet- en regelgeving zijn in ontwikkeling en aan verandering onderhevig. Jurisprudentie en nieuwe inzichten leiden tot aanpassingen in het beleidspakket en vertraging in de uitvoering.

Het instrumentarium is divers samengesteld: wet- en regelgeving, financieel en kennisoverdracht. Ondanks de breedte sluit het instrumentarium onvoldoende aan bij de behoeften van uitvoerende partijen qua omvang, duur en reikwijdte.

Governance: gebrek aan bindende doorwerking tussen overheden

Er is sprake van multi-level-governance met alle overheidslagen, samenwerkingsverbanden en marktpartijen. Doorwerking van nationale doelen naar lokale uitvoering is niet vanzelfsprekend. Lokaal wordt door tegenstanders ruimte gevoeld om nut en noodzaak telkens ter discussie te stellen. Het ontbreekt initiatiefnemers en ontwikkelaars daardoor aan een *license to operate*.

Hulpbronnen: schaarste op veel onderdelen

De uitdaging om duurzame energieprojecten op land te realiseren is groot. De bevolking meekrijgen door een goede en gezonde leefomgeving te behouden, alle ruimtelijke claims met elkaar in balans te brengen en dat allemaal met oog voor betaalbaarheid en doelmatigheid, is een complexe opgave. Dat geldt eens te meer aangezien sprake is van schaarste op vele fronten: benodigd kapitaal, beschikbaar materiaal, personele capaciteit (zowel technisch, procesmatig/organisatorisch als beleidsmatig), kennis en competenties, en beschikbare ruimte.

Politiek-bestuurlijk draagvlak en commitment

Er is een periode achter de rug met relatief minder bestuurlijke aandacht voor de doorvertaling en uitvoering van de regionale energiestrategieën, vanwege de gemeenteraadsverkiezingen, coalitievorming en andere urgente uitdagingen zoals (energie)armoede, asiel, woningbouw. Bij (nieuwe) bestuurders en volksvertegenwoordigers is soms sprake van een terugtrekkende beweging. Maatschappelijke weerstand speelt hierin een belangrijke rol. Deze wordt gevoed door onzekerheid over beleidskaders en normen, gevoelens van onrechtvaardigheid omtrent de verdeling van baten en lasten, en negatieve berichtgeving in de (sociale) media.

5. Bronnen

Voor deze casus hebben we gebruikgemaakt van onderstaande bronnen:

Onderzoeken en rapporten

- Bos, G. (2022), *Bouwen aan de brug, terwijl we eroverheen lopen*. Advies in opdracht van Bestuurlijk overleg Klimaat & Energie.
- Ministerie EZK (2020), *Inzicht in participatie bij windenergieprojecten*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- NP RES (2021), *Werkblad lokaal eigendom*. Te raadplegen via <https://www.regionale-energiestrategie.nl/werkwijze/handreiking+20+en+werkbladen/werkblad+lokaal+eigendom/default.aspx>.
- NP RES (2022), Foto 8 december 2022. Te raadplegen via <https://www.regionale-energiestrategie.nl/bibliotheek/res++media/1643621.aspx>.
- PBL (2019) *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL (2022). *Monitor RES 2022. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- RVO (2021), *Monitor Wind of Land*. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Stichting HIER (2023), *Lokale Energie Monitor 2022*. Te raadplegen via <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor-2022>.
- *Uitvoeringsoverleg Elektriciteit, Werkgroep Extra Opgave (2022), Alles uit de kast*.
- *Een verkenning naar de opgaven voor het Nederlandse elektriciteitssysteem van 2030*. In opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Deelnemers rondetafelgesprek

- Adriaan Bennen (provincie Overijssel)
- Bregje Tettelaar (gemeente Houten)
- Frederieke Grube (provincie Noord-Brabant)
- Geert Ardon (Eneco)
- Gerben de Vries (Natuur- en Milieufederaties)
- Marcel Dommisse (HVC)
- Monica Kwakkelstein (RVO)
- Puck Sanders (NVDE)
- Rik Harmsen (Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA))
- Rob Rietveld (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW))
- Erik Verhoef, raadslid (Rli)
- Niels Koeman, raadslid (Rli)
- Marco Kerstens, gespreksleider (BMC)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl