



Verkenning naar Nut & Noodzaak van een

Ruimtelijke Kwaliteitsimpuls Energietransitie

10 november 2022

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Doorlopen proces	4
De nut en noodzaak van een kwaliteitsimpuls	5
Huidige borging van ruimtelijke kwaliteit	5
Instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te financieren	6
Toenemende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij de inpassing van energietransitieprojecten.....	8
Botsproeven	9
Botsproef 1: Windpark Krammer	9
Botsproef 2: 380kV Eemshaven-Vierverlaten	10
Botsproef 3: Energietuin Assen-Zuid	11
Conclusie	14
Aanbevelingen	16

Inleiding

De ruimtelijke kwaliteit van en rond energietransitieprojecten is steeds vaker onderwerp van gesprek. In 2021 heeft de werkgroep “SDE en Maatschappelijke Kosten” vanuit het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NP RES) een advies hierover opgesteld. In dit advies beschrijft de werkgroep een behoefte aan goede inpassing van energietransitieprojecten in het landschap. Hiertoe is de SDE niet toereikend. Om betere inpassing te borgen adviseert de werkgroep (onder meer) een kwaliteitsbudget op te zetten voor de financiering van ‘gebiedsversterkende randvoorwaarden’.

In opdracht van NP RES heeft Berenschot een verkenning uitgevoerd naar een dergelijk kwaliteitsbudget. Het doel van de verkenning is om te komen tot een concrete opzet van hoe de kwaliteitsimpuls er in de praktijk uit kan komen te zien. Gedurende de verkenning concludeerden we echter dat er nog veel vraagtekens bestonden rondom de *waarom*-vraag: is er een behoefte aan een kwaliteitsimpuls? Ondanks dat deze vraag geen expliciet onderdeel van de verkenning is geweest, zijn we gedurende het proces gekomen tot een redeneerlijn aan de hand waarvan een bestuurlijk keuze gemaakt kan worden over de legitimatie en noodzaak tot het inrichten van een kwaliteitsimpuls. Echter ook deze redeneerlijn bevat aannames zoals deze besloten liggen in de aanvankelijke opdracht op grond van het advies tot de opzet van een kwaliteitsbudget. Namelijk, dat hier behoefte aan is vanwege het huidige tekort aan ‘gebiedsversterkende randvoorwaarden’. Deze behoefte zou een gevolg zijn van de huidige ruimtelijke kwaliteit van en rond energietransitieprojecten die een impuls zou kunnen gebruiken.

Bij het onderzoek naar de opzet van de kwaliteitsimpuls zijn de kernthema’s verkend waarin de hoofdzaken van de financiële regeling zijn benoemd; doelstelling, criteria voor projecten, grootte van de regeling, governance, beoordeling. Toen de contour hiervan stond zijn er een drietal botsproeven uitgevoerd om de doelmatigheid van de regeling te toetsen aan de praktijk. Hieruit bleek dat er voor ruimtelijke kwaliteit wel degelijk aandacht is en ook dat hiervoor geld gevonden werd om dit te borgen.

Dit maakte dat de aandacht zich nog meer verplaatste naar het legitimatievraagstuk.

In overleg met de ambtelijk opdrachtgever is daarom besloten dat de resultaten van de botsproeven, inclusief de dilemma’s die spelen bij de opzet van de regeling, betrokken worden bij twee vragen die eerst met elkaar beantwoord moet worden:

1. Vraagt de huidige ruimtelijke kwaliteit van en rond energietransitieprojecten, inclusief het maatschappelijke draagvlak daarvoor, om een impuls tot verbetering?
2. Is het opzetten van een financiële regeling noodzakelijk om ‘gebiedsversterkende randvoorwaarden’ te kunnen creëren waarmee de verbetering van ruimtelijke kwaliteit, en het draagvlak daarvoor, wordt vergroot?

Pas wanneer deze beide vragen bevestigend beantwoord kunnen worden, kan de opzet van een financiële regeling beoordeeld worden op geschiktheid en doelmatigheid.

Aanleiding zoals beschreven in het advies van de werkgroep SDE en maatschappelijke kosten (september 2021)

Naast de SDE++-subsidie heeft een kwaliteitsbudget toegevoegde waarde om maatschappelijke randvoorwaarden te bekostigen. De leefomgeving gaat de komende 30 jaar ingrijpend veranderen als gevolg van de energietransitie. Een van de uitdagingen is om de duurzame energieprojecten in te passen in de schaarse ruimte en draagvlak te behouden en/of te realiseren. Dat brengt naast eisen aan installaties en uitvoering van de projecten zelf, eisen aan het gebied waarin de projecten gerealiseerd worden met zich mee. De kosten van deze gebiedsgerichte eisen kunnen niet met SDE++-subsidies gedekt worden. Een gebiedsgericht kwaliteitsbudget kan dit gat opvullen.

Doorlopen proces

Om te komen tot dit rapport is er voortgebouwd op het advies van de werkgroep 'SDE en maatschappelijke kosten'. Er zijn gesprekken gevoerd (vaak op bestuurlijk niveau) met de koepels (IPO, VNG, UvW), ministerie van EZK en BZK. Daarnaast is met de relevante stakeholders (RVO, NVDE, RWE en NMF) gesproken. Een belangrijke toets is in hoeverre het instrument goed aansluit op de behoefte in de praktijk. Om deze aansluiting te zoeken zijn drie praktijkcases geselecteerd waarmee een 'botsproef' is uitgevoerd. In het vervolg op de botsproeven is de aandacht verschoven naar de nut en noodzaak van de financiële regeling en zijn hierin de dilemma's die naar voren kwamen bij het onderzoek naar de opzet van de regeling betrokken.

Betrokken partijen

- IPO
- UvW
- VNG
- NP RES
- Ministerie van BZK
- Ministerie van EZK
- RVO
- Sectortafel elektriciteit
- Netbeheerders
- NVDE en RWE
- NMF
- Werkgroep SDE

De nut en noodzaak van een kwaliteitsimpuls

Huidige borging van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit rond energie-installaties en energie-infrastructuur wordt in algemene zin gezien als *publieke waarde*. De borging van ruimtelijke kwaliteit wordt in de basis dan ook als verantwoordelijkheid van publieke organen gezien. In deze paragraaf lichten we toe hoe publieke organen ruimtelijke kwaliteit op dit moment (kunnen) borgen. Hierbij gaan we eerst in op de bestaande mogelijkheden en instrumenten waarmee op ruimtelijke kwaliteit gestuurd kan worden. Vervolgens verdiepen we op de financiële vraag: wie draagt momenteel de kosten en welke mogelijkheden zijn hiertoe?

Bestaande sturingsmogelijkheden en (beleids)instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te borgen.

De meest directe manier om als publiek orgaan ruimtelijke kwaliteit te borgen, is om deze mee te nemen in ontwikkelingen waar zij zelf initiatiefnemer van is, denk hierbij aan infrastructurele projecten. In deze gevallen kan het publieke orgaan ruimtelijke kwaliteit borgen in de opdrachtverstrekking. Daarmee is de overheid drager van de kosten. Echter is het momenteel zo dat duurzame energieprojecten in de meeste gevallen door de *markt* worden geïnitieerd. Daarmee is het publieke orgaan geen opdrachtgever, haar rol is beperkt tot beleidsmaker en vergunningverlener. Kaders meegeven in opdrachtverstrekking (en hier direct de kosten voor dragen), is dan ook niet aan de orde.

Wat wel kan bij energietransitieprojecten, is het sturen op ruimtelijke kwaliteit door het opnemen van definities en criteria in **kaders en beleid**. Dit is niet nieuw: in veel gevallen hebben gemeenten, provincies en waterschappen beleid opgesteld rondom de inpassing van zonne- en/of windenergie. Zo is reeds uit onderzoek gebleken dat multifunctioneel ruimtegebruik bij grondgebonden zon breed wordt ingezet in beleid en kaders van bevoegde gezagen.¹ Als bevoegd gezag toetst de overheid nieuwe vergunningsaanvragen met dit beleid en geeft eisen mee, waarin ruimtelijke kwaliteit geborgd kan worden.

Een meer actieve vorm van sturen op ruimtelijke kwaliteit is het inzetten van een **maatschappelijke tender**. Bij energietransitieprojecten wordt steeds vaker gewerkt met deze tenders, die de mogelijkheid bieden om bijvoorbeeld landschappelijke inpassing en multifunctioneel ruimtegebruik als criteria mee te nemen. Het idee is dat initiatiefnemers tegelijkertijd plannen indienen, die vervolgens getoetst worden op deze criteria. Het plan dat het beste scoort, dient een vergunningsaanvraag in. Dit betekent dat de eisen van vergunningverlening nog steeds gelden en er daarbovenop gestuurd wordt op waarden via de maatschappelijke tender.

Naast het gemeentelijke (of provinciale) instrumentarium, kan er landelijk gestuurd worden op ruimtelijke kwaliteit. Zo kijkt het Rijk naar de mogelijkheden om **instructieregels** op te nemen in het

¹ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-19ac1e20adc02453a52839e0d61e51ae7d5cd5a2/1/pdf/rapport-bosch-van-rijn-onderzoek-decentrale-beleidskaders-zon-pv.pdf>

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) onder de Omgevingswet. Of deze regels er gaan komen, is nog niet bekend.

Tot slot kan een overheid ruimtelijke kwaliteit borgen door **zelf projecten uit te voeren** die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Denk hierbij aan het vergroten van weidevogelareaal binnen de gemeente naar aanleiding van de aanleg van zonnevelden op agrarisch landschap of de aanleg van een fietspad langs een windmolenpark.

Instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te financieren

Bovenstaande beleidsinstrumenten geven mogelijkheden aan (de)centrale overheden om te sturen op ruimtelijke kwaliteit. Hierbij geldt wel dat de eerste drie genoemde instrumenten het ontwerpen en uitvoeren van de maatregelen bij de initiatiefnemer beleggen. Aangezien ruimtelijke kwaliteit als publieke waarde wordt beschouwd, vraagt dit dat de overheid stevig stuurt op hoe de ruimtelijke kwaliteit wordt vormgegeven en de betaalbaarheid ervan borgt. Ook bij de vierde optie (als overheid zelf projecten uitvoeren) dienen er voldoende middelen te zijn om de maatregelen uit te voeren.

Bij alle vier de instrumenten geldt dan ook de vraag: hoe kunnen de maatregelen voor ruimtelijke kwaliteit gefinancierd worden? Om antwoord te geven op deze vraag, hebben we drie opties verkend: (1) via bestaande fondsen, (2) via een afdracht vanuit het energieproject en (3) via een aparte regeling. Hieronder lichten we deze opties toe.

1. Gebruik maken van bestaande fondsen.

De eerste optie is het gebruik maken van reeds bestaande fondsen waaruit ruimtelijke kwaliteit verhogende maatregelen bekostigd kunnen worden. Hieronder vatten we kort de (on)mogelijkheden van de bestaande fondsen samen.

- **SDE++-regeling**

De Stimuleringsregeling Duurzame Energie (SDE) heeft als doel om grootschalige productie van hernieuwbare energie te stimuleren om op die manier bij te dragen aan de reductie van CO₂. Zowel in het traject van de werkgroep 'SDE en maatschappelijke kosten' als ons eigen traject is gebleken dat het complex is om ruimtelijke kwaliteit te borgen via maatregelen in de SDE. Zo zijn er randvoorwaarden aan de SDE++-regeling die het realiseren van ruimtelijke kwaliteit in de weg liggen: (1) de SDE gaat uit van generieke maatregelen, terwijl ruimtelijke kwaliteit om maatwerk vraagt, (2) de SDE hangt samen met de vergunningverlening, wat betekent dat de kwaliteitseisen opgenomen moeten zijn in het gemeentelijke beleid en (3) de SDE is bedoeld voor de eigenaar van de exploitatie, waar de werkgroep het bevoegd gezag als verantwoordelijke ziet om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Daar komt bij dat de doelstelling van de SDE++-regeling gericht is op een zo efficiënt mogelijke reductie van CO₂. De doelstelling van het verhogen van ruimtelijke kwaliteit hoeft echter niet direct bij te dragen aan CO₂-besparing. Door deze redenen is het slechts beperkt mogelijk om ruimtelijke kwaliteit te realiseren via de SDE.

- **Uitvoeringslasten ROB-advies**

Aan de hand van het ROB-advies "Van Parijs naar Praktijk" zijn de uitvoeringslasten van decentrale overheden in de energietransitie in kaart gebracht. In deze analyse is zowel rekening gehouden met de ondersteuning die gemeenten (kunnen) bieden bij het realiseren van zonneweides en windparken (inclusief zaken als vergroting van natuurareaal), als met de nodige participatieprocessen. Kosten gemoeid met deze ruimtelijke procedures en participatie vanuit de gemeente kunnen daarom mogelijk uit de uitvoeringslasten worden vergoed. Het gaat hierbij echter om uitvoeringskosten in termen van benodigde fte's. Daadwerkelijke realisatie van gebiedsversterkende maatregelen is hier geen

onderdeel van.

- **SCE-regeling**

De Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) ondersteunt energiecoöperaties en verenigingen van eigenaren (VvE) in het opwekken van duurzame elektriciteit. Deze regeling is gebaseerd op de oude postcoderoosregeling en houdt in dat deelnemers een vrijstelling van de energiebelasting kunnen krijgen als zij deelnemen in de coöperatie of VvE. De SCE kan niet worden gecombineerd met de SDE. Mogelijk liggen er bij deze subsidie kansen voor de kwaliteitsimpuls om coöperaties en VvE's simultaan gebiedsversterkende maatregelen te laten ontwikkelen.

2. Via een afdracht vanuit het energieproject.

Een andere optie is het gebruikmaken van een afdracht vanuit het energieproject. In veel gevallen wordt er reeds een afdracht van de winst uit een energieproject gestort in een gebiedsfonds (ook wel omgevingsfonds of leefbaarheidsfonds). In de windenergiesector is dit afgesproken als de NWEA-bijdrage. Een dergelijke afdracht in de vorm van een gebiedsfonds is een instrument gericht op financiële participatie en heeft als doelstelling om tegemoet te komen aan omwonenden die hinder ervaren door het energietransitieproject. Dit is aanvullend op wettelijke maatregelen zoals planschade en vergoedingen voor licht- en geluidsoverlast. Het gebiedsfonds wordt ingezet voor maatregelen waar de directe omgeving van profiteert. Voorbeelden van deze maatregelen zijn:

- Isolatie van woningen
- Aanleggen van een glasvezelverbinding naar het buitengebied
- Openhouden van een lokale voorziening die anders vanwege financiën gesloten moet worden
- Inzet van golfkarretjes voor ouderenvervoer

In theorie kan het voorkomen dat omwonenden ervoor kiezen het gebiedsfonds in te zetten om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. In de praktijk gebeurt dit echter niet vaak, waardoor het gebiedsfonds zich niet leent voor bekostiging van de gebiedsversterkende maatregelen. En gezien er al een afdracht van de winst wordt gedaan aan het gebiedsfonds, ligt een extra afdracht specifiek voor ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen niet voor de hand.

3. Via een aparte regeling: de Ruimtelijke Kwaliteitsimpuls Energietransitie (RKE)

Een derde optie om maatregelen te financieren betreft het opzetten van een aparte regeling. Hierbij gaat het om een nieuwe financiële regeling die zich specifiek richt op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit bij de inpassing van energietransitieprojecten. De werkgroep 'SDE en maatschappelijke kosten' adviseert om dit te doen. Bij het opzetten van een nieuwe regeling is er de vrijheid om deze te focussen op ruimtelijke kwaliteit, uit te keren aan bevoegde gezagen, te richten op gebieden in plaats van projecten en maatregelen te bekostigen die bijdragen aan meerdere opgaven. Nadelen van het opstarten van een nieuwe regeling is de investering in tijd en capaciteit, gezien deze regeling opgezet en beheerd dient te worden. Ook moet het stapelen van regelingen voorkomen worden en de begunstigden goed geïnformeerd worden over hoe en wanneer deze financiële regeling in te zetten.

Toenemende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij de inpassing van energietransitieprojecten

De komende jaren worden vanuit de 30 RES-regio's diverse duurzame energieprojecten gerealiseerd. De afgelopen jaren is volop ingezet op versnelling van deze projecten. Tot op heden is met de versnelling vooral ingezet op efficiëntie. Een voorbeeld hiervan is de SDE-subsidie, die uitgaat van maximale kWh per geïnvesteerde euro. Maar ook de markt, gedomineerd door private partijen, richt zich in haar businesscase vanzelfsprekend op efficiëntie.

Tegelijkertijd realiseren we ons steeds meer dat de ruimte in Nederland schaars is en dat we daar zorgvuldig mee om moeten gaan. Veel partijen (zowel overheid als markt) spreken dan ook een behoefte uit aan een goede (of betere) inpassing van energietransitieprojecten in het landschap. Dit betekent het behouden, dan wel vergroten van de *ruimtelijke kwaliteit* in gebieden waar projecten worden ingepast. Niet alleen zorgt dit voor een betere kwaliteit van de leefomgeving en efficiënt gebruik van ruimte, ook draagt het bij aan het maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van duurzame energie. Het is de klassieke spanning die zit op de borging van publieke waarden door een overheid versus het sturen op (kosten-)efficiëntie en winst, wat drivers zijn voor private partijen.

Nog los van de betaalbaarheid (en de verantwoordelijkheid hiervan) kunnen gemeenten bij het toestaan of initiëren van energietransitieprojecten voorwaarden koppelen aan de ruimtelijke kwaliteit dan wel sturen op een goede gebiedsinpassing van het project.

Tabel 1. Overzicht van financiële instrumenten in relatie tot ruimtelijke kwaliteit bij energietransitieprojecten

Financieel instrument	Gericht op ruimtelijke kwaliteit	Gericht op energietransitieprojecten	Motivatie bruikbaarheid
SDE++	-	+	Niet bruikbaar wegens de focus op efficiëntie en beperkte mogelijkheden voor maatwerk. Maatregelen die wel in de SDE kunnen worden opgenomen zijn in een parallel traject onderzocht en vallen buiten deze verkenning.
Bestaande fondsen en subsidies			
Uitvoeringslasten ROB-advies	+/-	+	Mogelijk bruikbaar. De inzet van de ambtelijke organisatie op de ruimtelijke inpassing en het organiseren van participatie is hierin meegenomen. Het financieren van maatregelen zelf niet.
SCE	-	+	Mogelijk bruikbaar. Deze regeling kan financiële ruimte bieden indien er sprake is van een project waar een energiecoöperatie of VvE initiatiefnemers van is. Of deze ruimte er daadwerkelijk is, is niet bekend.
Afdracht vanuit het energieproject	+/-	+	Mogelijk bruikbaar. In theorie kan er een afdracht van een energieproject gevraagd worden, specifiek voor ruimtelijke kwaliteit. Echter komt dit bovenop het gebiedsfonds en ligt dit daarom niet voor de hand.
Via een aparte regeling	+	+	Bruikbaar. Bij een aparte regeling ontstaat er directe financiële ruimte voor ruimtelijke kwaliteit. Deze regeling is er momenteel nog niet en zou opgezet moeten worden.

Botsproeven

Om te toetsen of een beoogde financiële regeling in de praktijk zou helpen bij het realiseren van extra ruimtelijke kwaliteit en draagvlak is uit een samengestelde lijst van diverse projecten een selectie gemaakt van drie projecten; een windpark, een zonnepark en een energie-infra project. Hiervoor zijn factsheets opgesteld en is ook de contour van de financiële regeling gedeeld met de partij die verantwoordelijk was voor de realisatie van het project. In een confrontatie tussen voorgestelde regeling en gerealiseerd project is in een gesprek getoetst wat de bijdrage en meerwaarde van de regeling zou zijn geweest. Reflectie vanuit het project op doelmatigheid van de regeling leverde ook weer inzichten op die bijgedragen hebben aan het uiteindelijke advies. Hierna worden de botsproefprojecten beschreven.

Botsproef 1: Windpark Krammer

Op de Krammersluizen tussen de eilanden Goeree Overflakkee en Schouwen-Duiveland is in 2019 windpark Krammer opgeleverd. Dit park van 34 windturbines levert een vermogen van 102 MW. Uniek aan dit windpark is dat dit het eerste energieproject is dat gerealiseerd is op een waterkering in Nederland. De omgeving van het gebied is een unieke plek voor verschillende vogelsoorten en wordt aangeduid als een vogelparadijs, wat bij de ontwikkeling leidde tot de uitdaging van het behouden van de ecologische kwaliteit.



Figuur 1. Impressie Windpark Krammer

Kwaliteit zonder kwaliteitsimpuls

Op en rondom het windpark zijn er verschillende maatregelen toegepast om de leefomgeving van de vogels te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Zo zijn er op de windmolens **vogeldetectiesystemen** geplaatst, die ervoor zorgen dat de molens direct tot stilstand komen zodra de aanwezigheid van een vogel wordt gesignaleerd. Evenzo beschikken de molens over **vleermuisdetectiesystemen**. De werking van het detectiesysteem wordt actief gemonitord door het tellen van vogelslachtoffers op de grond door een vogelexpert. Naast deze maatregelen op de molens zelf, is er in de omgeving kwaliteit toegevoegd door het versterken van het **leefgebied van de vogels**. Zo is er uitgebreid bestudeerd welke lijnen vogels in het gebied vliegen, waarna de molens buiten de meest gebruikte vlieglijnen zijn geplaatst. Daarnaast zijn er drie á vier hectaren grond afgegraven tot **natte duinvallei**. Het zand van de afgraving is tegelijk gebruikt om een **broedeiland** in de Krammer te creëren.

Financiering

Windpark Krammer is voor het merendeel in eigendom van twee grote energiecoöperaties uit de regio, het overige deel is eigendom van een Duits windturbineconcern. Beide partijen hebben geld ingebracht. Samen hebben deze partijen bijgedragen aan de kwaliteitsmaatregelen en ervoor gezorgd dat er meer budget naar het toevoegen van gebiedsversterkende maatregelen is gegaan dan de verplichtingen uit de vergunningverlening eisten. Hierdoor is er kwalitatief gezien aanzienlijk meer gerealiseerd dan gevraagd vanuit de vergunningverlener. Volgens de projectontwikkelaar GreenTrust, waren er twee redenen voor

het toevoegen van deze kwaliteitsmaatregelen. Ten eerste was de omvang van het project doorslaggevend. Door de grootte vallen de kosten voor dergelijke maatregelen op de begroting relatief gezien mee, waardoor er door de projectontwikkelaar niet bezuinigd hoefde te worden op deze activiteiten. Ten tweede heeft het samenwerkingsverband een bijdrage geleverd. Door de goede samenwerking tussen de energiecoöperaties, een lokale milieuorganisatie en de projectontwikkelaar, die welwillend tegenover de eisen van de milieuorganisatie stond, konden er middelen vrijgemaakt worden om kwaliteitsverhogende maatregelen in te passen.

Overige zaken

Naast bovenstaand genoemde onderdelen, zijn de volgende conclusies getrokken uit het gesprek voor de botsproef van windpark Krammer:

- Ieder type project en elk type regio heeft behoefte aan eigen type inpassende maatregelen: ecologisch, esthetisch, recreatief, etc.
- Vanuit het oogpunt van de private ontwikkelaar is het toevoegen van kwaliteit kostentechnisch gezien vaak mogelijk in de businesscase, vooral met de huidige stroomprijzen en de bijbehorende winsten.
- Financiering van het budget door afkomen van winsten bij de ontwikkelaars van een project wordt door ontwikkelaars als onlogisch gezien en ervaren als een verkapte BTW.
- (Te) hoge rendementseisen van banken/investeerders kunnen zorgen voor het uitblijven van kwaliteitsmaatregelen.
- Concurrentie aangejaagd vanuit de vergunningverlenende overheid stimuleert de kwaliteit van projecten, ook zonder aparte kwaliteitsimpuls.
- De schaal van projecten doet ertoe: grote projecten kunnen kwaliteit makkelijker meenemen in de businesscase dan kleine projecten.

Hoe had de RKE verschil gemaakt in dit project?

De meerwaarde van een kwaliteitsimpuls had in het geval van windpark Krammer geen groot verschil gemaakt. Door de schaal van het project, de normen van de milieuorganisaties en de bereidheid van de projectontwikkelaar is er budget vrijgemaakt uit het project zelf.

Botsproef 2: 380kV Eemshaven-Vierverlaten

In het noorden van Groningen is netbeheerder TenneT bezig met het vervangen van de bestaande 220kV hoogspanningskabels voor een moderner tracé van 380kV. Dit houdt in dat de oude masten worden verwijderd, en over een lengte van 40 kilometer 121 nieuwe masten worden geplaatst. Het traject loopt van Eemshaven naar Vierverlaten, dwars door het weidse Groningse landschap. Hierdoor was het draagvlak in de omgeving voor het project laag en is er veel aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing.

Kwaliteit zonder kwaliteitsimpuls

Toepassen van kwaliteitsverhogende maatregelen is in dit project volgens TenneT anders dan bij andere energieprojecten. Aandacht voor de landschappelijke inpassing van het hele traject is er uitvoerig geweest, bijvoorbeeld in de vorm van **zichtlijnstudies** en



Figuur 2. Onderdeel van de hoogspanningskabels

inpassing met betrekking tot bewoond gebied in een **landschapsplan**. Dit is echter onderdeel van het project zelf en geen additie van kwaliteit zoals bedoeld in de kwaliteitsimpuls. Daarnaast biedt het type project weinig ruimte voor toevoeging van kwaliteit, gezien de relatief kleine percelen rondom de masten de enige locaties zijn waar inpassing mogelijk is.

Financiering

In dit project is er voor het verhogen van draagvlak gekozen voor een compensatieregeling voor de omwonenden. Dit valt buiten de scope van een kwaliteitsbudget. Daarbovenop maakt het feit dat de aanbesteding vanuit het Rijk is belegd en uitgevoerd wordt door de provincie, in combinatie met de financiële omvang, dit project ongeschikt voor het toepassen van een kwaliteitsbudget.

Overige zaken

Naast bovenstaand genoemde onderdelen, zijn de volgende conclusies getrokken uit het gesprek voor de botsproef van de 380kV-verbinding:

- Op projecten met een omvang als deze is de RKE moeilijk toepasbaar.
- De RKE zou gezien de doelstelling van de regeling, niet gebruikt moeten worden voor financiële compensatie van omwonenden.
- Toevoegen van ruimtelijke kwaliteit in door het Rijk aanbesteedde projecten zit al in de initiële eisen van het project.

Hoe had de RKE verschil gemaakt in dit project?

De meerwaarde van een kwaliteitsimpuls had in het geval van Eemshaven Vierverlaten geen groot verschil gemaakt. De vorm en type van het project vragen niet om toevoeging van landschappelijke kwaliteit. Eveneens is, door de rol van het Rijk als opdrachtgever van het project, het aanvragen van een kwaliteitsimpuls niet voor de hand liggend.

Botsproef 3: Energietuin Assen-Zuid

Op een perceel van ca. 50 hectare wordt de energietuin Assen-Zuid ingericht. Deze energietuin geeft ruimte aan een combinatie van biodiversiteit, recreatie en energieproductie. Van het gebied is 19 hectare belegd met zonnepanelen. Het overige deel bestaat uit verschillende zogenaamde *kamers*, met ieder een eigen ecologisch karakter. Deze kamers zijn opgebouwd uit enerzijds bestaand landschap, zoals houtwallen en heidegrond, en anderzijds aangelegde natuur. Naast aandacht voor de ecologie is er oog voor recreatie en informatie, in de vorm van fietspaden, picknicktafels en informatieborden. Bovendien is de inpassing van de zonnepanelen in dit gebied ook met aandacht voor de omgeving uitgevoerd. Zo is er veel ruimte overgelaten tussen de panelen en zijn er bosschages aangelegd in plaats van hekwerk. De ontwikkeling van de energietuin is tot stand gekomen door een samenwerking van de gemeente Assen, de Drentse Natuur-en milieufederatie (NMF), energiecoöperatie Bronnen van Ons, en energiemaatschappij Engie. Daarnaast zijn omwonenden betrokken nauw betrokken geweest bij de inrichting van het gebied en het ontwerp van de energietuin.



Figuur 3. Ontwerp van de Energietuin Assen-zuid

Kwaliteit zonder kwaliteitsimpuls

De energietuin is een goed voorbeeld van het toepassen van gebiedsversterkende maatregelen, ofwel toevoegen van landschappelijke kwaliteit. Het merendeel van het perceel is bestemd voor **natuur**, daarnaast is er aandacht voor meerdere doelstellingen: **energieproductie, recreatie en landschappelijke inpassing**. Over het algemeen zien de verschillende partijen (gemeente, ontwikkelaar en NMF) dit als een voorbeeld van goede realisatie van ruimtelijke kwaliteit bij de inpassing van energie. Er zijn enkele factoren te noemen waarom dit project erin geslaagd is dit te realiseren. Ten eerste is de betrokkenheid van de NMF doorslaggevend geweest voor het ontwerpen en financieren van het ecologische deel van de energietuin. De tweede factor van belang is het eigenaarschap van de grond. Het grootste deel van het perceel is in handen van de gemeente en wordt maar voor een deel, ca. 20/30 hectare, gepacht aan de initiatiefnemers van het zonnepark. Hierdoor blijft er automatisch veel ruimte over voor andere bestemmingen dan energie-opwek. Tot slot is de betrokkenheid van een energiecoöperatie genoemd als stuttende factor voor de toevoeging van kwaliteitsverhogende maatregelen. Er is vanuit de coöperatie veel betrokkenheid met de bewoners, waarvan de wensen mee zijn genomen in de ontwikkeling van het park. Daarnaast is het winstoogmerk van de energiecoöperatie anders dan die van de private ontwikkelaars: de lagere rendementseis biedt meer ruimte voor niet-winstgevende activiteiten.

Financiering

De begroting van het project is aan de krappe kant voor de ontwikkeling van de hele tuin. Zonder de financiering vanuit de NMF zou de tuin in huidige vorm nooit tot stand kunnen komen.

Overige zaken

Naast bovenstaand genoemde onderdelen, zijn de volgende conclusies getrokken uit het gesprek voor de botsproef van de Energietuin Assen-Zuid:

- Een kwaliteitsimpuls kan zeker helpen bij de ontwikkeling van gebiedsversterkende maatregelen
- Het budget moet uitgegeven worden in een zo vroeg mogelijk stadium van de projectontwikkeling
- De projectontwikkelaar moet ook kunnen beschikken over het budget, zodat daar ook een deel van de verantwoordelijkheid voor kwaliteit komt te liggen.
- Het budget kan het gesprek tussen gemeente en ontwikkelaar aanjagen over inpassing van kwaliteit
- Het budget beleggen bij de gemeente is logisch gezien de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor inpassing
- Het budget beleggen bij de gemeente activeert gemeenten tot het ontwikkelen van beleid voor ruimtelijke kwaliteit

Hoe had de RKE verschil gemaakt in dit project?

De toevoeging van kwaliteit op lokaal niveau is al zeer uitgebreid in dit project, maar had volgens de projectontwikkelaar nog ruimer en uitgebreider gekund als er een groter budget beschikbaar was geweest. Hierbij werd aangegeven dat een dergelijk impuls een welkome toevoeging was geweest, aangezien de begroting nu krap was. Daarnaast zou het de gemeente helpen bij de gesprekken met initiatiefnemers voor de ontwikkeling, aangezien het bestaan van een “potje” hiervoor de aandacht voor kwalitatieve inpassing in de gesprekken zou vergroten. In die lijn werd ook aangenomen dat het budget een bruikbaar instrument kan zijn voor het gesprek met omwonenden en vergroten van draagvlak. Als aanbeveling werd meegegeven dat het goed is om een lokaal initiatief te betrekken om het lokale belang goed te borgen en te voorkomen dat het budget wordt ingezet om het rendement in de businesscase te verhogen.

Wat betreft governance werd gesteld dat het budget belegd moet worden bij de gemeenten. Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat de inpassing van dergelijke projecten in het landschap de verantwoordelijkheid van de gemeente is. Daarnaast is de gemeente vaak de aanbestedende of vergunnende partij, waardoor het goed is als een dergelijk instrument initiatiefnemers stimuleert om (eerder) in gesprek te treden met de gemeente over ruimtelijke kwaliteit. Tot slot is het beleggen van het budget bij de gemeente een aanleiding om de gemeente zelf te activeren om ruimtelijk beleid te ontwikkelen voor de inpassing van energieprojecten.

Conclusie

De aanleiding van de opdracht kende zijn oorsprong in de constatering van de werkgroep SDE en maatschappelijke kosten, dat een financiële regeling de ruimtelijke kwaliteit van en rond energieprojecten zou kunnen verhogen. Deze constatering wordt gedeeld, echter niet voordat er een gezamenlijke overtuiging is dat het huidige instrumentarium dat overheden tot hun beschikking hebben om ruimtelijke kwaliteit te verhogen, volledig is benut. Daarnaast blijkt dat ruimtelijk kwaliteit vaak wel aandacht krijgt in de ontwikkelings- en realisatiefase van projecten, maar dat een norm of wensbeeld, zeker op lokaal niveau vaak ontbreekt. Alle partijen die we gesproken hebben onderkennen het belang van ruimtelijke kwaliteit en zien ook vaak hierin een relatie met de hoeveelheid draagvlak voor een betreffend project. Wij menen dat dit niet zo direct vertaald kan worden. De redenen dat inwoners van een gemeente tegen energietransitieprojecten zijn kennen vaak vele redenen. Constatering is wel dat wanneer men zou willen overgaan tot het oprichten van een financiële regeling voor ruimtelijke kwaliteit rond energietransitieprojecten vooraf twee vragen beantwoord moeten worden:

1. Vraagt de huidige ruimtelijke kwaliteit van en rond energietransitieprojecten, inclusief het maatschappelijke draagvlak daarvoor, om een impuls tot verbetering?
2. Is het opzetten van een financiële regeling noodzakelijk om 'gebiedsversterkende randvoorwaarden' te kunnen creëren waarmee de verbetering van ruimtelijke kwaliteit, en het draagvlak daarvoor, wordt vergroot?

Deze verkenning levert op dat beide vragen niet volmondig met "ja" beantwoord kunnen worden. Vraag 1 impliceert dat er duidelijkheid is over het begrip ruimtelijke kwaliteit in relatie tot energietransitie. Ons is dat onvoldoende duidelijk geworden. De invulling is breed uitlegbaar en vaak subjectief. Hetgeen ook kleeft aan het begrip ruimtelijke kwaliteit. Is het ecologische kwaliteit, (multi-)functionele, recreatieve of meer esthetische? Of moet het een mix zijn? Juist vanwege het diverse karakter is het verstandig om hierbij kenmerken, waarden, voorbeelden en criteria te gebruiken die toepasbaar zijn en inspireren. Dit geeft meer houvast. Gemeenten en Provincies kunnen aansluiting vinden bij de ontwikkeling van het programma MooiNL van het ministerie voor VRO. In dit programma is het thema energietransitie expliciet benoemd en in relatie gesteld tot de wenselijke ruimtelijke kwaliteit. Verder is gebleken dat als het gaat om draagvlak van een samenleving voor energietransitieprojecten, deze pas echt vergroot wordt wanneer zij werkelijk toegang hebben in de besluitvorming (op onderdelen) en financieel ook kunnen participeren. Een goede landschappelijke inpassing helpt het draagvlak, maar is vaak meer nodig dan dat.

Het belang van ruimtelijke kwaliteit bij energietransitieprojecten wordt in toenemende mate onderkend. Ook omdat de opgave en ruimtevraag op land nog aanzienlijk is (12,6 TWh tot 2030) tegen de achtergrond dat het vinden van geschikte locaties steeds moeilijker wordt. Immers, ruimte is schaars. Daarin is het meervoudig gebruik van ruimte van groot belang. Vaak kunnen functies gestapeld of gecombineerd worden. Denk aan een zonnedak boven een grote parkeervoorziening.

Overheden zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit en kunnen dit ook borgen middels het tot hun beschikking staande beleids- en planologische/juridisch instrumentarium. De inzet hiervan wordt nog niet maximaal benut. Twee aannames zijn hierbij aan de orde: ontwikkelaars zullen wel geen geld hebben voor ruimtelijke kwaliteit, ze krijgen immers ook SDE++ subsidie; en vergunningsvoorwaarden zijn maar beperkt effectief in het bereiken van een hogere ruimtelijke kwaliteit. Beide aannames worden in de botsproeven ontkracht.

Ontwikkelaars geven aan dat wanneer zij weten wat gemeenten willen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en dit middels hun instrumentarium afdwingen, deze prikkel hen helpt om (financiële) ruimte te vinden bij de realisatie van het project. De voorwaarden zullen mogelijk niet in alle gevallen geheel in te lossen zijn, maar in een gesprekkenreeks hierover tussen gemeente en private partij is vaak meer mogelijk dan er op voorhand gedacht wordt.

De botsproeven laten bijvoorbeeld verder zien dat wanneer je 'de taart wat groter maakt' ook derde partijen kunnen aanhaken. Financieel kan dat interessant zijn (zie voorbeeld met de NMF in botsproef 3) of qua draagvlak kan dit de betrokkenheid en acceptatie vergroten (samenwerking met meerdere partijen in botsproef 1). Daarbij moet worden aangetekend dat er geen algemene conclusies getrokken kunnen worden op basis van 3 botsproeven. Het geeft indicatie en is voorbeeldstellend en laat natuurlijk zien dat niet alleen een financiële regeling kan leiden tot meer ruimtelijk kwaliteit, maar dat er meerdere wegen naar Rome zijn.

In antwoord op vraag 2 kan gesteld worden dat het beschikbaar hebben van extra geld voor specifiek ruimtelijke kwaliteit, gekoppeld aan een voorwaarde stellende en ruimtelijke creatieve gemeente, wel degelijk kan helpen bij het verhogen de ruimtelijk kwaliteit van energietransitieprojecten. Echter zal het volledig benutten van het ruimtelijk instrumentarium (bv. strak vergunningenkader), slim inzetten van aanbestedingscriteria en inspirerend/creatief prikkelen (op ruimtelijke kwaliteit) van private ontwikkelaars, zonder extra financiële overheidsmiddelen, ook een positief effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Daarbij helpt het gemeenten wanneer zij, in het binden van partijen aan hun duurzaamheidsambities, genoeg kennis en ervaring hebben om het onderhandelingspel met de private partijen taakvaardig te spelen. Veel grote windmolens, staan vaak in kleine gemeenten en juist deze gemeenten kunnen baat hebben bij een vergroot kennis- en vaardigheidsniveau op dit gebied.

Aanbevelingen

Op basis van de verkenning en onderzoek naar de legitimatie van het opzetten van een financiële regeling voor versterking van de ruimtelijk kwaliteit doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Benut het ruimtelijk instrumentarium beter door in alle energietransitieprojecten ruimtelijke voorwaarden te koppelen aan vergunningverlening.
2. Zorg er voor dat private ontwikkelaars in de ontwerpfase van het energietransitieproject kennis van maatschappelijke organisaties benutten in het creëren van ruimtelijke kwaliteit.
3. Zorg zoveel mogelijk voor burgerparticipatie of toetreding van energiecoöperaties in projecten ten behoeve van draagvlak en een betere verdeling tussen lusten en lasten.
4. Neem als gemeente verantwoordelijkheid in het opstellen van een kwaliteitshandboek, het liefst in samenspraak met inwoners of maatschappelijke organisaties. Hierin worden voorbeelden en best-practices uiteen gezet hoe een wenselijke ruimtelijke kwaliteit er uit kan zien in hun lokale setting. Dit kan tegelijkertijd dienen als inspiratie voor private ontwikkelaars. Dit zal ook helpen bij het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving bij de ruimtelijke energietransitie-effecten. Benut het programma MooiNL van ministerie van VRO hierbij.
5. Wanneer een aanbesteding aan de orde is, focus dan niet alleen op techniek en de goedkoopste inzending, maar zorg voor SMART-criteria voor ruimtelijke kwaliteit waarin indieners zich kunnen onderscheiden en waarop gescoord kan worden. Met een maatschappelijke tender kan veel ruimtelijke kwaliteit gewonnen worden.
6. Biedt als NP RES of als VNG een praktische leerlijn aan gemeenten aan die baat hebben bij meer kennis en vaardigheid in het juist binden van private partijen aan publieke duurzaamheidsambities waar ruimtelijk kwaliteit in het geding is.
7. Daag private, maar ook maatschappelijke partijen uit om anderszins middelen te vinden die ingezet kunnen worden voor ruimtelijke kwaliteit.
8. Monitor als NP RES of PBL over de komende twee jaar de effecten van ruimtelijke kwaliteitsstimuli die niet-financieel vanuit de overheden ingezet worden.
9. Concludeer op basis van deze effecten of er noodzaak is tot het opzetten van financiële regeling vanuit de overtuiging dat er anderszins niet tot de wenselijke ruimtelijke kwaliteit gekomen kan worden. Toets dit in een brede set van tenminste 10 botsproeven.