



Draagvlak hernieuwbare energie



Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies en mevrouw drs. S.C van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw S. Spenkelink, MSc en mevrouw drs. K. Ijssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Pixabay.

Draagvlak hernieuwbare energie

Deventer, maart 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Focus	8
2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Doel- en vraagstelling.....	9
2.2	Normenkader	10
2.3	Onderzoeksmethodiek.....	11
2.4	Planning.....	11
2.5	Slotopmerkingen	12
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	13

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek naar draagvlak voor hernieuwbare energie bij de provincies Gelderland en Overijssel. Ook benoemen we de focus van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

De omslag van het gebruik van fossiele energie naar hernieuwbare energie is een grote opgave. Een opgave waarvoor de inzet wordt gevraagd van alle partijen: overheden, bedrijven, boeren en burgers. Ook de provincies Gelderland en Overijssel zijn actief op dit thema. Zij hebben zich achter de landelijke klimaatdoelen geschaard en formuleerden (daarnaast) hun eigen doelen. Een cruciale factor in het kunnen slagen van de omslag naar hernieuwbare energie is draagvlak. Ook voor PS is het een belangrijk onderwerp, zo blijkt uit de debatten en uit de belangstelling voor dit onderwerp in ons onderzoeksprogramma.

De nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting per 2021 wordt ingevoerd, legt meer verantwoordelijkheid bij de overheid en initiatiefnemers om inwoners te betrekken. Het betrekken van inwoners is een manier om tot draagvlak te komen.

1.2 Achtergrond

In deze paragraaf schetsen we kort de begrippen die in dit onderzoek centraal staan, te weten draagvlak en hernieuwbare energie. Daarna gaan we in op de aandacht voor deze begrippen in het beleid van beide provincies.

Draagvlak

In een recent rapport van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) over overheidssturing op transities is de volgende passage opgenomen. *‘Voor transities is*

draagvlak nodig, maar uitsluitend inhoudelijk onderbouwde beleidsvorming is daarvoor niet genoeg. Zonder maatschappelijk draagvlak zullen transities niet slagen'.¹

De energiecommissaris van Groningen hanteert de volgende definitie van draagvlak: 'Draagvlak is het gehoopte resultaat van een lang en zorgvuldig proces. Het is hard werken, en als het goed gaat, is de uitkomst dat betrokkenen in meerderheid positief zijn over de nieuwe ontwikkelingen'.²

Hernieuwbare energie

In Europees verband is een richtlijn Energie uit hernieuwbare bronnen opgesteld. Daarin is opgenomen dat hernieuwbare energie, ook wel duurzame of groene energie genoemd, energie is afkomstig van natuurlijke bronnen die constant worden aangevuld. Dit is energie uit wind, waterkracht, zon, bodem, buitenluchtwarmte en biomassa. Fossiele energie en kernenergie vallen niet onder hernieuwbare energie, omdat deze afkomstig zijn uit bronnen die niet worden aangevuld.³ In het Energieakkoord uit 2013 is afgesproken dat in 2020 14% van de energie afkomstig zou zijn uit hernieuwbare bronnen en in 2023 16%.

In tabel 1 staat de omvang van de hernieuwbare energie over 2016 weergegeven voor de provincies Gelderland en Overijssel. In dezelfde tabel is het finale energiegebruik opgenomen. Dat geeft de mogelijkheid om de omvang van de hernieuwbare energie tevens als percentage van het totale energiegebruik weer te geven.

Tabel 1: Omvang hernieuwbare energie

	2016*	
	Gelderland	Overijssel
Omvang hernieuwbare energie in PJ	13,1	7,7
Totale gebruik aan energie in PJ	203,2	102,4
Omvang hernieuwbare energie afgezet tegen totale gebruik - uitgedrukt in %	6,4%	7,5%
Provinciaal doel in 2023	16%	20%

Bron: *Energie in transitie, provinciale Rekenkamers, december 2018.*

* Er zijn inmiddels recentere gegevens beschikbaar waarmee gerekend kan worden. In het onderzoeksrapport zullen we de meest actuele gegevens opnemen. Voor dit onderzoeksplan maken we gebruik van de gegevens uit ons eerdere onderzoek naar energietransitie.

Draagvlak in beleid Gelderland

De provincie Gelderland heeft in haar beleid aandacht voor het draagvlak bij energie. Zo stelt zij eind 2018 in haar Agenda Klimaat en Energie dat zij als provincie nadrukkelijk het voortouw zal nemen bij het vergroten van draagvlak voor klimaat en energie-maatregelen. In haar beleidslijn windenergie (begin 2019) wijdt de provincie een

¹ Naar een duurzame economie, overheidssturing op transities, RLI, november 2019.

² Hotze Hofstra is Energiecommissaris voor Groningen en schrijft voor OneWorld over duurzame ruimtelijke ontwikkeling in stad, land en regio. Deze keer: draagvlak, en hoe dat niet zomaar te creëren is.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/faa/specifiek/wat-is-hernieuwbare-energie->

separate paragraaf aan draagvlak en participatie. De provincie noemt hier onder meer dat zij met initiatiefnemers en gemeenten kan meedenken bij de totstandkoming van een participatieplan en bij de communicatie rondom een project. Daarnaast geeft de provincie hierin aan dat zij bij het beoordelen van windenergieplannen de inspanningen in relatie tot participatie en het creëren van draagvlak in ogenschouw neemt.

Ook in het huidige coalitieakkoord komt draagvlak duidelijk terug: *“Het realiseren van bewustwording bij burgers voor het creëren van draagvlak voor de energietransitie is cruciaal. Dit is één van de belangrijkste aandachtspunten van het beleid. [...]”*.⁴

Aangegeven wordt dat de provincie en gemeenten hier op meerdere manieren een belangrijke bijdrage aan leveren, onder andere via de regionale energiestrategieën (RES-en). Als voorbeelden worden onder meer genoemd:

- het geven van voorlichting en adviezen over energiebesparing en hernieuwbare energie,
- het ondersteunen van lokale energiecoöperaties en hun onderlinge samenwerking,
- het onderzoeken van mogelijkheden voor financiële participatie van burgers in wind- en zonneprojecten en
- het stimuleren van particuliere initiatieven voor de realisatie van hernieuwbare energiebronnen.

Draagvlak in Energieprogramma Overijssel

In het programma Nieuwe Energie Overijssel (2017) is een toekomstbeeld energie opgenomen. De volgende passage over draagvlak maakt daar onderdeel van uit: ‘Burgers, bedrijfsleven en overheden participeren in de nabijgelegen zonneparken en windturbines en hebben daar financieel voordeel van. Het draagvlak voor duurzame energie is hierdoor groot’. Eén van de aspecten waaraan gewerkt wordt in het programma is het creëren van meer draagvlak voor veranderingen in de leefomgeving door communicatie en informatievoorziening. In het programma kiezen provincie en partners voor een sturingsfilosofie gebaseerd op vier principes. Eén daarvan is ‘van onderop’, dat wil zeggen aansluiten bij agenda’s, drijfveren en belangen van uitvoeringspartijen, gebruikers en producenten van (duurzame) energie.

‘Van onderop’ is ook een term die terugkomt in het coalitieakkoord 2019-2023. ‘In ons beleid en handelen bekijken we hoe we initiatieven van onderop, zoals plaatselijke coöperaties en lokale ondernemers, nog meer kunnen stimuleren. Dit bevordert maatschappelijke acceptatie.’ Ook wordt de nadruk gelegd op maatschappelijke betrokkenheid, te weten betrokkenheid bij totstandkoming van plannen, mogelijkheid tot participeren (aandelen) en het terug laten vloeien van investeringen in het gebied.

⁴ Samen voor Gelderland: coalitieakkoord 2015-2019, p. 14.

Inzet provincies op het gebied van opwekking hernieuwbare energie

Provincies hebben verschillende rollen en mogelijkheden als het gaat om het bevorderen van de opwekking van hernieuwbare energie, deze kunnen elkaar deels overlappen:

- ruimtelijk spoor: het ruimtelijk (on)mogelijk maken van bijvoorbeeld windparken en zonneparken, via de omgevingsvisie en -verordening, maar ook via een provinciaal inpassingsplan (pip);
- vergunningen spoor: het al dan niet toestemming verlenen voor initiatieven in relatie tot de Wet Natuurbescherming, maar ook in sommige situaties een omgevingsvergunning;
- stimulerende spoor: kennisdeling, faciliteren van netwerken, subsidies voor bijvoorbeeld energiecoöperaties en energieloketten etc.

1.3 Focus

We bakenen het onderzoek af in tijd tot de periode 2015 tot en met 2019. De focus in het onderzoek ligt op de opwekking van hernieuwbare energie. Dat houdt in dat andere onderdelen van de energietransitie zoals energiebesparing, niet in het onderzoek worden betrokken.

Met de focus op draagvlak heeft het onderzoek raakvlak met zowel doeltreffendheids- als doelmatigheidselementen.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraagstelling in het onderzoek en de wijze waarop we de vraag gaan beantwoorden.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

PS inzicht bieden in de wijze waarop de afgelopen jaren invulling gegeven is aan het creëren van draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie om daaruit te leren voor de toekomst.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Welke mogelijkheden benutten de provincies Gelderland en Overijssel om bij te dragen aan draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie en wat kan er hierbij geleerd worden van initiatieven uit de afgelopen periode?

Het is moeilijk om de effectiviteit van de inzet van de provincies op draagvlak in beeld te brengen. Daar zijn meerdere redenen voor. Ten eerste is de causaliteit tussen de inzet van de provincie en het effect op draagvlak niet te bewijzen door de vele (f)actoren die een rol spelen. Daarnaast is er (logischerwijs) geen 'smart' geformuleerde provinciale doelstelling voor draagvlak. We richten ons in dit onderzoek dan ook op de vraag wat de provincies hebben gedaan om bij te dragen aan draagvlak en wat daarvan geleerd kan worden. Mocht er bij individuele casussen of instrumenten wel een doel voor draagvlak geformuleerd zijn dan nemen we dat uiteraard mee.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we nader uitgewerkt in onderzoeksvragen:

1. Wat wordt door de provincie verstaan onder 'draagvlak' en op welke doelgroep(en) richt de provincie zich bij de opwekking van hernieuwbare energie?
2. Welke bevoegdheden heeft de provincie ten aanzien van (initiatieven voor) het opwekken van hernieuwbare energie?
3. Op welke wijze heeft de provincie draagvlak bevorderd voor de opwekking van hernieuwbare energie?
4. Welke verschillen komen daarbij uit de vergelijking tussen Gelderland en Overijssel naar voren?

Voor het verdiepende deel van het onderzoek selecteren we enkele cases uit de periode 2015-2019⁵ waarbij hernieuwbare opwekking aan de orde was.

5. Op welke wijze is in de geselecteerde cases ingezet op draagvlak?
 - a. Wie nam wanneer het initiatief voor de hernieuwbare opwek?
 - b. Welke provinciale (beleids)kaders waren op dat moment van toepassing?
 - c. Wat heeft de provincie, voorafgaand aan het vaststellen van de kaders, gedaan ten aanzien van het draagvlak ervoor⁶?
 - d. Welke activiteiten hebben betrokken partijen (initiatiefnemer, gemeente, provincie) uitgevoerd om het draagvlak voor het initiatief te vergroten?
 - e. Wat is er bekend over (de ontwikkeling van) het draagvlak voor het initiatief⁷?
6. Welke aandachtspunten komen naar voren uit de onderzochte cases die bruikbaar zijn voor toekomstige initiatieven voor hernieuwbare opwek?

2.2 Normenkader

Het is gebruikelijk om bij rekenkameronderzoek een normenkader op te stellen om de bevindingen tegen af te zetten. Voor dit thema is één overkoepelende norm van toepassing: 'de provincie heeft zich - passend bij haar positie en bevoegdheden - maximaal ingezet om draagvlak voor de opwekking van hernieuwbare energie te bevorderen'. Als onderdeel van het onderzoek gaan we deze algemene norm nader uitwerken. Daarbij betrekken we in ieder geval de kwaliteit van het besluitvormingsproces (is er een zorgvuldig besluitvormingsproces geweest met ruimte voor inbreng) en de wijze waarop ingezet wordt op het draagvlak bij omwonenden van concrete projecten.

⁵ Het gaat hierbij om cases die in de periode 2015-2019 actueel waren, maar waarbij het initiatief mogelijk al (veel) eerder is gestart.

⁶ Daar waar de kaders meer omvatten dan de opwekking van hernieuwbare energie, beperken we deze vraag tot het draagvlak voor de kaders die relevant zijn voor het opwekken van hernieuwbare energie.

⁷ Hierbij betrekken we onder meer de omvang van het aantal (negatieve) zienswijzen, eventuele juridische procedures en eventuele financiële participatie.

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

Naast bureau-onderzoek en interviews voeren we het onderzoek uit op basis van casuïstiek.

We selecteren daarvoor per provincie drie cases hernieuwbare energie. Bij de selectie van de cases houden we rekening met de spreiding over:

- de verschillende varianten van hernieuwbare opwek (wind, zon, biomassa⁸)
- de fase waarin de plannen zijn.

De variëteit in de cases maakt dat het - binnen de grenzen van dit rekenkameronderzoek - niet mogelijk is om te streven naar representativiteit. Dit wil zeggen dat het niet mogelijk is om een algemeen oordeel te geven over de wijze waarop er door de provincie ingezet wordt op draagvlak rond initiatieven voor hernieuwbare opwek. Uit ervaring weten we dat een casestudy wel een indicatie van eventuele verbeterpunten oplevert.

Betrokkenheid Staten

Voor de feitelijke start van het onderzoek voerden we een startgesprek met Statenleden.⁹ Doel van dit gesprek was om te achterhalen waar hun belangstelling naar uitgaat. In voorliggend onderzoeksplan is hun inbreng verwerkt.

Experts

Voor de blik van buiten op dit onderzoeksplan en de bevindingen, betrekken we enkele experts bij dit onderzoek:

- Dr. S. Akerboom, universiteit Utrecht
- Prof. dr. H.E. Bröring, universiteit Groningen

2.4 Planning

Ons onderzoek kent een aantal vaste stappen¹⁰. De globale planning van deze stappen voor dit onderzoek naar draagvlak voor hernieuwbare energie vindt u in tabel 2.

Tabel 2: Globale planning onderzoek draagvlak hernieuwbare energie

Fase	Periode
Vorbereiding onderzoek	Januari en februari 2020
Uitvoering onderzoek	Maart tot en met mei 2020

⁸ We kiezen ervoor om de focus te leggen op deze drie vormen van hernieuwbare opwek omdat deze - in tegenstelling tot geothermie - leiden tot zichtbare aanpassingen in het landschap en daardoor eerder controversieel zijn. De casuïstiek op het gebied van water is minder ver gevorderd en daarom niet opgenomen in dit onderzoek.

⁹ De Gelderse statenleden Berserik (GL), Claassen (FVD), van Dijk (SP), Mulder (SGP), van der Pluijm (PvdD), van Rozendaal (FvD), Smits (GL) en Visser (D66) waren aanwezig bij de startbijeenkomst op 12 februari 2020. De Overijsselse startbijeenkomst op 4 maart 2020 werd bezocht door de leden Bouma (GL), Broekhuijs (SP), Duitman (CDA), Hermans (PvdA), Jonker (SGP), Koolhaas-Giesberts (VVD), Smit (50 plus), Stelpstra (CU), Stuut (FvD) en Veltmeijer (PVV).

¹⁰ Zie het volledige onderzoeksprotocol op onze website www.rekenkameroost.nl

Rapportage	Juni 2020
Publicatie	Zomer 2020

Voor het realiseren van de planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal door de provincies.

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.¹¹

¹¹ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Centraal Bureau voor de Statistiek. Klimaatmonitor.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (november 2019). Naar een duurzame economie: overheidssturing op transities.

Provincie Overijssel

- Programma Nieuwe Energie Overijssel, 2017.
- Coalitieakkoord Overijssel 2019-2023 'Samen bouwen aan Overijssel'.

Provincie Gelderland

- Provincie Gelderland. Begroting 2019 (Agenda klimaat en Energie).
- Provincie Gelderland. Beleidslijn windenergie.
- Coalitieakkoord Gelderland 2019-2023 'Samen voor Gelderland'.