

# **Bouwen aan de brug, terwijl we er overheen lopen**

Randvoorwaarden om de afspraken uit het RES-bod met elkaar te verzilveren



## Voorwoord

Toen ik aan het werk ging met deze opdracht trof ik bezorgdheid, maar ook vastberadenheid. Bij alle gesprekspartners, dus ook degenen die zich zorgen maken over hoe al die duurzame opwek op land in ons kleine landje fatsoenlijk zou moeten landen in het landschap en of dat nou wel het allerbeste idee is. Iedereen realiseert zich terdege dat we versneld en meer duurzame elektriciteit nodig hebben. Daarover bestaat behalve die vastberadenheid (“we gaan het gewoon fixen”) ook onzekerheid en angst. Wat gaat er gebeuren, hoe gaat ons land er straks uitzien, kunnen we het allemaal wel betalen, wie voert nou eigenlijk de regie, hebben de bewoners nog wat te zeggen. Al die vragen zijn voorbijgekomen. En het zijn terechte vragen. Die we het liefste van tevoren beantwoord zouden willen zien. Het mantra van de transitie waar we al geruime tijd in zitten, maar waar iedereen zich nu wel van realiseert dat die onontkoombaar is, wordt wat mij betreft het beste verwoord met de uitspraak dat we de brug aan het bouwen zijn, terwijl we er al overheen lopen. Dat vraagt om vertrouwen geven en ontvangen aan en in elkaar. Vertrouwen in ons vermogen om dit voor elkaar te krijgen en vertrouwen dat we deze onzekere tijd met elkaar kunnen doorstaan.

Mijn opdracht stopt hier nu. Het resultaat ervan ligt in de vorm van dit advies met vijf duidelijke randvoorwaarden, voor u. Het is aan de ontvangers van het advies om er de komende periode handen en voeten aan te gaan geven, waarbij het momentum eigenlijk niet beter had gekund, maar waarbij ik ook vaststel dat het momentum om daadwerkelijke en gezamenlijke actie vraagt. Het is mijn indruk dat voor de uitvoering van het advies bij alle partijen genoeg in huis is. Zowel inhoudelijk als qua mentaliteit. Als u erin blijft slagen elkaar serieus te nemen en het met elkaar te willen laten slagen, dan gaat ook deze grote opdracht lukken. En dat u het ergens voor doet, staat als een paal boven water. Een leefbare planeet voor ons allen en voor zij die na ons komen is het waard om voor te gaan lopen.

Greetje Bos,



's-Hertogenbosch, 15 december 2022

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
1 Inleiding en opdracht.....	7
Het RES-bod als basis: de regio aan zet .....	7
Waarom het zo belangrijk is dat we de ambitie uit het RES-bod integraal omzetten in realisatie ....	8
Mijn opdracht .....	8
2 Wat zijn de uitdagingen? .....	10
De opgave in kaart gebracht.....	10
i. Onzekerheid of er genoeg netcapaciteit is om meer dan 35 TWh aan te sluiten.....	11
ii. Voet op de rem bij gemeentebesturen en volksvertegenwoordigers .....	12
iii. Zorgen over de impact van duurzame opwek op land beperken de acceptatie.....	13
iv. Investeringszekerheid onder druk door onduidelijkheden over SDE++.....	17
v. Ontbreken van een integrale blik in de ruimtelijke inpassing.....	18
3 Samen kunnen we het RES-bod realiseren .....	21
Vijf essentiële randvoorwaarden voor realisatie van het RES-bod.....	21
i. Netcongestie oplossen vanuit een nieuw perspectief op het toekomstige energiesysteem .....	21
ii. Volksvertegenwoordigers en bestuurders toerusten op realisatie van het RES-bod .....	23
iii. Acceptatie vergroten door begrip voor de opgave en eerlijke verdeling van lusten en lasten ...	24
iv. Inzetten van langetermijnsturingsmechanismen die ook investeringszekerheid bieden .....	26
v. Integraal samenwerken voor een goede en versnelde ruimtelijke inpassing.....	26
4 Conclusie.....	28
Bijlagen .....	30
1. Verantwoording gevolgd proces.....	30
2. Namen en organisaties .....	31

## Samenvatting

In 30 energieregio's (hierna: RES-regio's) hebben overheden, netbeheerders, maatschappelijke organisaties, inwoners en bedrijven samen verkend hoe duurzame opwek van elektriciteit op land gerealiseerd kan worden. Deze verkenning heeft geleid tot een Regionale Energie Strategie (hierna: RES) in elke regio, met daarin afspraken over het opwekken van duurzame opwek op land. De afspraken, ook wel het RES-bod genoemd, zijn democratisch gelegitimeerd door gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. Een ambitieus bod van 55 TWh aan duurzame elektriciteit dat in het energiesysteem en de leefomgeving past en met betrokkenheid van maatschappelijke partners, inwoners en ondernemers tot stand komt.

Dit ambitieuze bod is hard nodig, want de elektriciteitsvraag groeit. Om onze klimaatdoelstelling te halen en voor iedereen genoeg duurzame elektriciteit te produceren, moeten we op alle fronten extra inzetten. Extra energiebesparing, extra opwek uit windturbines op zee, meer opwek uit zon en wind op land en de verdere ontwikkeling en inzet van nieuwe technieken. Met het RES-bod dat de ondergrens van 35 TWh uit het Klimaatakkoord overschrijdt, hebben we de mogelijkheden voor extra opwek op land in beeld. Aangezien dit democratisch gelegitimeerde afspraken betreft, is een nieuwe landelijke doelstelling niet nodig. Het betekent wel dat we gezamenlijk de schouders eronder moeten zetten om het RES-bod om te zetten naar realiteit.

Het realiseren van het RES-bod is niet zonder uitdagingen. De afgelopen maanden heb ik met bestuurders en vertegenwoordigers van overheden, koepels, maatschappelijke organisaties en netbeheerders gesproken om hun ideeën, zorgen en wensen op te halen over hoe we het RES-bod kunnen verzilveren. Daarnaast heb ik de randvoorwaarden verdiept in vijf werksessies met vertegenwoordigers van de partijen die een rol hebben in de randvoorwaarden. Ten slotte heb ik de maatschappelijke blik op het realiseren van het RES-bod meegewogen door middel van een Participatieve Waarde Evaluatie onder de inwoners van Nederland en worden de economische effecten ervan verkend in een maatschappelijke kosten-baten analyse.

Uit dit alles komen vijf uitdagingen en bijbehorende randvoorwaarden naar voren.

### i. Netcongestie oplossen vanuit een nieuw perspectief op het toekomstige energiesysteem

Het is onzeker of er genoeg netcapaciteit is om meer dan de 35 TWh uit het Klimaatakkoord aan te sluiten op het net voor 2030. Het aansluiten van 35 TWh is al een hele uitdaging. Een nieuwe kijk op ons energiesysteem is een belangrijke randvoorwaarde voor het oplossen van deze uitdaging. Geen systeem meer dat 24/7 transport garandeert van de locatie waar elektriciteit wordt opgewekt naar de locatie waar het gevraagd wordt. Maar een veel lokaler, intelligenter en flexibeler systeem waarin we sturen op en kiezen voor locaties en vormen van opwek die het net zo min mogelijk belasten, waarin we lokale onafhankelijke energiesystemen stimuleren, en waarin we tijdig voldoende ruimte reserveren. Dat laatste doen we door het programmeren van ruimtelijke ontwikkelingen inclusief opwek en de benodigde infrastructuur en het prioriteren van netuitbreidingen op de korte termijn gebruik makend van de kennis van RES-regio's en netbeheerders.

## ii. (Nieuwe) volksvertegenwoordigers en bestuurders toerusten op uitvoering van het RES-bod, zodat de rem op realisatie van duurzame opwek op land eraf gaat

De tweede uitdaging betreft de terugtrekkende beweging onder (nieuwe) bestuurders en volksvertegenwoordigers. Onbekendheid met de opgave (het idee dat we er al zijn met 35 TWh opwek op land) en onbekendheid met het RES-proces en status van het RES-bod dragen bij aan deze terugtrekkende beweging. Dit betekent dat we nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers mee moeten nemen in het proces dat in de vorige bestuursperiode aan het RES-bod vooraf is gegaan en elkaar aanspreken op het naleven van het RES-bod. Bovendien vraagt dit om een duidelijke boodschap van het Rijk.

## iii. Acceptatie van zon en wind op land vergroten door begrip te creëren voor de opgave en lasten en lasten eerlijk te verdelen

Zorgen over de impact van duurzame opwek op land beperken de acceptatie. Acceptatie begint met het begrijpen van de opgave en het waarom van de opgave specifiek op land. Dit vraagt om een eerlijk, begrijpelijk en consistent verhaal. Een verhaal van de gezamenlijke overheden waarin we uitleggen waarom we doen wat we doen en wat dat betekent voor inwoners. Een terugkerende boodschap die losstaat van politieke ontwikkelingen.

Vervolgens moeten de concrete acties die de opgave helpen oplossen, eerlijk en rechtvaardig zijn. Dit vraagt om een eerlijke verdeling van lasten en lusten zowel in het proces van planvorming als richting de uitvoering. Omwonenden en betrokkenen moeten volledig en eerlijk geïnformeerd worden. Er moet ruimte zijn voor lokaal eigendom en er moet fatsoenlijke compensatie zijn voor degenen die rechtstreeks schade lijden.

## iv. Langetermijnstuuringsmechanismen inzetten die ook investeringsbereidheid meebrengen

Er zijn zorgen over de toekomst van de SDE++. De onduidelijkheid over de cap die door het Rijk is gezet op projecten die boven de afgesproken 35 TWh gaan en daarmee het mogelijk einde van dit instrument inluiden, tast investeringszekerheid aan. Een randvoorwaarde voor het realiseren van meer dan 35 TWh is duidelijkheid over de toekomst van het instrumentarium voor duurzame opwek op land. Een instrument dat investeringszekerheid biedt en tegelijkertijd de overheid de mogelijkheid biedt om te blijven sturen op de energietransitie.

## v. Integraal samenwerken voor een goede en versnelde ruimtelijke inpassing

De huidige sectorale en individuele aanpak belemmert een goede ruimtelijke inpassing en tijdige realisatie van het RES-bod. Deze aanpak leidt tot langere doorlooptijden. Het gebrek aan capaciteit maakt deze uitdaging alleen maar groter. De financiële tegemoetkoming voor decentrale overheden lost deze uitdaging maar deels op. Er is noodzaak tot een brede en continue samenwerking tussen alle betrokken partijen om tot goede besluitvorming in het juiste tempo te komen. Samenwerking die een integrale blik op de ruimte mogelijk maakt, met energie als verbinder tussen opgaven en versneller ervan.

## 1 Inleiding en opdracht

Tijdens de vorige bestuursperiode hebben de 30 energieregio's in ons land afspraken gemaakt over het realiseren van de opwek van duurzame elektriciteit op land in Regionale Energiestrategieën (RES). Een uniek proces uitgevoerd door de gemeenten, provincies en waterschappen die samenwerken in die 30 regio's (hierna: RES-regio's). Uniek omdat er geen bestuursvorm voor deze samenwerking bestond. Maar zo succesvol dat de RES-regio's nu al het trappenhuis van het huis van Thorbecke worden genoemd. De afspraken, ook wel het RES-bod genoemd (hierna zal ik het zo blijven noemen), zijn democratisch gelegitimeerd door gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. Ambitieuze afspraken die beduidend verder gaan dan het minimum van 35 TWh dat met het Klimaatakkoord werd afgesproken. Een welkome ambitie, waarvan de realisatie met de dag urgenter wordt. Om de klimaatdoelstellingen te kunnen realiseren in het licht van een sterk stijgende elektriciteitsvraag. Om de energierekening betaalbaar te houden. En om in onze energievoorziening onafhankelijk te worden van geopolitieke ontwikkelingen.

Er gebeurt al het nodige in de realisatie van het RES-bod. En tegelijkertijd is het bij het realiseren van plannen altijd weer spannend – gaat het lukken? De wereld staat niet stil, politieke en andere ontwikkelingen hebben invloed. Daarom werd ik op pad gestuurd. Om te onderzoeken wat er nodig is om het RES-bod daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het resultaat van dat onderzoek heb ik neergelegd in dit advies. Ik kom daarin tot vijf randvoorwaarden die nodig zijn om het RES-bod tot realiteit te brengen.

### Het RES-bod als basis: de regio aan zet

In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat we de opwarming van de aarde beperken tot minder dan twee graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk en zo mogelijk 1,5 graden Celsius in 2050. Voor Nederland vertaalde zich dat destijds in een CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling van 49% in 2030. Om deze doelstelling te realiseren, zijn meer dan 100 partijen aan de slag gegaan om tot een samenhangend pakket aan maatregelen te komen. Dat heeft in 2019 geleid tot het nationale Klimaatakkoord. Eén van de afspraken in het Klimaatakkoord is dat in 2030 70% van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komt, waarvan dus tenminste 35 TWh voor rekening van duurzame opwek van elektriciteit op land.

In de RES-regio's zijn overheden, netbeheerders, maatschappelijke organisaties, inwoners en bedrijven samen aan de slag gegaan om de mogelijkheden voor het realiseren van duurzame opwek van elektriciteit op land te verkennen. Dit proces heeft geleid tot het RES-bod. Een vernieuwende en lastige opgave met bijbehorende onzekerheden, soms tegenstrijdige belangen en verschillende inzichten. Desondanks zijn de energieregio's, hierna RES-regio's genoemd, zo succesvol geweest dat alle RES-biedingen bij elkaar opgeteld 55 TWh bedragen. Dat is 55 TWh aan duurzame elektriciteit die in 2030 op land opgewekt kan worden<sup>1</sup>, in het energiesysteem en de leefomgeving past en met betrokkenheid van maatschappelijke partners, inwoners en ondernemers tot stand komt.

---

<sup>1</sup> Van het bod van 55 TWh is 22,8 TWh reeds gerealiseerd en 8,5 TWh zit in de pijplijn. Zie: PBL (2022). *Monitor RES 2022. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën*.

De RES-regio's hebben hiermee zonder meer een grote prestatie geleverd in een tijd waarin de regio's ieder op hun eigen manier pionierden tegen allerlei vormen van verdrukking in. Dankzij het doorzettingsvermogen van de regio's ligt er nu een solide basis. In 2021 hebben de RES-regio's hun RES-bod vastgesteld in de volksvertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten en algemeen bestuur van de waterschappen). Hiermee zijn de plannen democratisch gelegitimeerd en klaar om een volgende fase in te gaan: de uitvoering.

#### Waarom het zo belangrijk is dat we de ambitie uit het RES-bod integraal omzetten in realisatie

Nagenoeg alle partijen die ik de afgelopen maanden heb gesproken, waren het erover eens dat het nodig is om meer duurzame opwek op land te realiseren dan de 35 TWh uit het Klimaatakkoord. En dat het dus goed zou zijn om het RES-bod maximaal om te zetten naar realiteit. Om onze klimaatdoelstelling te halen en voor iedereen genoeg duurzame elektriciteit te produceren, moeten we op alle fronten extra inzetten. Dit vraagt om energiebesparing en extra opwek uit niet-fossiele brandstoffen. Zoals windturbines op zee en zon & wind op land. De verdere ontwikkeling en inzet van relatief nieuwe technieken zoals de productie van waterstof is daarbij ook nodig. En na 2030 kan ook kernenergie weer een rol van betekenis gaan spelen.

Sinds de ondertekening van het nationale Klimaatakkoord in 2019 heeft de wereld niet stilgestaan. Er is ondertussen een hogere doelstelling voor CO<sub>2</sub>-reductie afgesproken: niet meer 49% maar 55% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030. Dit is een Europese afspraak die door het Rijk is omarmd, omdat de noodzaak van het versneld terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot breed wordt gevoeld en onderschreven. De elektriciteitsvraag stijgt bovendien veel harder dan verwacht, onder meer door versneld toenemende elektrificatie in industrie en bij bedrijven. De duurzame elektriciteitsbehoefte gaat met bijna een factor 2 omhoog ten opzichte van eerdere verwachtingen. TNO<sup>2</sup> heeft berekend dat om te kunnen voldoen aan de doelstelling van 55% CO<sub>2</sub>-reductie, de elektriciteitsvraag in 2030 niet 120 TWh maar meer dan 200 TWh zal bedragen.

De Klimaat en Energieverkenning (KEV) van 28 oktober 2022<sup>3</sup> bevestigt dit beeld. Hierin laat het Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) zien dat daar waar de meeste sectoren hun CO<sub>2</sub>-emissies reduceren, de emissies van de elektriciteitssector richting 2030 toenemen vanwege de sterk toenemende vraag naar elektriciteit. Hoewel dit op zichzelf een mooie ontwikkeling is, zorgt deze ook voor een hogere versnelling in de ontwikkeling van de elektriciteitsvraag. Daarbij bevorderen geopolitieke ontwikkelingen de wens om voor de energievoorziening minder afhankelijk te worden van import buiten de EU. Ook dit heeft invloed op de vraag naar duurzame elektriciteit.

Op alle fronten is dus meer nodig. Dat is waarom de ambitie in het RES-bod zo welkom is.

#### Mijn opdracht

Realisatie van het RES-bod werd het uitgangspunt toen ik op pad ging langs bestuurders en vertegenwoordigers van overheden, koepels, maatschappelijke organisaties en netbeheerders. In gesprekken met hen heb ik hun ideeën, zorgen en wensen opgehaald over hoe we het RES-bod kunnen verzilveren en wat daarvoor nodig is. Daarnaast heb ik in vijf werksessies de uitdagingen en

---

<sup>2</sup> TNO (2022) [Extra opgave elektriciteitsvoorziening 2030](#). TNO Publications

<sup>3</sup> PBL (2022) [Klimaat- en energieverkenning 2022](#)



randvoorwaarden verdiept met vertegenwoordigers van de partijen die aan de slag moeten met de randvoorwaarden (Rijk, lokale overheden, netbeheerders, maatschappelijke partijen en de markt).

Niet alleen overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen zijn betrokken in het proces. Ook de inwoners van Nederland is om input gevraagd. In een participatieve waarde evaluatie (PWE) zijn de inwoners van Nederland via burgerpanels gevraagd wat voor hen het zwaarste weegt bij de realisatie van het RES-bod. Hierin is uitdrukkelijk de prijs van energie bij de verschillende scenario's meegenomen. Zo is een goed beeld verkregen wat voor inwoners het belangrijkste is bij deze opgave.

Ten slotte heb ik voor verdieping van dit advies en invulling van de randvoorwaarden een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) laten uitvoeren. Deze MKBA onderzoekt wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van de realisatie van het RES-bod.

#### **Een nieuwe hogere doelstelling is niet nodig**

Niet alleen de verkenning of en hoe we het RES-bod kunnen realiseren, was onderdeel van mijn aanvankelijke opdracht. De bedoeling was ook om te onderzoeken of een formeel vastgelegde hogere doelstelling (dan de 35 TWh uit het Klimaatakkoord) nodig is. En zo ja, met hoeveel deze zou moeten worden opgehoogd, in welk jaar en in welke vorm. Op basis van de gesprekken die ik heb gevoerd en de discussies in de werksessies hierover, ben ik tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk is om de gemaakte afspraken op dit punt in het Klimaatakkoord formeel te verhogen.

Een formele verhoging zou het proces namelijk vertragen, terwijl we die tijd juist hard nodig hebben om ons gezamenlijk volledig op de uitvoering van de plannen te richten. Nagenoeg alle partijen die ik gesproken heb, delen dit beeld. Daar komt nog bij dat het RES-bod al beduidend hoger ligt dan de 35 TWh uit het Klimaatakkoord en deze inmiddels door alle regio's bestuurlijk en politiek is vastgesteld. Daarmee zijn het democratisch gelegitimeerde afspraken geworden waar we elkaar aan mogen houden. Het is nu zaak om het proces van realisatie van de ambitie uit het RES-bod zo goed mogelijk te faciliteren. Dat zal nog genoeg van alle betrokken partijen vergen.

## 2 Wat zijn de uitdagingen?

De RES is dé uitdrukking van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een gezamenlijke opgave. Tegelijkertijd zijn we nog steeds met elkaar aan het pionieren en wordt de opgave waar we voor staan met z'n allen steeds urgenter én ingewikkelder. En ook de fase waar we in zitten, is veranderd. Van het formuleren van een ambitie en het maken van afspraken, komen we nu in de fase van het “doen” met daarin allerlei nieuwe onzekerheden. En natuurlijk twijfels of het eigenlijk wel haalbaar is gegeven alle belemmeringen die er zijn.

De jonge geschiedenis van de RES laat zien dat er continu twijfels waren in het proces naar het realiseren van hernieuwbare elektriciteit op land. Toen de RES-regio's gemaakt werden, waren er twijfels, ronduit scepsis zelfs, of zo'n brede en vooral ongeorganiseerde en ongereguleerde samenwerking wel zou lukken. Er werd getwijfeld of er ooit een bod op tafel zou komen dat in de buurt zou komen van het doel van de 35 TWh. We waren met zijn allen positief verrast toen er een bod van 55 TWh op tafel kwam te liggen. Maar toen sloeg de twijfel toe of het bod wel realiseerbaar zou zijn. De doorrekeningen van het PBL waren aanvankelijk voorzichtig. Maar ook dat veranderde in de loop van de tijd. Het PBL heeft zowel in 2021 als in 2022 aangegeven dat van de 55 TWh, maximaal 46 TWh realiseerbaar is.

Dus als er één ding is dat de geschiedenis van de RES ons leert, is dat we samen veel meer kunnen dan we ooit gedacht hadden. Van de kracht die van de samenwerking in de RES-regio's uitgaat, mogen we dus uitgaan. Het is een aanmoediging om door te gaan met deze samenwerkingsvorm en vertrouwen te hebben in het vermogen om er met elkaar uit te komen.

### De opgave in kaart gebracht

Kortom, samen kunnen we meer dan we dachten. Dat betekent echter niet dat er niets is wat de realisatie van het RES-bod in de weg zit. Uit de PBL-monitor RES 2022 blijkt dat hoewel de productie van hernieuwbare elektriciteit sinds de monitor RES 1.0 met bijna 4 TWh is toegenomen, de voorraad met pijplijnprojecten opdroogt. Dat betekent dat er vertraging is met het concreet maken van de ambities tot daadwerkelijke projectaanvragen. Ook zijn enkele projecten afgevallen. Daarom is het belangrijk om inzicht te krijgen in de uitdagingen die spelen. Uitdagingen die aangegaan moeten worden om het gehele RES-bod te kunnen verzilveren. Tegelijkertijd zijn er ook kansen die realisatie van deze ambitie kunnen helpen.

De belangrijkste uitdagingen zijn:

- (i) onzekerheid of er genoeg netcapaciteit is om meer dan 35 TWh aan te sluiten;
- (ii) voet op de rem bij volksvertegenwoordigers en bestuurders;
- (iii) zorgen over de impact van duurzame opwek op land die de acceptatie beperken;
- (iv) investeringszekerheid die onder druk staat door onduidelijkheden over SDE++; en
- (v) ontbreken van een integrale blik bij ruimtelijke inpassing.

Bij het bespreken van de uitdagingen besteed ik ook aandacht aan de kansen die zich aandienen.

i. Onzekerheid of er genoeg netcapaciteit is om meer dan 35 TWh aan te sluiten

*Aansluiten van 35 TWh op het net voor 2030 is al een uitdaging*

De kamerbrief ‘Hernieuwbare energie op land en regionale energiestrategieën’ van 6 juli 2022<sup>4</sup> geeft aan dat de schaarste op het elektriciteitsnet op steeds meer plekken significante invloed heeft op de realisatie van het RES-bod. In grote delen van het land kunnen nieuwe wind- en zonneparken niet meer worden aangesloten op het net. Ik heb met verschillende grotere regionale netbeheerders en Netbeheer Nederland over de schaarste op het net gesproken in het kader van deze opdracht. Al deze partijen zeggen dat met het huidige energiesysteem 35 TWh het maximum is dat zij aan hernieuwbare opwek kunnen aansluiten op het elektriciteitsnet voor 2030<sup>5</sup>. Of zoals één van mijn respondenten het verwoordde: “35 TWh voor 2030 realiseren is al heel ambitieus, als het meer moet worden, kan dat echt niet zonder andere maatregelen”. Waar mogelijk moet daarom zo snel en zoveel mogelijk netcapaciteit worden bijgebouwd. Dat is echter niet overal haalbaar. Daarom moet ook vol ingezet worden op slimme oplossingen om duurzaam opgewekte elektriciteit te gebruiken zonder dat deze het net op hoeft. Ook weer één van mijn respondenten te citeren: “alles wat het net niet op hoeft, heeft het net niet nodig en kan dus probleemloos erbij worden opgewekt. En afgenomen.” Dat betekent concreet lokale koppeling van vraag en aanbod. Maar daar zijn we niet zomaar.

*Wettelijk instrumentarium ontbreekt om schaarste op het elektriciteitsnet goed aan te pakken*

De kortetermijnconsequentie van de beperkingen in het elektriciteitsnet is dat niet (direct) voor alle initiatieven ruimte is op het net en dat er dus moet worden gefaseerd. Om dit goed te kunnen beetpakken ontbreekt het wettelijk instrumentarium. Toen de elektriciteitswet werd gemaakt kon de toenmalig wetgever niet bevroeden dat dit probleem zou gaan spelen. De destijds volkomen logische stringente bepalingen uit die wet, zijn nu de oorzaak dat de netbeheerders weinig tot geen manoeuvreerruimte hebben. Belangrijkste voorbeelden van de verplichtingen die onder het huidige gesteerde beperkend werken zijn: de non-discriminatoire aansluitplicht, het principe van “first come, first serve”, de verplichting voor de netbeheerders om piekbelasting altijd op het net te kunnen garanderen, zowel bij stroomafname als invoeding, en ten slotte de onmogelijkheid voor netbeheerders om projectinformatie te mogen delen met de lokale overheid. Dat laatste leidt ertoe dat lokale overheden hun vergunningsinstrument niet goed in kunnen zetten. Zij hebben immers geen volledig beeld van wat er allemaal in de pijplijn zit binnen hun gebied.

*Geen dekkend netwerk mogelijk voor alle pieken in de vraag en het aanbod*

Een aparte kwestie is de onbalans in het elektriciteitsnet, veroorzaakt door de nieuw ontstane pieken in het aanbod van energie. Grote hoeveelheden zonnestroom die aan het net worden terug geleverd op een stralende zomermiddag of grote elektriciteitsvraag op een koude winteravond, zorgen ervoor dat de grenzen van netcapaciteit eerder worden bereikt. De pieken aan de vraagkant waren al bekend. De pieken aan de opwekkant zijn een recenter fenomeen dat voortkomt uit een bredere verschuiving in het energiesysteem. Van een klein aantal grote producenten die elektriciteit leveren aan consumenten, gaan we naar een energiesysteem met miljoenen prosumenten – consumenten die ook producenten zijn. De verwachting bij de netbeheerders is dat het niet mogelijk zal zijn om voor deze nieuwe realiteit in piekvraag en -aanbod een volledig dekkend netwerk aan te leggen. Nog los van de maatschappelijke kosten die dit met zich zal brengen.

---

<sup>4</sup> Ministerie van Economische Zaken (2022). [Kamerbrief over hernieuwbare energie op land en regionale energiestrategieën](#). 6 juli 2022. Kamerstuk. Rijksoverheid.nl

<sup>5</sup> Zie ook: PBL (2021). [Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energie Strategieën 1.0](#).

### *Geen passende sturing voor de verandering in rollen*

De huidige centraal ingerichte elektriciteitslevering beperkt bovendien de mogelijkheid om het elektriciteitsnet beter te (laten) benutten door die miljoenen prosumenten. De vervaging in rollen tussen producent en consument vraagt om andere sturingsmechanismen dan die nu gebruikt worden. De huidige sturing en instrumentenmix (denk aan de salderingsregeling) remmen deze transitie in rollen, terwijl deze wel nodig is voor het slagen van de energietransitie.

### *Maar gelukkig zijn er al wel legio initiatieven om al die problemen op te lossen*

Gegeven de grote belemmeringen die netcongestie veroorzaakt voor de verdere ontwikkeling van Nederland, lopen er inmiddels legio aan initiatieven om deze belemmeringen weg te nemen. Zo wordt gekeken naar mogelijkheden om het net slimmer te benutten en flexibeler om te gaan met vraag en aanbod van elektriciteit. En er zijn pilots voor doelmatige uitbreiding van het net door het programmeren van ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn en het prioriteren van uitbreidingen op de korte termijn. De resultaten van alle taskforces en pilots landen in een Landelijk Actieprogramma Netcongestie dat eind 2022 wordt verwacht.

Dat zijn allemaal hele goede initiatieven die bij zullen dragen aan een stukje van de oplossing. Het neemt echter niet weg dat er echt nog iets moet gebeuren op het gebied van sturing en het daarvoor beschikbare instrumentarium om te kunnen komen tot een flexibel en slim energiesysteem waarin voldoende plek is voor de opwek van duurzame elektriciteit. Hier kom ik op terug bij de randvoorwaarden in het volgende hoofdstuk.

## [ii. Voet op de rem bij gemeentebesturen en volksvertegenwoordigers](#)

### *Gevoel dat we er al zijn*

Het RES-bod is vastgesteld in de volksvertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten en algemeen bestuur van de waterschappen). Hiermee zijn de plannen democratisch gelegitimeerd en zijn het afspraken geworden waaraan we ons moeten houden. De complexe opgave en zorgen onder inwoners over duurzame opwek op land leiden in verschillende RES-regio's echter tot de voet op de rem bij gemeentebesturen. De ambitie die gesteld is in de afzonderlijke RES-biedingen wordt naar beneden bijgesteld. Een trend die versterkt wordt door het idee dat we het doel van 35 TWh op land ruimschoots halen. Dat dit doel een ondergrens is, is vaak niet duidelijk. Dat er noodzaak is om echt meer te doen, staat niet overal op het netvlies. Maatschappelijke onrust over concrete projecten speelt hierbij een hele duidelijke rol.

### *Onbekendheid met het RES-proces en status RES-bod*

Het aantreden van nieuwe volksvertegenwoordigers en bestuurders na de gemeenteraadsverkiezingen versterken deze beweging. Deze volksvertegenwoordigers en bestuurders waren niet betrokken bij de totstandkoming van het RES-bod in hun regio en de afspraken die daarin zijn vastgelegd. Maar ze moeten wel aan de slag met de uitvoering, waar inwoners van hun gemeente niet altijd positief tegenover staan.

### *Nut en noodzaak niet duidelijk*

Nieuwe volksvertegenwoordigers en gemeentebesturen zijn ook altijd bekend met de urgentie van de opgave van duurzame opwek op land. Bovendien wordt nut en noodzaak van zon en wind op land niet door iedereen gevoeld. Denk aan de toekomstbestendigheid van hun regio waar de

aanwezigheid van voldoende duurzame en betaalbare elektriciteit een absolute voorwaarde voor is. Deze onbekendheid resulteert in een aarzeling om door te pakken in de uitvoering van de gemaakte afspraken.

De vraag is dus hoe we de voet van de rem kunnen krijgen. En om kunnen draaien naar een voorwaartse beweging. Ik kom hier bij de randvoorwaarden op terug.

### iii. *Zorgen over de impact van duurzame opwek op land beperken de acceptatie*

#### *Inwoners maken zich zorgen over wind op land, maar ook zonneparken zijn niet onbetwist*

Een belangrijke belemmering voor het realiseren van het RES-bod zit in acceptatie van duurzame opwek op land onder de inwoners van Nederland. Hoewel bijna iedereen het erover eens is dat onze elektriciteitsvoorziening zo snel mogelijk moet verduurzamen, is de manier waarop een punt van discussie. De noodzaak van met name wind op land is voor sommigen niet onbetwist. Zowel maatschappelijk als politiek-bestuurlijk leven er zorgen over windparken op land. Zorgen over de impact op de gezondheid, fysieke leefomgeving en natuur. Bewoners weten zich steeds beter te organiseren om te ageren tegen windparken in hun nabijheid in lokale en landelijke media. Een boodschap die ook bij besluitvormers en politiek terecht komt. Dit zijn terechte zorgen. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat de impact op de natuur van nieuwe energielandschappen niet overal voldoende is meegenomen.<sup>6</sup> Maar ook zonneparken worden minder populair vanwege hun grote beslag in de ruimte.

#### *Netbeheerders vragen zich af hoe ze al die zonneparken ooit kunnen aansluiten*

De zonneladder beperkt de ontwikkeling van grote zonneparken op land door voorrang te vragen voor zon op dak en ongebruikte terreinen. Dit neemt niet weg dat er nog wel zorgen zijn over zonne-energie en dan met name aan de kant van de netbeheerders. Zij zijn bezorgd over de huidige voorkeur voor duurzame opwek met zon (zowel op land als dak) vanwege het beslag op de netcapaciteit dat deze vorm van opwek met zich meebrengt.

#### *Het draagvlak gemeten*

Bij het maken van keuzes rond het bouwen van windmolens en zonneparken kunnen overheden sturen op verschillende waarden. Met de PWE onderzoeken we hoe inwoners van Nederlanders vinden dat overheden verschillende waarden zouden moeten wegen en waarom zij vinden dat overheden deze waardenafwegingen moeten maken. Aanvullend onderzoeken we met een discrete keuze experiment (DCE) hoe Nederlanders de uitkomsten van verschillende beleidskeuzes wegen en hoeveel zij bereid zijn daarvoor te betalen. Zie onderstaand kader voor de eerste resultaten. Vanuit lerend perspectief en om het effect van de huidige energiecrisis te kunnen wegen, zou het interessant zijn om dit onderzoek periodiek te herhalen.

---

<sup>6</sup> NP RES (2021). [Naar een betere afweging. Hoe kunnen RES Regio's komen tot een betere afweging tussen natuur- en landschapswaarden en de ontwikkelingsmogelijkheden voor wind- en zonne-energie?](#) Werkgroep Energie, natuur en landschap

### **Waarden van de inwoners van Nederland bij de opwek van duurzame elektriciteit op land**

De eerste resultaten van de PWE laten zien dat Nederlanders het laag houden van de elektriciteitskosten de belangrijkste waarde vinden. De hoge elektriciteitsprijzen op dit moment zijn voor veel deelnemers een belangrijke overweging hiervoor te kiezen. Maar: een ruime meerderheid vindt ook andere waarden erg belangrijk. Na het laag houden van de kosten, vindt de gemiddelde deelnemer aan de PWE het behoud van het landschap en het voorkomen van stroomstoringen de belangrijkste waarden waar overheden op moeten sturen. Een substantiële groep deelnemers vindt het behoud van het landschap belangrijk, omdat dit volgens hen een belangrijk kenmerk is van de identiteit van hun regio en de identiteit van Nederland. Het voorkomen van stroomstoringen vinden deelnemers belangrijk omdat stroomstoringen volgens hen gevaarlijk en hinderlijk zijn en grote negatieve economische effecten kunnen hebben. Ook wijzen deelnemers erop dat elektrificatie een belangrijk onderdeel is van de energietransitie, waardoor de negatieve effecten van een stroomstoringen in de toekomst alleen maar zullen versterken. Deelnemers vinden het bieden van de mogelijkheid voor inwoners om zelf plannen in te dienen, het voorkomen van overlast en het verbeteren van de natuur minder belangrijk dan de drie waarden hierboven.

Een aantal voorzichtige eerste conclusies uit de DCE zijn dat deelnemers niet zozeer de klimaatdoelstellingen 'zeker en dik' hoeven te halen, maar dat zij de voorkeur hebben voor 'waarschijnlijk' of 'zeker'. Daarnaast geven deelnemers aan de voorkeur te hebben voor keuzes waarbij minder mensen hinder ondervinden van wind- en zonneparken op land. Tot slot geven deelnemers aan liever te hebben dat de overheid ingrijpt op het moment dat er niet genoeg betaalbare elektriciteit is, in plaats van dat de overheid de markt zijn gang laat gaan. Deelnemers willen vooral dat de overheid prijschokken opvangt en herverdeelt, zonder beperkingen te stellen aan elektriciteitsverbruik.

#### *Meer draagvlak voor zon, maar ook hogere maatschappelijke kosten*

Terwijl lokaal bestuur worstelt met voldoende acceptatie bij inwoners voor duurzame opwek op land van met name wind, maken netbeheerders en ontwikkelaars zich druk om de kosten van de huidige voorstellen. De maatschappelijke kosten van wind op land zijn verhoudingsgewijs veel lager dan die voor zon op land (en dak), omdat er veel meer netcapaciteit gerealiseerd moet worden om zon op land aan te sluiten. Netbeheerders geven aan dat het vaak veel doelmatiger is om voor windenergie te gaan, eventueel in de directe omgeving gecombineerd met zon op land, zodat van één en dezelfde kabel gebruik kan worden gemaakt voor twee manieren van duurzame opwek.

Deze maatschappelijke kosten nemen bestuurders, gemeenteraden en provinciale staten nog onvoldoende mee in hun besluitvorming over duurzame opwek. Onder invloed van zorgen van inwoners over windmolens op land, ontwikkelen volksvertegenwoordigers een voorkeur voor zon boven wind. Een oplossing die weliswaar het meeste maatschappelijk draagvlak lijkt te hebben, maar waarvan de maatschappelijke kosten (en dus kosten die door inwoners gedragen moeten worden) niet meegenomen zijn in de vergelijking.

### **Maatschappelijke kosten van inpassing in de ruimte en infrastructuur**

In de keuze voor zon of wind op land worden de maatschappelijke kosten van inpassing in de ruimte en infrastructuur nog niet meegenomen. Met een MKBA worden de maatschappelijke kosten, maar ook de baten, in beeld gebracht. De MKBA berekent de extra kosten en baten van het realiseren van de TWh bovenop de 35 TWh in drie mogelijke scenario's (41, 46 en 55 TWh). De MKBA brengt de investeringen voor hernieuwbare opwek op land in beeld en de daaraan gerelateerde positieve en negatieve effecten op het gebied van emissiereductie, leefomgeving en techniek. Zo kan de MKBA inzicht bieden in:

- effecten voor partijen in de elektriciteitsketen (investeringskosten, onderhoud- en exploitatiekosten, elektriciteitsopbrengsten, netcapaciteit/congestie, voorzienings- en leveringszekerheid);
- effecten op het klimaat (broeikasgasemissies);
- effecten voor gebruikers en bredere economische effecten (de elektriciteitsprijs, de voorzienings- en leveringszekerheid, werkgelegenheidseffecten); en
- effecten op de leefomgeving (landschapseffecten, ecologische effecten, hinder voor omwonenden).

Een voorbeeld hiervan is dat de MKBA meer inzicht geeft in de kosten van netuitbreidingen voor het realiseren van meer dan 35 TWh versus de kosten van het inzetten van slimme oplossingen. Of meer inzicht geeft in de impact van een verschuiving in de verhouding tussen wind- en zonprojecten. Ook geeft de MKBA inzicht in de consequenties voor o.a. broeikasgasreducties en afhankelijkheid van import van energie uit het buitenland indien er niet meer dan 35TWh wordt gerealiseerd. Tot slot maakt de MKBA inzichtelijk binnen welke bandbreedtes bepaalde ontwikkelingen zich begeven.

### *Gedragcodes en randvoorwaarden zijn een eerste antwoord op deze zorgen*

Brancheorganisaties van de zon- en windsector (NWEA en Holland Solar) proberen tegemoet te komen aan de zorgen over de impact van zon en wind op land door gedragcodes op te stellen. Deze gedragcodes moeten participatie door omwonenden stimuleren en de negatieve effecten van zon en wind op land verminderen. Lokale overheden stellen daarnaast steeds vaker maatschappelijke randvoorwaarden aan projecten. Om te voorkomen dat deze eisen ertoe leiden dat de realisatie van zon en wind op land financieel niet meer haalbaar is, loopt er een traject om de SDE++ aan te passen zodat generieke maatschappelijke minimumeisen aan zon- en windprojecten die bij het merendeel van de gemeenten in de vergunning zijn opgenomen, meegenomen worden in de totstandkoming van het basisbedrag. Bovendien adviseerde de werkgroep SDE en maatschappelijke kosten van het NP RES<sup>7</sup> om een verkenning op te starten naar een kwaliteitsbudget om gebiedsversterkende maatregelen te bekostigen.

---

<sup>7</sup> NP RES (2021). [Sturen tussen wensen en kosten. Een aanpak voor adequate financiering voor maatschappelijk gedragen duurzame energieprojecten in de RES. Aanvulling op en uitwerking van de aanbevelingen uit het rapport "Verder met wind en zon: sturen tussen kosten en wensen"](#). Werkgroep SDE en maatschappelijke kosten

### **Resultaat verkenning naar een kwaliteitsbudget**

De verkenning naar het kwaliteitsbudget wijst uit dat een financiële regeling voor extra middelen voor gebiedsversterkende maatregelen bij energietransitieprojecten, één van de mogelijkheden is om kwaliteit aan een gebied toe te voegen en daarmee draagvlak te vergroten. Er is echter meer nodig dan geld. Het advies van Berenschot<sup>8</sup> hierover stelt dat alvorens een financiële regeling voor ruimtelijke kwaliteit op te richten, eerst moet worden vastgesteld dat (1) er noodzaak is tot het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit rond energietransitieprojecten, inclusief het maatschappelijk draagvlak daarvoor; en (2) een financiële regeling noodzakelijk is voor het creëren van 'gebiedsversterkende randvoorwaarden' waarmee ruimtelijke kwaliteit en draagvlak worden vergroot.

Deze voorwaarden zijn volgens het advies nog niet volledig ingevuld. Zo kan de borging van ruimtelijke kwaliteit met bestaande planologische, beleidsmatige en juridische instrumenten nog beter. Deze prikkels kunnen ontwikkelaars helpen om (financiële) ruimte te vinden bij de realisatie van hun projecten. Verder is gebleken dat draagvlak voor energietransitieprojecten pas echt vergroot wordt wanneer de samenleving werkelijk toegang heeft tot de besluitvorming (op onderdelen) en financieel ook kan participeren.

Het Opdrachtgevend Beraad (OGB) van NP RES heeft opdracht gegeven tot een vervolgproces waarin scherper wordt uitgewerkt wat precies nodig is (wet- en regelgeving, ruimtelijke instrumentaria, processen, financieel instrumentarium, etc.) om ruimtelijke kwaliteit te kunnen waarborgen. In deze vervolgopdracht wordt verbinding gezocht met het programma Mooi Nederland, waarin op nationaal niveau gewerkt wordt aan de ruimtelijke kwaliteit van Nederland.

### *Financiële participatie en schadevergoeding voor impact van zon en wind in de buurt dragen bij aan het gevoel van rechtvaardigheid*

Naast gedragscodes en randvoorwaarden moet ook financiële participatie bijdragen aan de acceptatie van duurzame opwek op land. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat er wordt gestreefd naar 50% lokaal eigendom van de productie van duurzame elektriciteit op land. De gedachte hierachter is dat een evenwichtige eigendomsverdeling bijdraagt aan een betere verdeling van de lusten en lasten van duurzame opwek op land, waardoor de acceptatie groter wordt. De meeste recente foto van NP RES<sup>9</sup> beschrijft de resultaten van de participatiemonitor van TNO, waarin de huidige financiële participatie gemeten is. Hieruit komt naar voren dat 42% van de gemeenten<sup>10</sup> beleid heeft gevormd voor zowel financiële als procesparticipatie bij wind- en zonneparken. Zo'n 20% van de gemeenten voor één van beiden.

Er is dus aandacht voor financiële participatie en het vindt in steeds meer projecten plaats. Een nadeel is echter dat het niet kan worden afgedwongen, wat het streefbeeld van 50% misschien in de weg staat. Bovendien is de planschaderegeling niet toereikend om de specifieke overlast die met zon- en windparken gepaard gaat, te compenseren.

<sup>8</sup> Berenschot (2022). *Verkenning naar Nut & Noodzaak van een Ruimtelijke Kwaliteitsimpuls Energietransitie*

<sup>9</sup> NP RES (2022). *Foto 8 december*.

<sup>10</sup> Vragenlijst ingevuld door 104 gemeenten



### *Hoge elektriciteitsprijzen en afhankelijkheid van Russisch gas leiden tot meer acceptatie*

De energiecrisis die nu woedt, zorgt ervoor dat mensen zich steeds bewuster worden van de hoge prijs van elektriciteit die is opgewekt met fossiele energie. Recent opinieonderzoek van Motivaction<sup>11</sup> laat zien dat sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, 30% van de Nederlanders positiever tegenover de energietransitie staat. Bovendien komt naar voren dat ruim een derde van de mensen ook meer windmolens en zonneparken in de eigen gemeente wil. Dit is, hoe onaangenaam de aanleiding ook, een gunstige ontwikkeling voor de acceptatie van zon en wind op land.

Deze positieve ontwikkelingen op het gebied van randvoorwaarden, participatie en een positievere houding ten opzichte van wind- en zonneparken, betekenen niet dat zon en wind op land nu 1-2-3 geaccepteerd wordt. Bovendien neemt het de voorkeur voor zon boven wind niet weg. Ten slotte zijn ook de lusten en lasten hiermee niet zonder meer zodanig verdeeld dat acceptatie van duurzame opwek op land versterkt wordt in plaats van afgeremd. Bij de randvoorwaarden laat ik zien wat ik denk dat er aanvullend nog nodig is om acceptatie van zon maar met name wind positief te beïnvloeden.

#### *iv. Investeringszekerheid onder druk door onduidelijkheden over SDE++*

##### *SDE++ is niet alleen een subsidie voor de onrendabele top*

Het is voorzien dat de SDE++ voor zon en wind op land in 2025 eindigt. Bovendien is er een plafond op de subsidies gelegd bij de 35 TWh van het Klimaatakkoord. Deze twee ontwikkelingen leiden tot onzekerheid over de bekostiging van de onrendabele top van zonne- en windparken op land. Dit lijkt met de huidige hoge energieprijzen geen issue, omdat subsidie nu minder nodig is voor een rendabele businesscase. Het gaat echter voorbij aan een andere belangrijke eigenschap van de SDE++. De SDE++ creëert namelijk investeringszekerheid voor zonne- en windparken voor de gehele looptijd van een project. Als gevolg van de SDE++ zijn banken en investeerders zeker van een minimale opbrengst per kWh stroom gedurende die looptijd. Zonder deze investeringszekerheid ontstaat een belemmering voor het realiseren van zon en wind op land, omdat de bereidheid daalt om in deze projecten te investeren en deze te financieren.

#### **Trendbreuk in kostenreductie?**

In de KEV van 2022<sup>12</sup> staat dat de oplopende inflatie een remmend effect zal hebben op de economische groei. Deze ontwikkeling zal de komende jaren ook invloed hebben op de energiemarkt. Hoge energieprijzen leiden tot energiebesparing aan de ene kant. Aan de andere kant leiden hogere grondstofprijzen tot duurdere producten, waaronder onderdelen van wind- en zonneparken. Bovendien leiden aanvullende eisen aan de ruimtelijke inpassing en installatie om negatieve effecten op gezondheid, natuur en fysieke leefomgeving te beperken tot hogere kosten. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de trend van het steeds goedkoper worden van zon en wind op land niet langer opgaat.

#### *Overheidsinstrumentarium geeft de mogelijkheid om te sturen*

De SDE++ biedt niet alleen zekerheid voor de markt. Het heeft ook een belangrijk voordeel voor overheden. Het instrument maakt het namelijk mogelijk om sturing te geven aan de energietransitie door (kwaliteits)eisen te stellen aan zon- en windprojecten op land. Zonder SDE++ voor duurzame opwek

<sup>11</sup> Motivaction (2022). [Energiesentiment augustus 2022. Draaqlak voor de energietransitie tijdens de prijs crisis.](#) NVDE

<sup>12</sup> PBL (2022) [Klimaat- en energieverkenning 2022](#)

met wind en zon op land of een ander (financieel) instrument, wordt het lastiger om de invulling van de energietransitie bij te sturen. De eisen die de SDE++ aan projecten stelt en de categorieën waarvoor subsidie beschikbaar is, zijn voorbeelden waarmee de overheid de keuzes van de markt en de ruimtelijke kwaliteit rondom projecten kan beïnvloeden. Het wel of niet bieden van (financiële) ondersteuning vanuit het Rijk geeft daarmee ook een duidelijk signaal naar de energiemarkt, ondernemers, burgers en lokale overheden over of er toekomst is voor investeringen in zon en wind op land.

Kortom, de ontwikkeling dat er steeds minder subsidie nodig is voor het ontwikkelen van zon- en windparken betekent niet dat er geen rol is voor sturingsinstrumenten in de energietransitie. Integendeel. Bij de aanbevelingen zal ik hier dan ook op terugkomen.

#### *v. Ontbreken van een integrale blik in de ruimtelijke inpassing*

##### *Tijdige vergunningverlening onder druk*

Om de afspraken uit het RES-bod voor 2030 te kunnen realiseren, moeten de vergunningen voor 2025 verleend zijn. Gemeenten en provincies zijn echter niet alleen verantwoordelijk voor de vergunningverlening van zon- en windprojecten, maar ook voor de ruimtelijke afweging en verankering van de RES-biedingen en de vergunningverlening voor netuitbreidingen. Maar niet alleen daar speelt het energievraagstuk. Dit is zo langzamerhand bij elke ruimtelijke invulling een issue. Woningbouw kan enkel gerealiseerd als er voldoende elektriciteit beschikbaar is voor de bewoners. Bedrijventerreinen kunnen enkel ontwikkeld worden als ze elektriciteit kunnen gebruiken. Dit alles vraagt om toenemende en andere capaciteit van gemeenten en provincies. Capaciteit die er niet altijd is. Uit de kamerbrief van 6 juli 2022<sup>13</sup> blijkt dan ook dat een aantal regio's niet alle vergunningen op tijd denkt te kunnen verlenen.

##### *Vertraging door lange doorlooptijden*

Lange doorlooptijden van processen voorafgaand aan, maar wel noodzakelijk voor, vergunningsprocedures vertragen de realisatie van duurzame opwek van elektriciteit op land. Dit wordt versterkt door een geïsoleerde aanpak van opgaven. Er lopen inmiddels diverse trajecten om versnelling in de procedures te brengen.

---

<sup>13</sup> Ministerie van Economische Zaken (2022). [Kamerbrief over hernieuwbare energie op land en regionale energiestrategieën](#). 6 juli 2022. Kamerstuk. Rijksoverheid.nl

### **Nevele en Porthos: alleen maar vertraging of ook een kans?**

Op milieu- en stikstofgebied zijn er twee arresten gewezen door de hoogste bestuursrechter in Nederland, de Raad van State. Het gaat om het Nevele-arrest en zeer recent de uitspraak in de Porthos-zaak. Deze arresten leggen het ontbreken van regelgeving en het niet naleven van Europese regelgeving bloot. De uitspraken nopen de Rijksoverheid tot regelgeving op Rijksniveau en tot daadwerkelijke stikstofreductie.

#### *Nevele-arrest*

Ongeveer de helft van de regio's verwacht vertraging rond windinitiatieven vanwege het Nevele-arrest (zie uitspraak van de Raad van State over de milieubeoordeling voor windturbinenormen), ook al is de precieze impact van de uitspraak nog niet overal duidelijk. De regering maakt nu een milieubeoordeling (plan-MER) voor de landelijke, vaste milieuregels voor windparken. Op deze plan-MER worden nieuwe algemene milieuregels gebaseerd. Dit zal naar verwachting medio 2023 afgerond zijn. Het wachten op nationale milieuregels zorgt voor vertraging. Tegelijkertijd bieden deze milieuregels wel kansen voor het creëren van draagvlak en kunnen ze op de langere termijn dus juist voor een versnelling zorgen.

#### *Porthos-zaak*

Uit een eerste analyse van de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE) naar aanleiding van de Porthos-zaak, blijkt dat de bouwvrijstelling niet gebruikt wordt voor de realisatie van wind en zon op land. Voor de bouw van wind- en zonneparken wordt daarom geen extra vertraging verwacht. Er is wel een relatie met de infrastructuur voor de aansluiting en het transport van elektriciteit. Vertraging kan hier verwacht worden, omdat dit soort projecten bij de ecologische beoordeling een voortoets of passende beoordeling moeten doorlopen. Dit zorgt niet alleen voor een extra stap in het vergunningsverleningsproces, maar kan ook vertraging opleveren door capaciteitsproblemen bij adviesbureaus.

#### *Krapte op de arbeidsmarkt*

Het tekort aan uitvoeringscapaciteit bij decentrale overheden, maar ook bij netbeheerders en ontwikkelaars, vormt een belemmering voor tijdige realisatie. Zowel de middelen als de mensen ontbreken. Het laatste is in de huidige krappe arbeidsmarkt lastig op te lossen. Op zich zijn er nog steeds veel mensen die een baan zoeken, alleen matcht het aanbod niet altijd met de vraag. Er ontstaan al initiatieven vanuit de technische sector om juist gericht in die vijver te gaan vissen. Dat vraagt van bedrijven dat ze anders met hun personeelswerving omgaan. Bovendien wordt geprobeerd de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten te vergroten met oplossingen als een landelijke expertpool en door regionaal de handen ineen te slaan voor de uitvoering, zoals nu in Noord- en Midden-Limburg gebeurt.

#### *Energie als verbinder en versneller van andere opgaven*

De geïsoleerde aanpak van opgaven versterkt de lange doorlooptijden en tekort aan uitvoeringscapaciteit. Thema's zijn politiek en ambtelijk verkokerd in de beleidsontwikkeling en besluitvorming. De 'ruimtelijke puzzel' die onder regie van provincies wordt uitgevoerd, is nog beperkt bekend bij de RES'en zoals te lezen is in de foto van NP RES<sup>14</sup>. En omgekeerd wordt energie nog beperkt

---

<sup>14</sup> NP RES (2022). Foto 8 december

meegenomen in planvorming van woningbouw, mobiliteit, etc. Terwijl de RES juist verbonden is met andere ontwikkelingen in het energiesysteem en onderdeel van een grotere ruimtelijke regionale puzzel.

Andere ontwikkelingen of belangen kunnen de opwek van elektriciteit in een gebied beperken (denk aan defensieradars). Tegelijkertijd is voldoende elektriciteit een randvoorwaarde voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen en daarmee voor het vestigingsklimaat in een gebied. Met de energie-opgave op land erbij is samenwerking en een integrale benadering noodzakelijker dan ooit. Integrale planvorming en samenwerking over onderwerpen heen is hard nodig om meerdere opgaven binnen de beperkt beschikbare ruimte aan te pakken. Verkoking leidt tot concurrentie tussen de energietransitie en andere opgaven als het gaat om mensen en middelen en dat belemmert de samenwerking.

#### *Kansen om tot een integrale blik op de ruimte te komen*

De Omgevingswet, die recent weer is uitgesteld maar naar verwachting 1 juli 2023 in werking treedt, en het provinciale Meerjarenprogramma Energie en Klimaat (hierna: pMIEK) bieden kansen om te komen tot een bredere en integrale blik op een gebied. In drie regio's vinden er momenteel pilots integraal programmeren plaats. Deze pilots geven invulling aan het programmeren (prioriteren en faseren) van de benodigde energie-infrastructuur in samenhang met de andere ruimtelijke opgaven voor de periode na 2025. Deze pilots dragen samen met de landelijke aanpak integraal programmeren bij aan een integraal sturingsconcept voor de ontwikkeling van de ruimte en energie-infrastructuur.

#### *Financiële tegemoetkoming voor decentrale overheden*

Voor het gebrek aan middelen bij decentrale overheden heeft het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) van 2021 concreet gemaakt wat er nodig is. Het Rijk heeft ingestemd nagenoeg volledig tegemoet te komen aan dit advies en stelt €5,6 miljard beschikbaar voor de uitvoeringslasten van decentrale overheden tot en met 2030. Hierover zijn recent bestuurlijke afspraken tussen de overheden gemaakt<sup>15</sup>. Daarbij zijn ook afspraken gemaakt over de verdeling van de middelen, waaronder het procesgeld voor de RES-regio's en de continuering van het NP RES.

Ondanks deze tegemoetkoming in middelen en kansen op de arbeidsmarkt die er nog steeds zijn, blijft capaciteit een belemmering voor een tijdige realisatie. Een belemmering waar geen gemakkelijke oplossing voor is. Gedurende dit proces ben ik tot de conclusie gekomen dat samenwerking en integraal aanpakken van opgaven in de ruimte een belangrijke sleutel is. Niet alleen voor het doelmatiger inzetten van beperkte uitvoeringscapaciteit, maar vooral ook voor het verkorten van doorlooptijden. Bij de randvoorwaarden kom ik hierop terug.

---

<sup>15</sup> Ministerie van Economische Zaken (2022). [Brief uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid aan decentrale overheden](#). 25 oktober 2022

### 3 Samen kunnen we het RES-bod realiseren

Gegeven de uitdagingen die hierboven geschetst zijn, staan we voor een aanzienlijke opgave voor het realiseren van het RES-bod. Er gebeurt gelukkig al veel waardoor kansen ontstaan om het RES-bod te verzilveren. Maar de uitdagingen zijn hiermee niet helemaal weggenomen. Er is meer nodig.

#### Vijf essentiële randvoorwaarden voor realisatie van het RES-bod

Om het RES-bod te kunnen realiseren acht ik de navolgende randvoorwaarden van cruciaal belang:

- (i) netcongestie oplossen vanuit een nieuw perspectief op het toekomstige energiesysteem;
- (ii) (nieuwe) volksvertegenwoordigers en bestuurders toerusten op uitvoering van het RES-bod, zodat de rem op realisatie van duurzame opwek op land eraf gaat;
- (iii) acceptatie van zon en wind op land vergroten door begrip te creëren voor de opgave en lusten en lasten eerlijk te verdelen;
- (iv) langetermijnsturingsmechanismen inzetten die ook investeringsbereidheid meebrengen;
- (v) integraal samenwerken voor een goede en versnelde ruimtelijke inpassing

Deze randvoorwaarden liggen voor een deel in de invloedssfeer van het Rijk, maar ook decentrale overheden en andere partijen zijn erbij betrokken. Ik zal deze per randvoorwaarde zoveel als mogelijk expliciet benoemen.

#### i. Netcongestie oplossen vanuit een nieuw perspectief op het toekomstige energiesysteem

##### *Een andere kijk op het energiesysteem nodig*

Eén van de grootste belemmeringen voor de realisatie van het RES-bod is netcongestie. Hiervoor geldt dat “als we blijven doen wat we deden, we krijgen wat we kregen”. Er zal fundamenteel iets moeten gaan veranderen. Om dat te bereiken moeten we het elektriciteitsnet verzwaren en uitbreiden én ons energiesysteem anders inrichten. Verzwaren en uitbreiden van het net is niet 1-2-3 geregeld en erg kostbaar. Daarom hebben we een andere kijk nodig op het energiesysteem. We moeten van een systeem dat 24/7 gegarandeerd zorgt voor transport van voldoende elektriciteit van de locatie waar het opgewekt wordt naar de locatie waar het afgenomen wordt, naar een veel intelligenter, lokaler en flexibeler systeem.

##### *Alle partijen hebben een rol in dit nieuwe systeem*

Het landelijk actieprogramma netcongestie is een belangrijk initiatief voor het oplossen van netcongestie. Dit programma werkt met alle betrokken samen in drie oplossingsrichtingen: 1. sneller uitbreiden; 2, net beter benutten; en 3. programmeren en prioriteren. In aanvulling hierop wil ik een aantal condities meegeven die noodzakelijk zijn om te komen tot een nieuw energiesysteem:

- Gemeenten en provincies moeten tijdig voldoende ruimte reserveren voor opwek (en eventueel benodigde netuitbreidingen en opslag) in gebieden waar een elektriciteitsvraag verwacht wordt. Zo kan de bestaande netinfrastructuur optimaal benut worden. Voor de langere termijn moeten gemeenten en provincies de benodigde energie-infrastructuur prioriteren en faseren in samenhang met andere ruimtelijk-economische ontwikkelingen, gebruik makend van de lessen uit de pilots van integraal programmeren. Ten slotte is het nodig dat zij de maatschappelijke meerkosten van zon ten opzichte van wind meenemen in de besluitvorming over zonne- en windparken.

- De RES-regio's en netbeheerders hebben een belangrijke adviserende rol om de ruimtelijke puzzel goed te kunnen leggen. Dit vraagt om een verbinding tussen de RES en pMIEK. RES-regio's dienen hun concrete opweklocaties in beeld te brengen, en mee te geven in de provinciale ruimtelijke afweging via het pMIEK. Het pMIEK is hierbij het energiesysteem puzzelstukje voor de provinciale ruimtelijke puzzel vanuit de regio. Op korte termijn moeten de RES-regio's de vraag, opslag en beschikbare netcapaciteit veel explicieter meenemen in het uitwerken van de zoekgebieden (zie ook het kader: Mono is uit). Dit betekent sturen op en kiezen voor locaties en vormen van opwek die het net het minst belasten en de bestaande infrastructuur optimaal benutten.
- Het Rijk moet deze locatiekeuzes maximaal faciliteren, bijvoorbeeld met sturingsinstrumenten zoals de SDE++. Daarnaast moet het Rijk als wetgever in de te vernieuwen elektriciteitswet ervoor zorgen dat duurzame opwek van elektriciteit voldoende aandacht krijgt in de prioritering van aansluitingen op het elektriciteitsnet. Bovendien heeft het Rijk een rol in het vinden van ruimte en slimme oplossingen in bestaande regelgeving, om de transitie naar een ander systeem zo snel mogelijk in gang te kunnen zetten. Denk bijvoorbeeld aan slimme oplossingen voor het huidige "first come, first serve".
- De politiek heeft een rol in het aanpassen van de sturingsfilosofie die de transitie van een beperkt aantal grote producenten naar miljoenen prosumenten (consumenten die ook producenten zijn) faciliteert, bijvoorbeeld met regelgeving die zon op dak bij prosumenten voorbij het eigen verbruik en onafhankelijk van het net faciliteert (denk aan een combinatie met opslag).

#### **Mono is uit**

Slim kiezen voor vormen van opwek die het net zo min mogelijk belasten, is één van de sleutels tot het oplossen van netcapaciteit en ruimtelijke druk. Dat betekent dat met de huidige technieken alleen nog maar gekozen wordt voor multifunctionele opwek. Opwek met alleen maar zonnepanelen of alleen maar windturbines is uit, omdat dit voor een grotere piekbelasting op het net zorgt en een groter ruimtebeslag heeft. Een zonnepark realiseer je het liefst in combinatie met windmolens en/of opslag en vraag. Ook betekent het kiezen voor multifunctioneel ruimtegebruik: zonnepanelen in combinatie met landbouw bijvoorbeeld. En bijvoorbeeld lokale bedrijventerreinen die zelf zorgdragen voor opwek, opslag en onderlinge balanceren van vraag en aanbod.

#### *Stimuleren van lokale, onafhankelijke energiesystemen*

Om tot een intelligent en flexibel energiesysteem te komen, is het nodig dat lokale energiesystemen autonoom kunnen opereren. Bedrijventerreinen die onderling de gezamenlijk opgewekte elektriciteit verdelen, eventueel in combinatie met opslag en conversiemogelijkheden, moeten geholpen worden om dergelijke systemen vorm te geven. Voor zover daarbij een stimulans nodig is, moet die er komen. Dit hoeft niet altijd financieel te zijn, maar kan bijvoorbeeld ook liggen in het verlenen van een vergunning. Of het leveren van kennis die nodig is om zo'n zelfstandig functionerend energiesysteem te bewerkstelligen.

Daarnaast moeten bedrijven zelf de kansen aangrijpen om hun processen zodanig te flexibiliseren dat zij gebruik kunnen maken van elektriciteit wanneer deze in overvloed beschikbaar is. In het nieuwe flexibele energiesysteem is altijd beschikbare en betaalbare energie geen absoluut gegeven meer. Daarmee wordt het energieverbruik onderdeel van het businessmodel van bedrijvigheid. Door

daar slim op in te spelen kunnen gelijktijdig kosten worden bespaard én kan de energievoorziening van een bedrijf worden verduurzaamd.

Kortom; werk aan de winkel voor Rijk, decentrale overheden, RES-regio's, netbeheerders en het bedrijfsleven.

## ii. Volksvertegenwoordigers en bestuurders toerusten op realisatie van het RES-bod

### *De rem eraf halen*

Het realiseren van het RES-bod staat en valt met het nakomen van de afspraken die we met elkaar hebben gemaakt in de RES-biedingen. Ondanks alle urgentie voor het realiseren van duurzame opwek op land, zien we op steeds meer plekken een terugtrekkende beweging; weg van de gemaakte afspraken.

Het is van groot belang dat lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers meegenomen worden in het proces dat in de vorige bestuursperiode aan het RES-bod vooraf is gegaan. De afspraken die toen zijn gemaakt en democratisch zijn gelegitimeerd, moeten we nakomen. Daarvoor is het essentieel dat lokale volksvertegenwoordigers eigenaarschap voelen bij de opgave. Dit eigenaarschap zal altijd een punt van aandacht zijn bij de wisseling van de wacht die volgt op verkiezingen. Komend jaar speelt dit weer bij de verkiezingen voor provincies en waterschappen. Maar behoud van eigenaarschap is essentieel als er langjarige opgaven liggen die een politieke termijn te boven gaan. En de energie-opgave is bij uitstek zo'n opgave. Het NP RES zal samen met de koepels en de RES-regio's een belangrijke rol kunnen spelen bij dit onderdeel. Zij kunnen als geen ander de nieuwe volksvertegenwoordigers en bestuurders vertellen wat er al is gebeurd, wat er nodig is en waarom en wat de achtergrond is van het specifieke RES-bod dat vanuit hun regio tot stand is gekomen.

### *Duidelijke boodschap van het Rijk over het waarom en hoe nodig*

Om door te kunnen zetten, moeten lokale bestuurders geholpen worden met een duidelijke boodschap die geïnitieerd wordt vanuit het Rijk. Een boodschap die duidelijk maakt wat er nodig is aan duurzame opwek op land en waarom dat nodig is. Zonder een duidelijke onderbouwing van het waarom is het voor lokale bestuurders niet gemakkelijk om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gemaakte afspraken te nemen. Hier ligt dus een belangrijke taak voor het Rijk. Daarbij zal de link naar de noodzaak van duurzame opwek voor het vestigingsklimaat in een regio meegenomen moeten worden.

### **Nieuw leiderschap**

Er zijn prachtige plannen gemaakt in de RES-biedingen. Om deze plannen te realiseren is leiderschap nodig. Lef en moed om soms tegen de stroom in te zwemmen. Maar wel leiderschap dat openstaat voor andere denkbeelden en oplossingsrichtingen. Leiderschap waarin ruimte is om te luisteren. Niet alleen naar de traditionele partijen, maar ook naar nieuwe belanghebbenden. Denk aan de lokale energiecorporaties waarin consument en producent verenigd is. En de inwoners die geconfronteerd worden met plannen voor zonne- en windparken. Dit betekent rekening houden met wie je tegenover je hebt en je boodschap hierop aanpassen.

De opgave waar we gezamenlijk voor staan, gaan we niet oplossen in welles-nietesdebatten. De samenleving vraagt om dialoog. We zien dat inwoners zeggenschap willen over keuzes in de energietransitie, omdat die een directe impact hebben op hun dagelijkse leven. Deze andere manier van omgaan met het gesprek, vraagt om een andere opstelling en andere vaardigheden. De representatieve democratie moet aangevuld worden met participatieve democratie. Tegelijkertijd vragen de crises waar we inzitten om langetermijnbeslissingen. Energie en klimaat zijn geen populistische onderwerpen. Dit vereist politieke moed en in sommige gevallen ook doorzettingsmacht vanuit de gedachte van goed voorouderschap.

#### *Elkaar aanspreken op het naleven van onze afspraken in het RES-bod*

Het is aan de bestuurders die onderdeel zijn van de RES-regio's om elkaar scherp te houden op de met elkaar gemaakte afspraken. Dat dit niet altijd leuke gesprekken zijn en soms zelfs regelrecht pijnlijk is, is een feit. Maar het gaat alleen lukken als je open en met elkaar de pijn over bepaalde landschapsingrepen op tafel legt, bespreekt en met elkaar de schouders eronder zet om ze op te lossen. Hierin zullen de interbestuurlijke verhoudingen doorgaans zo eendrachtig en gemeenschappelijk mogelijk moeten worden benut. Maar juist vanwege het feit dat het soms gaat schuren, moet als het nodig is, de bevoegdheidsverdeling van het huis van Thorbecke haar werk doen. Dat betekent dat de provinciale overheid bereid moet zijn haar aanwijsbevoegdheid te gebruiken om in het ultieme geval te zorgen dat de afspraken nagekomen worden.

Kortom; werk aan de winkel voor Rijk, provincie, gemeente en NP RES.

#### *iii. Acceptatie vergroten door begrip voor de opgave en eerlijke verdeling van lasten en lasten*

##### *Procedurele rechtvaardigheid vraagt om eerlijke lasten-lustenverdeling*

Acceptatie begint met het begrijpen van de opgave. Vervolgens moeten de acties eerlijk en rechtvaardig zijn. In het advies van Brenninkmeijer<sup>16</sup> staat dan ook dat draagvlak niet gaat over consensus. Het betekent niet dat iedereen het eens is of zal kunnen worden. Wel dat iedereen begrijpt dat het nodig is en er een fatsoenlijke schadeloosstelling komt voor schade. Dergelijke procedurele rechtvaardigheid betekent dat een eerlijke verdeling van lasten en lusten altijd en overal onderdeel moet zijn van participatie. Zowel in het proces van planvorming als richting de uitvoering. Dit zou wat mij betreft de nieuwe standaard moeten zijn. In die zin is de nieuwe MER-verplichting ook geen last, maar kan die juist ondersteunen in het vergroten van acceptatie van zon en wind op land.

---

<sup>16</sup> Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaat (2021). [Betrokken bij klimaat, burgerfora aanbevolen](#). Eindrapportage



### **Lokaal eigendom en fatsoenlijke compensatie**

Twee maatregelen die bewezen succesvol zijn in het vergroten van acceptatie van hernieuwbare opwek op land zijn het vergroten van lokaal eigendom en het financieel compenseren van omwonenden die directe hinder ondervinden. Daarom zouden in mijn ogen gemeenten het streven naar 50% lokaal eigendom op moeten nemen in beleidskaders en als randvoorwaarde bij maatschappelijke tenders. Energiecoöperaties met een maatschappelijke (en geen commerciële) drijfveer zijn een aangewezen vorm van lokaal eigenaarschap. Het is belangrijk dat de processubsidie voor energiecoöperaties vanuit het Rijk in stand blijft. Daarnaast moet er serieus aandacht worden besteed aan fatsoenlijke financiële compensatie in aanvulling op de planschadevergoeding.

Uit de PWE blijkt dat er veel verschil van mening is over de mate waarin het goed is als inwoners van regio's die veel energie opwekken een lagere energierekening hebben. Sommige deelnemers vinden dit goed, omdat het een stimulans kan zijn om duurzame energie op te wekken. En omdat het eerlijk is als de regio's met de meeste lasten ook de lusten ervaren. Andere deelnemers vinden dit een slecht idee, omdat het volgens hen leidt tot ongelijkheid tussen regio's. Ook vinden sommigen het niet eerlijk, omdat sommige regio's nu eenmaal minder mogelijkheden hebben om duurzaam energie op te wekken. Tot slot vinden deelnemers het relatief onbelangrijk om extra compensatie te bieden aan bewoners die overlast ervaren, dan dat zij op dit moment krijgen.

### *Volledige en eerlijke informatie nodig in participatieproces om juiste keuzes te maken*

In het realiseren van zon en wind op land is er al veel aandacht voor participatie: zowel meedenken als meedoen. En deze participatie is nog lang niet voorbij. Sterker nog, er loopt een verkenning naar het betrekken van de samenleving bij het energiebeleid via burgerfora naar aanleiding van het advies van Brenninkmeijer. Dat verwelkom ik van harte, zolang we keuzes blijven maken gebaseerd op volledige en eerlijke informatie. De waarden die uit de PWE naar voren komen, kunnen verder richting geven aan het maken van die keuzes in de duurzame opwek van zon en wind op land.

### *Een eerlijk, begrijpelijk en consistent verhaal naar en van de maatschappij*

Het begrijpen van de opgave mist echter nog wel. Ik heb tijdens mijn onderzoek vastgesteld dat de opgave, nog niet goed en duidelijk genoeg gecommuniceerd is naar inwoners. Met goed gecommuniceerd bedoel ik een eerlijke, begrijpelijke en vooral consistente uitleg waarom het noodzakelijk is om het RES-bod voor hernieuwbare opwek op land te verzilveren en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. In deze communicatie moet er nadrukkelijk aandacht zijn voor de maatschappelijke prijskaartjes van verschillende scenario's voor het realiseren van duurzame opwek op land. En er moet aandacht zijn voor de manier waarop we het RES-bod kunnen verzilveren. Door bewoners de mogelijkheid te geven mee te denken en te doen.

### *Samen uitleggen waarom we doen wat we doen en wat dat betekent voor jou*

Deze boodschappen moeten van de gezamenlijke overheden komen. Juist nu is er momentum om het verhaal te vertellen waarom we duurzame opwek op land nodig hebben. Het klimaat dat zichtbaar verandert, de hoge energieprijzen, ongewenste afhankelijkheid van import van energie uit het buitenland. Allemaal ontwikkelingen die het waarom van onze eigen nationaal opgewekte duurzame elektriciteit onderstrepen. Binnen deze ontwikkelingen moeten we laten zien en uitleggen waarom we hier zon en wind op land voor nodig hebben. Dat we het alleen redden als we inzetten op energiebesparing, wind op zee, kernenergie, wind en zon op land en op de nieuwe technieken als geothermie, aquathermie en waterstofproductie.

### *Een terugkerende boodschap onafhankelijk van politieke ontwikkelingen*

Het volstaat niet om dit eenmalig voor het voetlicht te brengen. Een terugkerende boodschap is nodig, onafhankelijk van politieke ontwikkelingen. Een boodschap die er bovendien rekening mee houdt dat het voor een burger lastig is om onderscheid te maken tussen een campagne en discussies in de politiek. Er zal regelmatig en gedurende langere tijd moeten worden gecommuniceerd waar we het allemaal voor doen, welke acties we nemen, wat dat betekent voor de inwoners en hoe we daarin zorgen en behoeften van inwoners meenemen. Een boodschap die bovendien afgestemd moet worden op de verschillende doelgroepen. Kortom, een meerjarige overheids campagne van de gezamenlijke overheden met een duidelijke regisseur op Rijksniveau (EZK) die aanzwengelt en zorgt voor afstemming.

Er is dus werk aan de winkel voor het Rijk. En voor provinciale en lokale overheden, maar die laatste wel gefaciliteerd door het Rijk.

### *iv. Inzetten van langetermijnstuuringsmechanismen die ook investeringszekerheid bieden*

#### *Overheidssturing op de energietransitie blijft nodig*

Het is noodzakelijk dat de RES-regio's in nauwere samenwerking met het Rijk aan het stuur blijven voor het realiseren van wind en zon op land. Alleen zo kunnen we gezamenlijk sturen op projecten die bijdragen aan een optimaal gebruik van het energiesysteem, passen in de fysieke leefomgeving en tot stand komen in gesprek met en met compensatie voor de omwonenden. Tegelijkertijd moet de overheid de markt zekerheid bieden om te investeren in wind en zon op land.

#### *Duidelijkheid geven over SDE++*

Er blijft dus behoefte aan een instrument dat sturingsmogelijkheden en investeringszekerheid biedt, ook als de SDE ++ na 2025 ophoudt. Dat betekent dat er op korte termijn duidelijkheid moet komen over het vervolg van de SDE++ na 2025 en het plafond op het maximum te subsidiëren TWh voor zon en wind op land. Zeker nu er met het RES-bod al meer dan die 35 TWh op tafel ligt.

#### *Kans om een instrument in te zetten dat op meer dan alleen efficiëntie stuur*

Dit is ook een kans om een instrument in te richten dat niet alleen op kostenefficiëntie, maar op alle belangrijke criteria stuurt, waar netcapaciteit op dit moment onder valt. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van opslag en flexibilisering. Een instrument dat niet persé subsidie verstrekt, maar wel een garantie geeft op toekomstige inkomsten. Hoe dit moet worden vormgegeven en wat ervoor moet gebeuren is inhoudelijk niet aan mij om over te adviseren. Het zou zinvol zijn om daarvoor op de kortst mogelijke termijn een kleine en deskundige groep mensen bij elkaar te brengen die hiervoor concrete voorstellen kunnen doen.

Kortom; er is hier werk aan de winkel voor het Rijk.

### *v. Integraal samenwerken voor een goede en versnelde ruimtelijke inpassing*

#### *Samenwerking tussen de partijen bestendigen en verbreden*

De RES-regio's zijn erin geslaagd om de samenwerking op te tuigen tussen verschillende overheden, netbeheerders, maatschappelijke organisaties en de markt. Deze samenwerking is cruciaal voor het vervolg. Voor de realisatie van het RES-bod is het niet alleen nodig om deze samenwerking te bestendigen, maar ook te verbreden naar alle opgaven in een gebied waarin energie een rol speelt.

Wonen, landbouw, industrie, natuur, etc., ze vragen allemaal ruimte. Zoals NP RES aangeeft in de foto<sup>17</sup>, is het van belang dat energie integraal onderdeel wordt van het economisch vestigingsklimaat en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving.

Samenwerking is nodig voor het stellen van de juiste prioriteiten in het reserveren van ruimte en het verbinden van energie met andere opgaven. De provincie staat aan de lat voor het leggen van deze ruimtelijke puzzel. RES-regio's en netbeheerders zijn nodig voor het geven van advies over de effecten van keuzes op het energiesysteem en op de leefomgeving. Maar samenwerking moet zich niet tot regionaal niveau beperken. Ook op Rijksniveau en tussen Rijk en regio is samenwerking nodig om tegenstrijdige belangen in de inrichting van de ruimte samen te brengen en te overkomen.

#### *Snellere en betere besluitvorming door samenwerking*

Ook is deze samenwerking nodig om procedures in de uitvoering te kunnen versnellen. Het advies van de commissie Elverding over snellere en betere besluitvorming over infrastructurele projecten is nog steeds relevant<sup>18</sup>. Samenwerking vanaf het allereerste begin maakt het mogelijk om parallel te schakelen tussen procedures, in plaats van af te wachten tot een procedure bij partij "x" afgerond is, voordat de procedure bij partij "y" start. Dit verkort doorlooptijden, wat weer capaciteit vrijmaakt voor verdere versnelling. Hier moet dus mee door worden gegaan.

#### *Overheidsinstrumentarium dat samenwerking stimuleert*

Ik adviseer daarnaast om (financiële) overheidsinstrumenten zodanig in te richten dat deze de samenwerking stimuleren. Denk aan het formuleren van integrale doelen voor het inzetten van de klimaatmiddelen voor de decentrale overheden en RES-regio's. Doelen die gericht zijn op de brede opgave waar energie een rol in speelt als verbinder en/of versneller in plaats van sectorale doelstellingen. Eventueel andere te ontwikkelen financiële instrumenten zoals een kwaliteitsbudget kunnen hier een rol in spelen, door te fungeren als een gebiedsfonds waaruit geld besteed mag worden aan het toevoegen van kwaliteit in een gebied waar ook duurzame opwek gerealiseerd wordt (en dus niet persé aan de duurzame opwek zelf). Ook op projectniveau is het nodig om de geldstromen te ontkokeren. We hebben behoefte aan financiële prikkels die multifunctioneel ruimtegebruik faciliteren.

Dit gaat enkel als door alle lagen van de overheid heen de urgentie om dit te bespoedigen leeft. Enkel dan is het mogelijk dat de verschillende betrokken overheidsinstanties die bij een ruimtelijke opgave om de hoek komen kijken, bereid zijn oplossingsgericht naar de opgave te kijken. Kortom; werk aan de winkel voor het Rijk om die samenwerking te faciliteren, voor te leven en te bevorderen bij al haar eigen onderdelen zodat provinciale en lokale overheden dit voorbeeld in hun eigen organisaties volgen en de ruimtevragers integraal benaderen.

---

<sup>17</sup> NP RES (2022). *Foto 8 december*

<sup>18</sup> Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). [\*Sneller en Beter\*](#).

## 4 Conclusie

Als ik in één zin duidelijk zou moeten maken waar we voor staan dan is dat: “We gaan doen wat we met elkaar hebben afgesproken.” Dat staat wat mij betreft als een paal boven water en is een geluid dat ik breed heb gehoord. Het maken van deze afspraken was een proces van pionieren tegen de verdrukking in. Dat is voor het uitvoeren van deze afspraken niet anders. Het is cruciaal dat iedereen elkaar vast blijft houden in dit proces, ook als de rollen en verantwoordelijkheden onderweg veranderen.

Want dat zal nodig zijn. De huidige context en deze nieuwe fase van uitvoering zal van sommige partijen iets anders vragen dan we gewend zijn:

- De landelijke politiek en het Rijk zijn er samen voor verantwoordelijk dat de juiste condities worden geschept voor het verzilveren van het RES-bod als het gaat om wet- en regelgeving, (financiële) sturingsinstrumenten en communicatie. De radicaal andere kijk op het energiesysteem die ik een aantal keer heb aangehaald in mijn advies, begint op nationaal niveau. Hier begint de nieuwe sturingsfilosofie die dit nieuwe energiesysteem met andere rollen faciliteert. En het vinden van ruimte en slimme oplossingen binnen bestaande wet- en regelgeving. Niet vasthouden aan een centraal systeem met 24/7 transport van voldoende elektriciteit van de locatie waar het opgewekt wordt naar de locatie waar het afgenomen wordt. Maar de transitie naar een intelligenter, lokaler en flexibeler systeem met miljoenen consumerende producenten ondersteunen.
- Daar komt ook de rol van netbeheerders om de hoek kijken. Die zullen de komende jaren ongelooflijk druk zijn om het net zo snel mogelijk uit te breiden. Omdat niet alle projecten voorbij de 35 TWh voor 2030 aangesloten kunnen worden op het net, zijn slimme keuzes voor locaties en vormen van opwek nodig. Dit vraagt van netbeheerders dat ze lokaal duidelijkheid bieden over hoe optimaal gebruik gemaakt kan worden van het bestaande net. Dit betekent dat inzicht nodig is in waar duurzame opwek nog aangesloten kan worden en meewerken aan het inzetten van slimme oplossingen.
- Gemeenten en provincies dragen primair de verantwoordelijkheid voor het reserveren van de benodigde ruimte. Zowel voor zon- en windprojecten als voor de daarvoor benodigde infrastructuur. Het realiseren van projecten kan versneld en bestendig worden door integratie en meer parallel samen te werken met collega's, ontwikkelaars en netbeheerders.
- Koepelorganisaties VNG en IPO kunnen samen met het NP RES deze processen ondersteunen en faciliteren, door te helpen gemeente- en provinciebestuurders op vlieghoogte te brengen en zo het fundament van de afspraken over het RES-bod te bestendigen.
- Alle overheden samen staan aan de lat voor begrijpelijke, eerlijke en consistente communicatie naar de samenleving over waarom het nodig is om het RES-bod te verzilveren. Net als een transparant en participatief realisatieproces waar een eerlijke verdeling van lasten en lusten altijd en overal onderdeel van zijn.

We staan met z'n allen voor een opgave waar we de afgelopen decennia aan hebben gewerkt maar waar we nog lang niet klaar mee zijn. Nu is het de hoogste tijd om de versnelling aan te zetten. Het is niet te laat om het tij van klimaatverandering nog te kunnen keren. En ja, ik weet, het is geen makkelijke opgave. Vooral ook omdat de oplossingen niet altijd even populair zijn. Maar het gaat hier om

de toekomst van onze kinderen. De mogelijkheid om later tegen onze (klein)kinderen te zeggen dat we alles hebben gedaan wat we konden, lef hebben getoond, alles uit de kast hebben gehaald om klimaatverandering zoveel mogelijk te beperken. Die mogelijkheid zouden we niet moeten laten lopen. Dit vraagt om leiderschap en lef. Lef om het gesprek aan te gaan, om echt te luisteren naar mensen. En leiderschap om aan te pakken en door te pakken.

En dit alles in het volste vertrouwen dat het ons gaat lukken. Niet alleen kan het niet anders, het zal ook niet anders. We hebben in dit land in de eeuwen die achter ons liggen enorme bergen verzet. We hebben bewezen veel waard te zijn als het nodig is. En dat gaan we met deze opgave weer doen.

## Bijlagen

### 1. Verantwoording gevolgd proces

#### *Aanleiding*

De opdracht voor dit onafhankelijke advies is door het Bestuurlijk Overleg Klimaat en Energie (BO K&E) onder voorzitterschap van Minister Jetten aan mij gegeven. In het BO K&E zitten naast minister Jetten ook minister de Jonge en de portefeuillehouders van de koepels van VNG, IPO en Unie van Waterschappen. De Netbeheerders schuiven aan voor dit onderwerp.

De opdracht was: "Verken de mogelijkheden, het draagvlak en de belemmeringen voor de duurzame opwek op land met betrekking tot hetgeen is afgesproken/vastgesteld in de RES'en 1.0 en wat uitstijgt boven de 35 TWh".

NP RES is gevraagd om het proces voor het advies te organiseren en faciliteren. Ik ben bij deze opdracht ondersteund door Royal HaskoningDHV.

#### *Proces*

Eind augustus ben ik gestart met het uitvoeren van mijn opdracht, waarvoor ik breed input heb opgehaald. Zo heb ik sinds september met meer dan 20 mensen van overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties gesproken. Daarnaast zijn er 5 werksessies geweest waarin de randvoorwaarden voor de realisatie van het RES-bod zijn uitgewerkt en verdiept. Ook zijn de eerste resultaten van een inwonersonderzoek en een MKBA meegenomen (PWE/DCE onder inwoners en verkenning MKBA). Het geheel van alle literatuur, gesprekken en onderzoeken heb ik meegenomen als input in dit onafhankelijke advies. Deze onderdelen worden hieronder nader toegelicht.

#### *Literatuurstudie*

Er is een literatuurverkenning gedaan. Relevante informatie die ik gebruikt hebt, zijn in elk geval de PBL analyse van de RES 1.0, adviezen van de onafhankelijke werkgroepen kansen & knelpunten, diverse onderzoeken waaronder het CE Delft onderzoek 'Omslagpunt grootschalige batterijopslag', TNO onderzoek 'Extra Opgave Elektriciteitsvoorziening 2030', KEV 2022, ROB onderzoek 'Van Parijs naar praktijk', diverse Kamerbrieven, etc. In de voetnoten van dit advies is een verwijzing naar de relevante bronnen te vinden.

#### *Gesprekken*

Belangrijke input om te komen tot mijn advies zijn gesprekken. Ik sprak met meer dan 20 mensen van overheden, netbeheerders, onderzoeksinstanties, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kritische meedenkers. Een lijst met gesprekspartners is hieronder te vinden. Daarnaast heb ik input opgehaald bij bijeenkomsten zoals het RES Congres, het RES Beraad, programmaraad en uitvoeringsoverleg energiesysteem.

#### *Werksessies*

Ook zijn er vijf werksessies georganiseerd, waarin we het waarom, hoe en wat van meer dan 35 TWh hebben verkend. We hebben ons vooral gebogen over het uitdiepen van de randvoorwaarden. De partijen aan tafel bij de werksessies hebben namelijk elk een rol hebben te vervullen in het oplossen van één of meerdere van de belemmeringen of het benutten van kansen bij duurzame opwek op

land. Deelnemende organisaties vindt u ook hieronder. De werksessies werden voorgezeten en begeleid door een senior adviseur van het ondersteunende team van Royal HaskoningDHV.

#### *Separate onderzoeken*

Er vindt een Participatieve Waarde Evaluatie (PWE) en een Discrete Choice Experiment (DCE) plaats door Populytics. Daarbij wordt via representatieve panels opgehaald wat bewoners belangrijke waarden vinden bij het opwekken van zon- en windenergie op land. Het onderzoek van Populytics wordt naar verwachting eind december opgeleverd.

Tevens vindt er een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) plaats. Deze wordt uitgevoerd door Ecorys. Ecorys is gevraagd de maatschappelijke kosten en baten in beeld te brengen aan de hand van de bandbreedte/scenario's die PBL schetst in haar Monitor RES 1.0 (35-41-46-55 TWh). De MKBA wordt naar verwachting eind januari opgeleverd.

#### *Besluitvorming*

Het geheel van alle literatuur, gesprekken en onderzoeken heb ik meegenomen als input in dit onafhankelijke advies. Besluitvorming over het advies vindt plaats in het Bestuurlijk Overleg Klimaat & Energie. Dit overleg vindt plaats in december.

## 2. Namen en organisaties

Er zijn vijf werksessies georganiseerd gedurende het proces. Aan de werksessies heeft een vertegenwoordiging van de volgende organisaties deelgenomen:

- NPRES
- VNG
- IPO
- EZK
- BZK
- Netbeheer Nederland (MB)
- Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE)
- Natuur en Milieu Federatie (NMF)

Daarnaast heb ik één-op-één gesproken met de volgende personen (op volgorde van gesprek):

1. PBL, Jan Matthijssen
2. Energie Nederland, Sam Colot d'Escury
3. NVDE, Olof van der Gaag en Puck Sanders
4. IPO, Jop Fackeldey
5. Ministerie van EZK, Sandor Gaastra
6. VNG, Thijs Kuipers
7. Uitvoeringsoverleg Energiesysteem, Jan Jacob van Dijk
8. EnergieSamen, Siward Zomer
9. Alliander, Daan Schut
10. NMF, Annie van der Pas
11. Jong RES, Wouter van der Galiën
12. Ministerie van BZK, Chris Kuijpers
13. UvW, Dirk Siert Schoonman
14. Taskforce Netcongestie Amsterdam, Maarten van Poelgeest

15. Stedin, David Peters
16. Enexis, Jeroen Sanders en Daphne Verreth
17. Ministerie van EZK, Rob Jetten
18. Taskforce netcongestie, Ben Voorhorst
19. Windalarm, Naut Custers
20. Ministerie van EZK (Realisatie Energietransitie), Marc Hoenders
21. Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid, Rob Rietveld
22. NWEA, Rik Harmsen,
23. Holland Solar, Amelie Veenstra
24. NPRES, Kristel Lammers
25. SER, Ed Nijpels