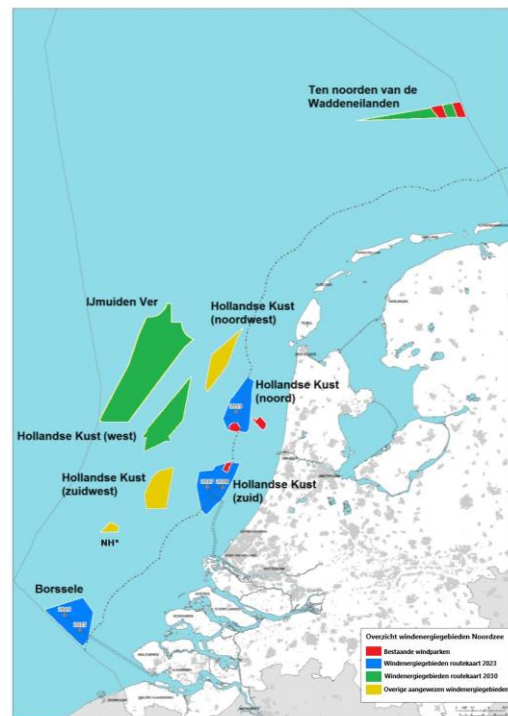


Als je begint met een vraag...

Als je begint met een vraag, opent zich een wereld aan mogelijkheden. Het is een ijzersterk instrument van de omgevingsmanager. Tegelijkertijd schept het stellen van een vraag ook verplichtingen, waar je van te voren goed over moet nadenken. Ik wil dit illustreren aan de hand van een concreet project uit de energiesector en enkele dilemma's delen die uniform zijn voor allerlei besluitvormingsprocessen in het ruimtelijk domein.

In maart 2018 stelde het kabinet de routekaart windenergie op zee 2023-2030 vast. Hierin werden drie nieuwe gebieden aangewezen waar voor 2030 in totaal 6,1 GW aan windenergie moet verrijzen¹. Ook werd aangekondigd een voorverkenning² uit te gaan voeren waar en op welke wijze deze enorme hoeveelheid aan stroom aan land zou moeten komen. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat startte in april de voorverkenning tijdens een startbijeenkomst met precies die vraag. En met verrassende antwoorden.

Bij het transport van elektriciteit denk je in de eerste plaats aan hoogspanningsverbindingen. Deze conventionele manier van het aansluiten van de windparken op zee ligt ook voor de nieuwe windparken voor de hand omdat dit reeds wordt toegepast bij de windparken die tot 2023 ontwikkeld worden. En met succes, want de eerste "netten op zee" zijn zonder beroepszitting onherroepelijk geworden, wat voor een project onder de Rijkscoördinatieregeling niet vaak voorkomt.



Toch was er een belangrijke reden een omvangrijke voorverkenning te starten in plaats van meteen procedures draaien. De aanleiding lag in een analyse van de landelijk netbeheerder TenneT. TenneT had een impactanalyse gemaakt, waaruit bleek dat er mogelijk hoogspanningsverbindingen tot diep in Nederland zouden moeten worden aangelegd om de stroom van de nieuwe windenergieparken op zee af te voeren. Hoewel de verbindingen ondergronds worden aangelegd, was de gedachte bij EZK en TenneT dat dergelijke lange verbindingen een grote ruimtelijke impact zouden hebben en dus een complex besluit- en afwegingsproces tot gevolg. De ontwikkelingen in de energiesector gaan snel, waardoor zeer binnenkort ook omzetting op zee van windenergie in waterstof tot de mogelijkheden behoort. En omdat waterstof veel goedkoper is te transporteren dan elektriciteit en het een belangrijke grondstof vormt voor de industrie, zouden ook niet-conventionele alternatieven moeten worden afgewogen.

En dus startten EZK en TenneT in april 2018 met deze eenvoudige vraag: "hoe en waar kan de windenergie aan land komen?" Eerlijk gezegd hadden we antwoorden verwacht als "doe maar bij de burens". Of "waarom niet naar België, die hebben een enorm stroomtekort". Maar dat gebeurde niet. De ongeveer 100 stakeholders, ingedeeld naar de industrieclusters Borssele-Terneuzen, Rotterdam-Moerdijk, Noordzeekanaalgebied en Eemshaven-Delfzijl, probeerden elkaar te overtuigen dat hun regio toch echt de regio was waar de energie zou moeten aanlanden. Van not in my backyard naar please in my backyard. Dat was voor ons als EZK'ers even wennen.

¹ 6,1 GW zijn 610 windmolens met een vermogen van 10 MW. Deze zullen leveren jaarlijks zo'n 33,5 TWh aan elektriciteit gaan leveren. 33,5 TWh staat gelijk aan 28% van het totale elektriciteitsverbruik in NL in 2018.

² Ik gebruik bewust het woord "voorverkenning" omdat deze vooruit loopt op formele besluitvormingsprocedures (projectbesluit). Hoewel we in de energiesector de term "MIRT-onderzoek" niet kennen, was dit wellicht het meest passend geweest.

Het zo open stellen van deze vraag brengt ook uitdagingen met zich mee. Want: is elk antwoord welkom en past elk antwoord binnen de scope van je project? Partijen in het cluster Eemshaven-Delfzijl pleitten bijvoorbeeld voor een gelijkstroomaansluiting vanuit het windenergiegebied Ten noorden van de Waddeneilanden, die dan zou kunnen worden aangesloten worden op een gelijkstroomnet in de regio. Dat levert grote technische uitdagingen op, kost meer tijd en geld maar er kunnen regionale voordelen tegenover staan. Den Helder pleitte voor een aanlanding in Den Helder, zodat daar via elektrolyse op grote schaal waterstof gemaakt kan worden dat in het gasnet ingevoed zou kunnen worden. Maar Den Helder heeft geen 380 kV hoogspanningsstation en het uitbreiden van het bestaande net zou nooit voor 2025 gerealiseerd kunnen worden. Nog even los van de kosten die gepaard gaan met het opwaarderen van een belangrijk deel van het hoogspanningsnet. Tot slot waren er veel partijen die verder in de toekomst vooruit wilden kijken. Welke windenergiegebieden komen er na 2030 en hoe kunnen we daarop nu al anticiperen? In de voorverkenning hebben we toekomstvastheid als afwegingscriterium geïntroduceerd, waarmee we voor de verschillende alternatieven bekeken in welke mate een alternatief beperkingen oplegde aan verdere doorgroei van windenergie op zee.

Het is heel lastig deze terechte vragen van gesprekspartners onderdeel te laten zijn van de voorverkenning naar de aanlanding van "slechts" 6,1 GW tot 2030. Het tijdspad vormde een beperking om ver vooruit te kijken. Immers, vanaf 2025 zou het eerste windpark gebouwd moeten worden en moeten de parken hun stroom kwijt kunnen. 6 jaar klinkt heel kort, maar voor aanleg van complexe infraprojecten is dit heel erg snel.

Achteraf gezien hadden we meer voorwerk moeten doen om zicht te krijgen op de belangen van deze stakeholders zodat we gerichter hadden kunnen aangeven over welke onderwerpen we wel in gesprek zouden kunnen en over welke niet. Tegelijkertijd zet dat ook een rem op creativiteit en innovatieve ideeën. Dit is het eerste dilemma: hoeveel ruimte voor discussie over andersoortige ontwikkelingen en initiatieven wil je en kun je geven? Wij hebben gekozen voor ruimte geven aan deze punten en daar waar mogelijk procesafspraken over maken. Zo zijn provincies samen met TenneT zogenaamde "systeemstudies" gestart waarin de robuustheid van het elektriciteitsnet breder wordt onderzocht.

Een tweede dilemma is in welke mate je in een brede voorverkenning als deze al inwoners betreft. Betrek je mensen te vroeg, dan is niet duidelijk wat je van ze vraagt en belast je ze met zaken waar ze uiteindelijk mogelijk niets mee te maken krijgen. Er is dan ook weinig animo om te participeren. Betrek je mensen te laat, dan is het verwijt al snel dat cruciale beslissingen al genomen zijn. Nu hebben we ervoor gekozen bewoners pas na de voorverkenning te betrekken, als de formele besluitvormingsprocedures starten en we helder aan kunnen geven wat er mogelijk gaat gebeuren.

Een derde dilemma is hoe je de besluitvorming inricht. Formele besluitvorming zou immers pas starten ná afronding van de voorverkenning. Tegelijkertijd wilden we de besluitvormingsprocedures die zouden volgen zoveel mogelijk beperken in scope, opdat de doorlooptijd verkort zou kunnen worden. In de voorverkenning hebben we meer dan 40 alternatieven bekeken. Zouden we de besluitvorming heel strak inrichten en alternatieven volledig wegschrijven dan zou dit juridisch kwetsbaar zijn omdat een dergelijk (kaderstellend) besluit niet ter inzage heeft gelegen. Zouden we de besluitvorming heel informeel houden, dan zou dit weer weinig houvast geven in de besluitvormingsprocedures zelf. De oplossing die we hebben gekozen is dat de resultaten van de voorverkenning en de (informele) besluitvorming daarover terugkomen in de onderbouwing van de eerste stappen van de besluitvorming: de kennisgeving van het voornemen en de concept notitie reikwijdte en detailniveau.

Terugkijkend is het proces starten met een vraag het beste wat je kunt doen als omgevingsmanager. Het zet mensen aan het denken en creativiteit komt los. Maar bereid dit wel goed voor. Bedenk en onderzoek welke antwoorden je mogelijk gaat krijgen en hoe zich deze verhouden tot de scope van jouw opdracht.

Lennert Goemans, ministerie van Economische Zaken en Klimaat³

³ Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel