

GEMEENTEN WORDEN KOPLOPERS

# GEZAMENLIJK BELANG VOOROP BIJ CO-CREATIE WINDVISIE

Met een vernieuwende, andere aanpak werkte provincie Gelderland in 2012 en 2013 aan haar nieuwe Omgevingsvisie. Deze kwam tot stand in een proces van co-creatie: er werd samen met bestuurlijke en maatschappelijke organisaties en burgers nagedacht over het nieuwe beleid. Met inzet van een centrale expert als kennisdrager en 'milieugeweten' is in dit proces van co-creatie ook een MER vervaardigd. Ervaringen hiermee zijn gedeeld in *Toets* 2014/1 en op basis van deze ervaringen is in 2013 en 2014 de Windvisie Gelderland opgesteld.

Wietse Bruggink en Mark Groen



Co-creatie 2.0 met een gevoelig en veelal beladen onderwerp als windenergie, heeft in korte tijd geleid tot een gedragen visie en een toegankelijke milieueffectrapportage. Milieuaspecten zijn zo vroeg mogelijk ingebracht om misverstanden te voorkomen en draagvlak te ontwikkelen voor nieuwe haalbare en realistische windenergielocaties. In iets meer dan één jaar tijd is de verhoogde windenergiedoelstelling van de provincie Gelderland vastgelegd in een kaderstellende ruimtelijke structuurvisie inclusief MER.

## Lessons learned

Een belangrijke les uit het werken met een milieugeweten en co-creatie, is dat een proces van gezamenlijk benoemen van beleidsopgaven niet vanzelf ontstaat. Voor co-creatie is een zekere mate van gelijkwaardigheid van deelnemers belangrijk. Zij dienen inzicht te hebben in de doelen en belangen van personen of partijen die deelnemen aan het proces en het is van belang een gemeenschappelijke basis te hebben in kennis over een onderwerp. Dit vraagt een hele duidelijke en georganiseerde regie op de inbreng

van kennis, het stellen van doelen en het uitnodigen van personen of partijen. Voor het onderwerp windenergie is dit verder uitgewerkt. In dit artikel wordt beschreven hoe dit is gedaan en wat het resultaat is van deze aanpak.

## Opgave Windvisie

Binnen de provincie Gelderland was in 2014 100 MW opgesteld vermogen aan windenergie bestaand en vergund. Daarnaast waren een aantal mogelijke locaties in onderzoek op basis van het vigerende windenergiebeleid van de provincie. Deze locaties telden op tot circa 170 MW. Begin 2013 heeft de provincie in overleg met het Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) een taakstelling aanvaard van 230,5 MW voor 2020. De opgave was derhalve om voor zo'n 60 MW aan nieuwe locaties te vinden en deze uiterlijk medio 2014 ruimtelijk vast te leggen. Een forse opgave voor Gelderland, gegeven het feit dat de Veluwe en diverse andere Natura 2000-gebieden een groot deel van de provincie beslaan. Ook was het een forse opgave in de wetenschap dat Provinciale Staten de opdracht hadden gegeven om locaties te vinden met draagvlak onder gemeenten. Met de lessen van het werken met een milieugeweten in gedachten, werd daarom een zorgvuldig en intensief proces ontworpen op basis van co-creatie.

25

## Windateliers

Voor windenergie was in de Omgevingsvisie al een aantal concrete uitgangspunten opgenomen. De volgende gebieden waren gedefinieerd:

- Uitsluitingsgebieden;
- Aandachtsgebieden;
- Bestaande turbines en initiatieven;
- Overige gebieden, in principe kansrijk.

Deze gebieden zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op milieuarargumenten die voor windenergie van belang zijn zoals geluid en slagschaduw, veiligheid, ecologie en landschap. In de Omgevingsverordening behorende bij de Omgevingsvisie, zijn de regels ten aanzien van deze gebieden vastgelegd. Dit vormde de basis voor het opstarten van de Windvisie.

Samen met gemeenten is vervolgens per regio gekeken wat mogelijk nieuwe, concrete locaties kunnen zijn voor windenergie. Hiervoor zijn zogenaamde 'windateliers' georganiseerd, ontworpen om het proces van co-



## DE AUTEURS

Wietse Bruggink (026-3598414, w.bruggink@gelderland.nl) is projectleider bij de provincie Gelderland. Mark Groen (06-52018606, mark.groen@rhdhv.com) is senior adviseur bij Royal HaskoningDHV en was verantwoordelijk voor het planMER bij de Windvisie Gelderland. Samen hebben zij het hier beschreven proces ontworpen en uitgevoerd.

creatie in goede banen te leiden. Om te beginnen werd ingegaan op de ambities en belangen voor hernieuwbare energie van de verschillende gemeenten, de regio en de provincie zelf. Het gemeenschappelijk belang zat vooral in de constatering – mede op basis van input van netbeheerder Liander – dat veel gemeenten en ook de provincie windenergie nodig hebben om hun duurzame energiedoelstellingen te kunnen bereiken. Dit komt vooral doordat windenergie bij een relatief beperkt ruimtegebruik verhoudingsgewijs een grote energieopbrengst kent. Bovendien zijn diverse gemeenten feitelijk zelfs te klein om hun gehele duurzame energiedoelstelling uitsluitend door middel van een alternatief als PV-panelen te bereiken; er is simpelweg niet genoeg bruikbaar oppervlak voor zonnepanelen.

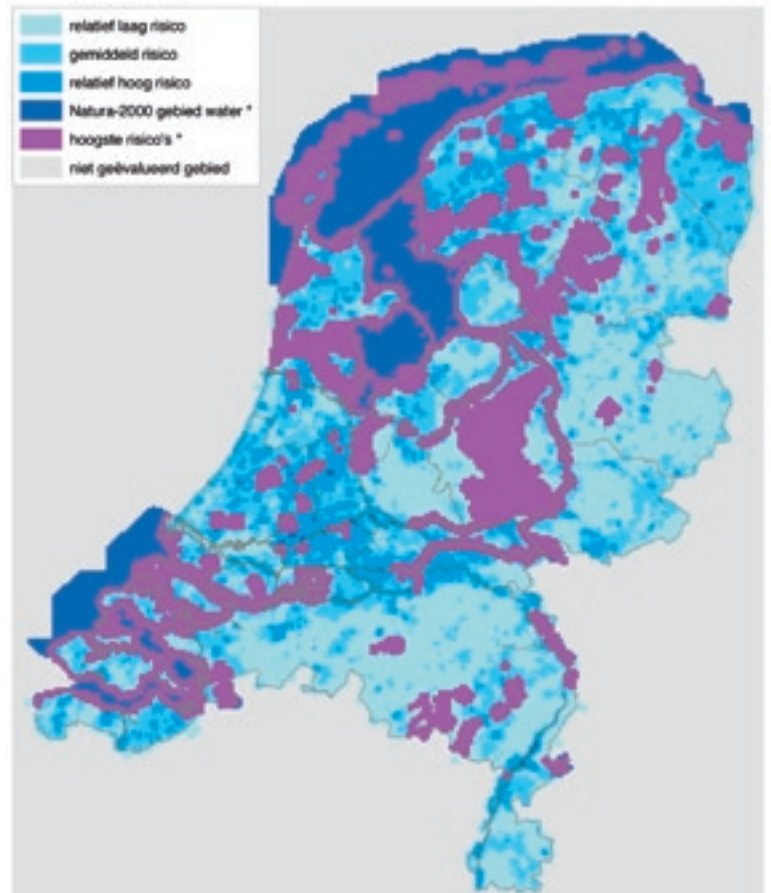
In de volgende fase is uitgebreid aandacht besteed aan de relevante kennis met betrekking tot windenergie en eventuele effecten. Door duidelijk onderscheid te maken tussen feiten en fictie, is ook een gemeenschappelijke basis in kennis gecreëerd. Daarna is de aandacht gericht op (regionale) werkkaarten waarop de uitsluitingsgebieden en aandachtsgebieden zoals hiervoor benoemd, waren weergegeven. Aanvullend is op deze werkkaarten de Windmolenrisicokaart van SOVON (fig. 1) weergegeven, zodat ook op voorhand inzichtelijk was waar de grootste risico's voor windmolens waren in relatie tot beschermde vogel- en vleermuissoorten. Bij het zoeken naar geschikte locaties in de windateliers was hierdoor voor de betrokken ambtenaren direct inzicht in de belangrijkste milieuaspecten van potentiële locaties.

Tot slot is van ieder windatelier een verslag gemaakt waarin alle genoemde locaties kort zijn beschreven. Op basis van de werkkaarten zijn in de verslagen ook voor- en nadelen van de locaties benoemd en is een eerste inschatting gegeven van zowel de potentiële energieopbrengst als de verwachte kansrijkheid van de locaties. Hierbij zijn de belangrijkste milieuarargumenten per locatie benoemd.

### Quickscans potentiële locaties

Voor de locaties die uit de windateliers naar voren zijn gekomen, is door gemeenten aangegeven of het (bestuurlijk) wenselijk is deze plekken nader te onderzoeken op haalbaarheid of inpasbaarheid. Dit gebeurde op basis van de verslaglegging over de eerste beoordeling en inschatting, gebaseerd op onder meer milieuaspecten. Het besluit tot nader onderzoek is gegrond op de eerste globale milieu- en ruimtelijke informatie vanuit de werkkaarten en verslagen, en natuurlijk op basis van doelstellingen en ambities die de verschillende gemeenten hebben. Dit nader onderzoek is uitgevoerd in de vorm van quickscans per locatie. Deze locaties zijn eveneens opgenomen in het MER dat bij de Ontwerp-Windvisie is opgesteld en zijn meer gedetailleerd onderzocht op mogelijke milieueffecten. Het betreft veelal relatief kleine locaties (enkele turbines).

Vanwege de relatief beperkte doorlooptijd was er een reële mogelijk-



Figuur 1. Tijdens de windateliers is op (regionale) werkkaarten aanvullend de Windmolenrisicokaart van SOVON weergegeven, om inzichtelijk te maken waar de grootste risico's voor windmolens waren in relatie tot beschermde vogel- en vleermuissoorten.

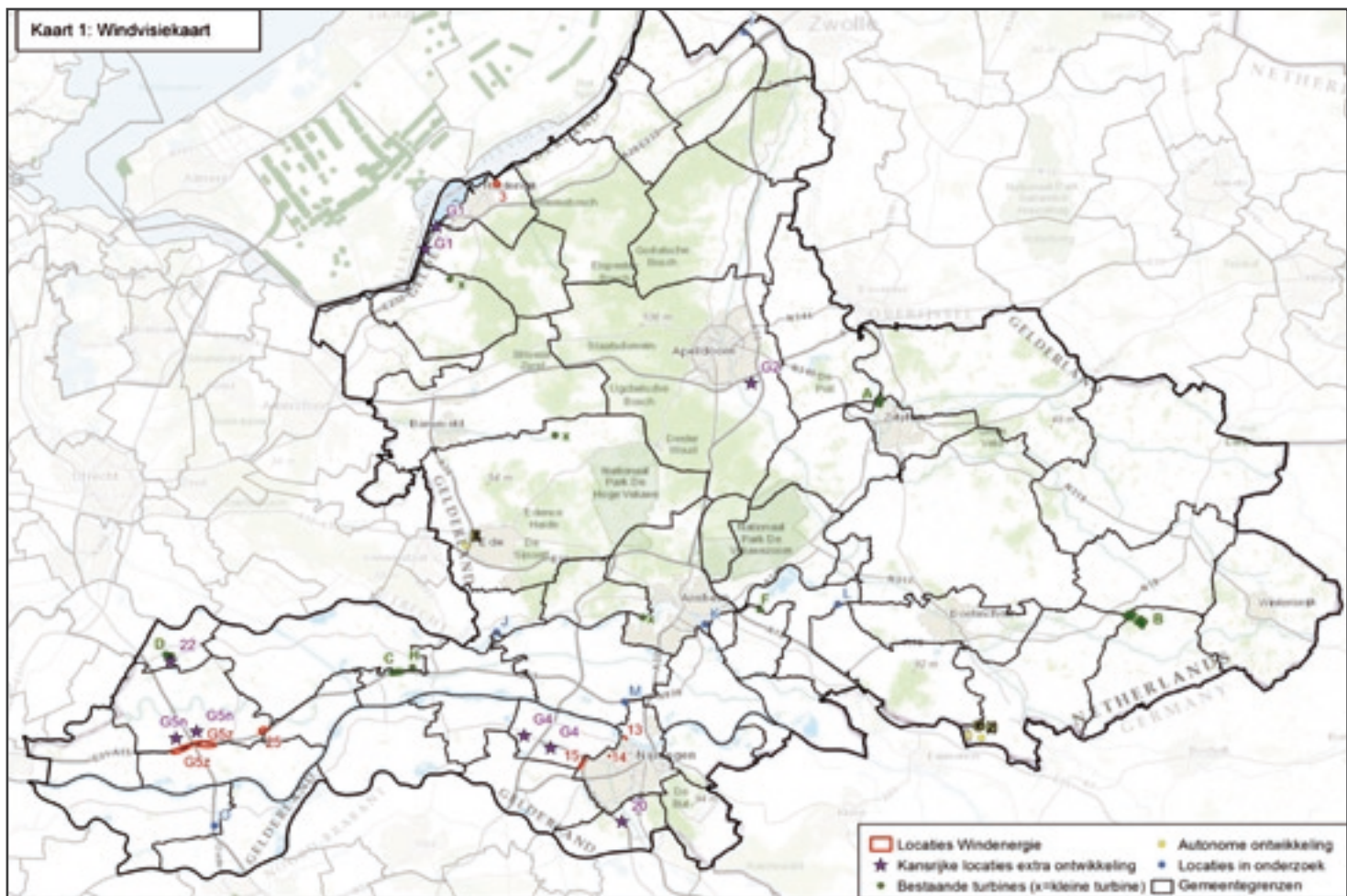
heid dat onvoldoende locaties met draagvlak van gemeenten werden aangedragen. Om die reden is een alternatief ontwikkeld waardoor de provincie met enkele grote locaties toch aan de taakstelling kon voldoen, zij het zonder draagvlak van gemeenten. Voor het selecteren van deze locaties is ook gebruikgemaakt van de werkkaarten die in de windateliers terugkwamen. Van deze locaties zijn ook de milieueffecten onderzocht en vergeleken.

### Brede afweging alternatieven

De diverse potentiële locaties zijn afgewogen in verschillende samenstellingen (alternatieven). De meest optimale combinatie (qua bestuur en milieu) vormt het voorkeursalternatief, dat vervolgens is terechtgekomen op de Windvisiekaart (fig 2). In de afweging is bestuurlijk draagvlak het belangrijkste geweest. Door zo vroeg mogelijk (in de ateliers) en op het niveau van de locatiekeuzen in het MER en de quickscans milieu-informatie te bieden, heeft het milieu in de afwegingen zeker een rol gespeeld. Als gevolg van de geschetste aanpak en het feit dat de locaties door gemeenten zijn aangedragen, is het belang en gewicht van de rol die de milieu-informatie speelde niet exact te duiden. Voor locaties waar effectbeperkende maatregelen zijn beschreven in het voorkeursalternatief, is dit beter aan te geven.

Omdat de gemeenten tot ongeveer anderhalve maand voor de besluit-





Figuur 2. Het voorkeursalternatief voor windenergie, de meest optimale combinatie, is opgenomen in de Windvisiekaart.

vorming door GS input konden leveren over door hen gewenste locaties, is ook nadrukkelijk afgewogen welke grotere locaties bij de provincie voorkeur genoten voor het geval onvoldoende capaciteit werd aangedragen. Hierbij waren milieuaspecten eveneens doorslaggevend.

## Conclusies

De manier waarop co-creatie is ingezet, heeft gemeenten geholpen een meer actieve houding ten aanzien van windenergie aan te nemen. Het heeft de kennis van windenergie vergroot en daardoor de dialoog verbeterd. Vooral het besef dat windenergie in veel gevallen nodig is als onderdeel van de duurzame energiemix om de wederzijdse doelstellingen te bereiken, heeft hieraan bijgedragen. Gelijktijdig was er de druk van de provincie die, indien gemeenten niet vrijwillig voldoende gebieden zouden aandragen, de regie zou overnemen. Deze druk werd door sommige gemeenten als negatief ervaren. Maar de transparantie van het proces en het uitgangspunt van een gedeelde ambitie zorgden voor een positieve boventoon. Veel gemeenten hebben de handreiking van de provincie echt gebruikt om meer kennis te vergaren en daarmee de voor hen beste locaties boven tafel te krijgen. Sommige locaties zijn in de Windvisie opgenomen. Andere locaties nog niet, omdat gemeenten eerst willen werken aan draagvlak van onderaf. Overal waar actief aan windenergie wordt gewerkt, biedt de provincie ondersteuning aan om

gezamenlijke doelstellingen te kunnen realiseren. Deze gemeenten zijn daardoor eerder koplopers en voorbeeldgemeenten, dan de pineut omdat ze wat hebben aangedragen.

Een voordeel van de aanpak is ook geweest dat veel locaties in beeld zijn gebleven, ook als ze niet zijn vastgelegd in de Windvisie. Er zijn locaties afgevallen omdat er echt geen (bestuurlijk) draagvlak was en enkele zijn afgevallen omdat bij het inzoomen op een concrete plek gesignaleerde knelpunten in (milieu)effecten niet konden worden opgelost. Met alle locaties die in de Windvisie zijn vastgelegd en de locaties waar door gemeenten nog aan windenergie wordt gewerkt, lijkt de provinciedoelstelling voor 2020 goed haalbaar. Er kunnen vervolgstappen worden gemaakt om met inzet van windenergie bij te dragen aan de provinciale doelstelling om voor 2050 energieneutraal te worden. Co-creatie met milieu-informatie heeft in dit voorbeeld zeker gewerkt. Het gezamenlijk belang van windenergie is duidelijk gemaakt. Het kennisniveau van betrokkenen is in korte tijd meer gelijkwaardig gemaakt en afspraken voor vervolg worden ingevuld en nagekomen. De Windvisie en het daarbij behorende MER zijn daardoor niet een eindproduct, maar een markering in een doorlopend proces om ambitieuze duurzame energiedoelstellingen te bereiken. De tot stand gekomen producten zullen hierbij blijvend van meerwaarde zijn. ■