

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an Author's version preprint which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/300485>

Please be advised that this information was generated on 2024-01-17 and may be subject to change.

***De opkomst van strategische energieplanning? Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland***

Martijn Gerritsen MSc. MA. & Dr. Ir. Henk-Jan Kooij – Radboud Universiteit Nijmegen

Dr. Alexander Woestenburg, Dr. Ir. Maarten van Blijderveen & Drs. Martijn Leseman – Alliander NV

De energietransitie naar een fossielvrije energievoorziening heeft een grote impact op zowel het energiesysteem als de ruimtelijke ordening. Grote veranderingen in opwek en gebruik van met name elektriciteit zetten het energiesysteem onder druk. Het ruimtebeslag van hernieuwbare energie in Nederland is groter dan dat van fossiele energie. Hiernaast vragen nieuwe ontwikkelingen zoals de elektrificatie van het mobiliteitssysteem en de verstedelijkingsopgaven voor additionele ruimte voor uitbreidingen van het energiesysteem. Deze bijdrage werkt de gevolgen van de energietransitie voor het ruimtelijke ordeningssysteem in relatie tot het energiesysteem uit. De nadruk ligt op pogingen om de wereld van ruimtelijke ordening en de wereld van energieplanning nader tot elkaar te brengen en te integreren. Een van de recente pogingen om dit te doen is het concept Regionale Energie Strategie (RES). We plaatsen dit concept in een systeemtheoretisch perspectief op organisaties. Volgens deze benadering acteren organisaties in het ruimtelijke ordeningssysteem en het energiesysteem volgens een bepaalde eigen logica. De casus van de RES illustreert de moeilijkheden bij het eigen maken van de wederzijdse logica. Deze bijdrage concludeert dat het noodzakelijk is om het energiesysteem te verruimtelijken en het ruimtelijke systeem meer vanuit een energielogica in te richten. Een pleidooi voor strategische energieplanning, waarin het niet gaat om de strategische planning van het energiesysteem zelf, maar juist draait om de *interactie* tussen ruimtelijke ordening en het ontwerp van het energiesysteem.

Trefwoorden: strategische energieplanning, regionale energiestrategie (RES), ruimtelijke ordeningssysteem, energiesysteem, energieplanologie

## De opkomst van strategische energieplanning?

*Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland*

Martijn Gerritsen MSc. MA.<sup>1</sup> & Dr. Ir. Henk-Jan Kooij<sup>1</sup>

Dr. Alexander Woestenburg<sup>2</sup>, Dr. Ir. Maarten van Blijderveen<sup>2</sup> & Drs. Martijn Leseman<sup>2</sup>

### Stellingen

1. De energietransitie naar een fossielvrije energievoorziening heeft een grote impact op zowel het energiesysteem als de ruimtelijke ordening.
2. De RES is een nieuw instrument waarmee gepoogd wordt een verbinding te maken tussen de werelden van ruimtelijke ordening en energie. Het blijkt voor organisaties die zich bezighouden met ruimtelijke planning—gemeenten, provincies, het Rijk—en energieplanning—met name de netbeheerders—echter lastig om de wederzijdse ‘logica’ van ruimte en energie eigen te maken.
3. Een systeemtheoretisch perspectief helpt om de wederzijdse beïnvloeding van de ruimtelijke ordeningswereld en de energiewereld te begrijpen.
4. Een blik op de boodschappen die organisaties voor de planning van ruimte en energie in de afgelopen vier jaar aan elkaar richtten toont dat deze organisaties elkaar continu probeerden te ‘irriteren,’ eerst op afstand en later van nabij.
5. Om tot een structureel betere wisselwerking tussen ruimte en energie te komen is het noodzakelijk om het ontwerp van het energiesysteem te verruimtelijken en de ruimtelijke ordening meer vanuit een energielogica vorm te geven.
6. Om zulke strategische energieplanning te realiseren dienen de planningsorganisaties voor ruimte en energie kritisch op hun eigen drijfveren te reflecteren.
7. Organisaties uit het ruimtelijke ordeningssysteem en energiesysteem zouden elkaar structureel tegen het lijf moeten lopen tijdens hun planningsprocessen.
8. Het contact tussen ruimtelijke planningsorganisaties en netbeheerders zou al in een vroeger stadium van besluitvorming plaats moeten vinden om te voorkomen dat alternatieve keuzes niet langer mogelijk zijn.
9. De boodschappen van organisaties voor de planning van ruimte en energie dienen voldoende aan te sluiten op elkaars ‘taal’ over ruimte en energie.

<sup>1</sup> Radboud Universiteit Nijmegen

<sup>2</sup> Alliander N.V.

# De opkomst van strategische energieplanning?

## *Integratie van ruimtelijke ordening en energieplanning in Nederland*

### **1. *Introductie: energietransitie en de planning van ruimte en energie***

De energietransitie naar een fossielvrije energievoorziening heeft een grote impact op zowel het energiesysteem als de ruimtelijke ordening. Het ruimtebeslag van hernieuwbare energie in Nederland is groter dan dat van fossiele energie. Daarbij komt dat de ruimtelijke claims die duurzame vormen van energie-opwek met zich meebrengen, zoals windparken en nieuwe energie-infrastructuur, alleen verwezenlijkt kunnen worden als er voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor is. De energietransitie zorgt daarmee voor snelle veranderingen waartoe organisaties die zich bezighouden met de ordening van ruimte, zoals gemeenten en provincies, zich moeten verhouden.

Ook voor organisaties die zich toeleggen op het ontwerp en de inrichting van het energiesysteem leidt de energietransitie tot ingrijpende ontwikkelingen. Grote veranderingen in opwek en gebruik van met name elektriciteit zetten het energiesysteem onder druk. Daarnaast vragen nieuwe ontwikkelingen zoals de elektrificatie van het mobiliteitssysteem en de verstedelijkingsopgaven om additionele ruimte voor uitbreidingen van het energiesysteem. Landelijke en regionale netbeheerders worden hierdoor voor nieuwe uitdagingen gesteld.

Deze veranderingen laten zien dat ontwikkelingen in het ruimtelijk domein meer expliciete en verstrekkende gevolgen hebben voor het energiesysteem, en vice versa. Ruimte en energie worden door de energietransitie hechter met elkaar vervlochten. De vraag die dit oproept is hoe organisaties in de wereld van de ruimtelijke ordening en de energiewereld om kunnen gaan met deze door de energietransitie snel veranderende omgeving.

Deze bijdrage werkt de gevolgen van de energietransitie voor organisaties in het ruimtelijk ordeningssysteem in relatie tot het energiesysteem uit. We richten ons hierbij op de Regionale Energie Strategie (RES) als ruimtelijk planningsinstrument. Dit instrument bestuderen we vanuit een systeemtheoretisch perspectief. Volgens deze benadering acteren het ruimtelijke ordeningssysteem en het energiesysteem volgens een bepaalde eigen logica. De casus van de RES illustreert de moeilijkheden bij het eigen maken van de wederzijdse logica. De RES fungeert echter ook als platform waarop ‘creatieve misvattingen’ tussen organisaties in de ruimtelijke ordening en het energiesysteem plaats kunnen vinden. Dit artikel bespreekt aan de hand van voorbeelden hoe planningsorganisaties voor ruimte en energie elkaars besluitvorming pogen te beïnvloeden en laten zien dat succes hierbij niet vanzelfsprekend is.

### **2. *Een systeemtheoretisch perspectief op organisaties***

#### **2.1. *Organisaties, drijfveren en blinde vlekken***

In een systeemtheoretisch perspectief ziet men organisaties als systemen die zichzelf in stand houden door de besluiten die zij nemen. Besluiten zijn als het ware de *raison d'être* van organisaties, hun bestaansrecht. Zo gebruiken organisaties hun besluiten als een houvast om de onzekerheid in de wereld om hen heen te reduceren: met het eerstvolgende besluit grijpen zij daarom vaak terug op de zekerheid die voorgaande besluiten boden (Seidl & Becker, 2006). Besluitvorming in organisaties is daarom sterk pad-afhankelijk en lastig om van het ene moment op het andere te veranderen.

Door middel van de besluiten die zij nemen onderscheiden organisaties zich ook voortdurend van andere organisaties. Hoe organisaties besluiten nemen wordt daarmee gekleurd door hun eigen

'logica'. Hiermee wordt bedoeld op de grondbeginselen op basis waarvan organisaties beslissen het één te doen en het ander te laten (Seidl & Becker, 2006). Neem de rechtbank: deze organisatie wordt gedreven door het onderscheid maken tussen hetgeen 'rechtmatig' en hetgeen 'onrechtmatig' is. Een bank laat zich daarentegen leiden door economische overwegingen zoals tussen 'winst' en 'verlies', terwijl een politieke partij zich zal richten op het onderscheid tussen 'macht' en 'onmacht'.

Met elke logica komt ook een blinde vlek: organisaties zijn, doordat ze toegespitst zijn op het in lijn brengen van hun besluiten met hun grondbeginselen, tegelijkertijd 'blind' voor veel ontwikkelingen in hun omgeving. Economische drijfveren zullen bij een rechtbank hoogstwaarschijnlijk geen weerklank vinden. Zo zou een rechtbank zich waarschijnlijk niet uit zichzelf bezighouden met een aanstaande bankencrisis, hoewel er wel degelijk verstrekkende juridische gevolgen uit zo'n crisis kunnen voortvloeien. Pas wanneer een rechtszaak wordt aangekondigd waarin de bezittingen van een failliete bank moeten worden herverdeeld, wordt een voor de rechtbank gevoelige snaar geraakt. Tot op het moment dat zulke juridische besluitvorming in gang wordt gezet is de rechtbank echter 'blind' voor de ontwikkelingen op het economisch vlak.

## 2.2. Organisaties en 'creatieve misvattingen'

Dit systeemtheoretisch perspectief op organisaties wekt wellicht de indruk dat het beïnvloeden van de besluitvorming in andere organisaties een sisyfusarbeid is. Tot op zekere hoogte is dat ook zo. Een organisatie kan vanuit dit systeemperspectief bezien nooit *direct* invloed uitoefenen op hoe een boodschap bij andere organisaties aankomt; het kan het daadwerkelijke effect van zijn boodschap slechts aflezen uit de reactie van andere organisaties op desbetreffende boodschap (Hutter, 1992, p. 273). Het verwerken van boodschappen uit de omgeving is daarmee allesbehalve een rechtlijnig en eenvoudig proces voor organisaties. Het is eerder een proces waarin boodschappen doorlopend worden geherinterpreteerd en waarbij organisaties aldoor proberen te doorgronden wat zij om hen heen waarnemen. Soms blijken deze boodschappen uit de omgeving aan dovemansoren gericht, maar soms vinden herinterpretaties van deze boodschappen hun weerklank binnen de eigen organisatie. Om terug te grijpen op het voorbeeld van de bank en rechtbank: met het aanspannen van een rechtszaak kan de bank als economische organisatie de rechtbank als juridische organisatie wél bereiken.

Als de besluitvorming van een organisatie daadwerkelijk wordt beïnvloed door de boodschappen van andere organisaties, wordt ook wel gesproken van een 'creatieve misvatting' (Nobles et al., 2003, p. 918). De boodschap wordt hierbij niet letterlijk overgenomen—dat kan immers niet, omdat elke organisatie enkel uitgaat van de eigen drijfveren—maar fungeert voor de organisatie als een prikkel om zélf een nieuw besluit in lijn met zijn drijfveren vorm te geven. In dit proces van herinterpretatie lukt het een organisatie dus om een eigen draai te geven aan het verhaal van organisaties om zich heen. Daarmee maakt het zich de boodschap van anderen via een 'creatieve misvatting' eigen. Zo kan een rechtbank informatie over de dekkingsgraad van een bank gebruiken om te beoordelen of deze bank rechtmatig gehandeld heeft; de rechtbank gebruikt hierbij een economische boodschap ('de dekkingsgraad') om zelf een juridisch oordeel ('on/rechtmatig gehandeld') te vellen.

## 2.3. Organisaties en 'irritatie-expertise'

Het is in dit proces van creatieve misvattingen met name de vraag in hoeverre een organisatie in staat is om, enerzijds, te herkennen hoe besluiten van andere organisaties van invloed kunnen zijn op het eigen functioneren en, anderzijds, andere organisaties in zijn omgeving te beïnvloeden met de boodschappen die het zélf uitdraagt. Organisaties kunnen door gerichte boodschappen uit te dragen of besluiten te nemen—of dit juist na te laten—de drijfveren van andere organisaties dus wel degelijk raken. Daarmee kunnen zij andere organisaties dusdanig 'irriteren' dat zij worden uitgedaagd om hun

besluitvorming—en daarmee hun drijfveren—tegen het licht te houden en daar waar nodig te herzien. De kunst om een boodschap bij andere organisaties zó te laten landen dat de informatie in deze boodschap door hen als relevant wordt gezien om naar hun eigen logica te vertalen middels een ‘creatieve misvatting,’ wordt ook wel “irritatie-expertise” genoemd (Mölders, 2014).

In de wetenschappelijke literatuur worden drie manieren om deze irritatie-expertise in te zetten onderscheiden: ‘irritatie op afstand,’ ‘irritatie door toenadering’ en ‘irritatie middels ontwerp.’ Als het gaat om ‘irritatie op afstand’ probeert een organisatie in de figuurlijke zin ‘vanaf een afstand’ invloed uit te oefenen op de manier waarop andere organisaties functioneren. Hierbij verkondigt een organisatie publiekelijk dat het gewoonlijke gedrag van andere organisaties een ‘bijna-catastrofe’ is—voor zichzelf, voor de samenleving als geheel, voor het milieu. Deze negatieve publiciteit kan voor de organisatie die onder vuur komt te liggen een dusdanige schok zijn dat het zich gedwongen voelt te reflecteren op het eigen gedrag (Mölders, 2014, p. 8).

‘Irritatie door toenadering’ betreft het proberen te beïnvloeden van andere organisaties door nauwer en systematischer met hen samen te werken (Mölders, 2014, p. 4). Als organisaties terugkerend met elkaar in aanraking komen, krijgen zij de kans elkaars werkwijzen vollediger te overzien en beter te leren kennen. Door meer structureel met elkaar samen te werken kunnen organisaties de boodschappen van de partner-organisaties waarmee ze samen werken gemakkelijker ‘vertalen’ naar hun eigen drijfveren en daarmee dus verwerken binnen de eigen organisatie. Deze irritatietechniek vergt significant meer tijd dan ‘irritatie op afstand,’ maar kan evengoed leiden tot duurzame veranderingen binnen organisaties (Mölders, 2014, p. 8).

Het irriteren van andere organisaties kan voor een organisatie ook een interne aangelegenheid worden. In dit geval herschikt een organisatie de eigen drijfveren op dusdanige wijze dat het bij de eigen besluitvorming explicieter rekening houdt met de relevante boodschappen van andere organisaties. Hiermee wordt de stap naar het beïnvloeden van die andere organisaties ook kleiner. In dit licht bezien wordt het irriteren door organisaties een kwestie van ‘ontwerp’ (Mölders, 2021, p. 8). Om ‘irritatie middels ontwerp’ te bewerkstelligen is het van belang dat besluitvorming juist getimed wordt, alsmede dat de boodschappen van organisaties voldoende aansluiten op de ‘taal’ van de andere organisaties die het wil bereiken (Mölders, 2021, pp. 6–7). Hiertoe is het tevens belangrijk dat een organisatie structureel in contact staat met de organisaties die het wil beïnvloeden.

### ***3. Ruimtelijke ordening en energie in een systeemtheoretisch perspectief***

In het volgende deel van dit paper kijken we door het hierboven gepresenteerde systeemtheoretisch perspectief op organisaties naar de wisselwerking tussen organisaties die zich toeleggen op de planning van ruimte enerzijds en op de planning van energie anderzijds.

#### **3.1. Drijfveren van het ruimtelijke ordeningssysteem**

Het Nederlandse ruimtelijke ordeningssysteem bestaat uit een aantal organisaties dat sterk met elkaar verweven is, maar waarbij tegelijkertijd een duidelijke onderverdeling van specifieke taken geldt (Van Assche & Verschraegen, 2008, p. 280). De belangrijkste drijfveer van dit web van ruimtelijke planningsorganisaties is het op een ‘goede’ wijze ordenen van ruimtegebruik in het heden en de toekomst. Deze leidraad is duidelijk vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (2021), waarbij van gemeenten, provincies en de nationale overheid wordt verlangd dat zij “ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening” voor het grondgebied waarvoor zij verantwoordelijk zijn “ruimtelijke ontwikkelingsbeelden” en daarbij passende “uitvoeringsstrategieën” schetsen.

Gemeenten, provincies en de nationale overheid borgen het ruimtelijk beleid dat zij vormgeven in specifieke besluitvorming: gemeenten leggen hun besluiten vast in ‘bestemmingsplannen’ en

provincies en de Rijksoverheid doen dit in ‘inpassingsplannen’. Middels deze planvorming kunnen de organisaties op verschillende overheidsniveaus besluiten om vergunningen te verlenen—of dit juist na te laten—voor bepaalde vormen van ruimtegebruik.

Besluitvorming binnen ruimtelijke planningsorganisaties draait in de kern om het maken van een zorgvuldige en integrale afweging tussen verschillende ruimtelijke belangen voor een bepaald grondgebied. Een enkel belang voor ruimtegebruik dient daarmee altijd afgezet te worden tegen andere belangen voor het gebruik van diezelfde ruimte. Besluiten die uit deze belangenafwegingen voortvloeien trachten vervolgens ruimtelijke functies dusdanig te ordenen dat de ruimtelijke inrichting strookt met de toekomstbeelden die gemeenten, provincies en het Rijk voor ogen hebben.

### 3.2. Drijfveren van het energiesysteem

Het Nederlandse energiesysteem behelst, gelijk het ruimtelijke ordeningssysteem, een sterk met elkaar verweven web van organisaties met een kenmerkende functieverdeling. Het reilen en zeilen van organisaties die zich in dit systeem bevinden spitst zich toe op “het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren” van de productie, het transport, en de levering van energie in de vorm van elektriciteit en warmte. De Elektriciteits- en Warmtewet leggen hierbij vast waar producenten, leveranciers en handelaren van energie aan moeten voldoen en wie er als afnemers van energie kunnen fungeren. Ook beschrijven deze wetten dat de regionale en nationale netbeheerders de taak hebben om de benodigde energie-infrastructuur *op betaalbare en betrouwbare wijze* te ontwikkelen en beheren. Bovendien heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de wettelijke taak het functioneren van de vrije energiemarkt te bewaken, bevorderen en beschermen. Hiertoe kan het onderzoeken instellen naar besluiten van netbeheerders en energieproducenten.

Netbeheerders moeten de investeringen die zij willen doen om kabels, verdeelstations en andere infrastructuur uit te breiden of te vervangen opnemen in een periodiek ‘investeringsplan.’ De ACM toetst elk investeringsplan op “redelijkheid”: het beoordeelt of de investeringen die de netbeheerder voorziet noodzakelijk zijn om de wettelijke taken uit te voeren (art. 21 Elektriciteitswet 1998). Dit zorgt ervoor dat netbeheerders hun infrastructuur zo optimaal mogelijk willen gebruiken. Ook controleert de ACM of netbeheerders niet discriminerend handelen bij het toekennen van aansluitingen op het energienet. Als een klant een netaansluiting aanvraagt, dan moet de netbeheerder deze, ongeacht de aard van de energievraag of de aanvrager, behandelen. Het naleven van dit ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ principe wordt ook door de ACM nagelopen (art. 23 Elektriciteitswet 1998).

### 3.3. De Regionale Energiestrategie (RES) als ruimtelijk planningsinstrument voor energie

Met het ondertekenen van het Nederlandse Klimaatakkoord is sinds 2019 een nieuw ruimtelijk planningsinstrument voor duurzame energie in gebruik genomen: de Regionale Energie Strategie (RES). Volgens het akkoord is de RES een instrument om de “ruimtelijke inpassing” van duurzame energie opgewekt door windturbines op land en zonnepanelen op dak en veld “met maatschappelijke betrokkenheid te organiseren” (Rijksoverheid, 2019, p. 222). Elke RES dient dan ook plannen te bevatten voor de ruimtelijke allocatie van wind- en zonne-energie met aandacht voor het verkrijgen én behouden van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Ook de ruimtelijke kwaliteit en de efficiëntie van het energiesysteem dienen in deze strategische beleidsdocumenten in acht genomen te worden. Uiteindelijk moet middels de RES’en in 2030 minstens 35 terra wattuur (TWh) duurzame elektriciteit opgewekt worden, waartoe uiterlijk in 2025 de vergunningen moeten zijn verleend.

De RES’en worden in regionaal verband opgesteld. Hiertoe zijn dertig energieregio’s gevormd, die elk bestaan uit samenwerkende gemeenten, provincie(s) en waterschappen. De betrokken organisaties stellen de inhoud van de RES’en bestuurlijk vast. Elke twee jaar herzien de energieregio’s

hun regionale strategie, zodat deze up-to-date blijft en meebeweegt met de meest recente ontwikkelingen. Daarnaast wordt bij het opstellen en uitvoeren van de RES'en actief samengewerkt met stakeholders uit de regio, waaronder lokale energiecoöperaties en regionale netbeheerders. De dertig regio's worden door een nieuw opgerichte netwerkorganisatie, het Nationaal Programma RES, ondersteund bij het vormgeven van hun RES'en.

#### ***4. De RES als platform voor 'creatieve misvattingen'***

De RES is een nieuw instrument waarmee gepoogd wordt een verbinding te maken tussen de werelden van ruimtelijke ordening en energie. Het blijkt voor organisaties die zich bezighouden met ruimtelijke planning—gemeenten, provincies, het Rijk—en energieplanning—met name de netbeheerders—echter lastig om de wederzijdse 'logica' van ruimte en energie eigen te maken.

##### **4.1. De RES en 'irritatie op afstand'**

###### *Zon in plaats van wind*

In de eerste versies van de RES'en—de concept-RES—gaven alle energieregio's aan dat zij de doelen voor de opwek van duurzame elektriciteit voornamelijk middels zonnevelden en zonnepanelen op daken wilden realiseren (Mathijssen et al., 2021). Voor windenergie waren door de regio's buiten de al bestaande plannen weinig nieuwe zoekgebieden aangewezen. Vanuit ruimtelijk perspectief op energie is de dominante keuze van de samenwerkende overheden voor het gebruik van zonne-energie goed te begrijpen. De regio's waren voornamelijk gefocust op het vinden van locaties waar duurzame energie opgewekt kon worden en waar binnen de al bestaande beperkingen van natuur, aanvliegroutes en bebouwing zo min mogelijk weerstand tegen was. Omdat windturbines veel weerstand op zouden roepen—zo werd in ieder geval verondersteld—was de keuze voor zonne-energie snel gemaakt.

Vanuit het perspectief van het energiesysteem is de overweldigende focus op zonne-energie een zeer onlogische. Het energiesysteem kan immers het meest optimaal benut worden wanneer er sprake is van een 50/50 verhouding tussen elektriciteit opgewekt uit zon en wind. Om de geplande zonnevelden en zonnedaken aan te sluiten op het elektriciteitsnet zouden netbeheerders substantieel hogere kosten moeten maken dan wanneer er een meer gunstige verhouding tussen elektriciteit opgewekt door zon én wind was geweest. De regionale netbeheerders besluiten vervolgens om de conceptversies van de energiestrategieën te analyseren op 'energiesysteemefficiëntie.' Daarmee hopen ze de ruimtelijke planningsorganisaties ervan te doordringen dat het zo optimaal mogelijk ontwerpen en gebruiken van het energiesysteem ook van belang is bij het vormgeven van de RES'en.

In deze zogenoemde 'netimpactanalyses' benadrukken de netbeheerders dat "systeemefficiëntie voor een forse optimalisatie [kan] zorgen" van de tot en met juni 2020 gepubliceerde plannen voor de concept-RES (Netbeheer Nederland, 2020). Om de kans te vergroten dat deze boodschap bij de ruimtelijke planningsorganisaties aankomt worden de voordelen van meer efficiënte keuzes voor het energiesysteem vrij letterlijk 'vertaald' naar twee van de drijfveren van het ruimtelijke ordeningssysteem: maatschappelijk draagvlak en ruimtebeslag.

De waarschuwingen van de netbeheerders middels impactanalyses en mediaberichten zorgden er niet voor dat RES-regio's hun plannen systeemefficiënter maakten. Sterker nog, het PBL berichtte in haar monitor van de RES 1.0 in december 2021 dat "de verhouding tussen het aanbod van wind- en zonneparken in de meeste RES 1.0-plannen niet verbeterd en vaak zelfs verslechterd" was (Matthijssen et al., 2021, p. 87). Dit illustreert allereerst de blinde vlek die het ruimtelijke ordeningssysteem heeft voor het energiesysteem: voor ruimtelijke planningsorganisaties was het aansluiten van ruimtelijke plannen op het elektriciteitsnet simpelweg een kwestie van 'kabels trekken' van de locatie van het



zonnepark naar de bestaande netinfrastructuur, net als gemeengoed is voor het aansluiten van nieuw gebouwde huizen of industrieterreinen. Hiermee zijn de ruimtelijke planningsorganisaties in grote mate blind voor de drijfveren achter de besluiten van netbeheerders: het optimaliseren van de geplande netwerkinfrastructuur om zo de benodigde tijd en kosten voor de netinvesteringen te minimaliseren.

Tegelijkertijd onderstreept deze mislukte poging van de netbeheerders om de ruimtelijke planningsorganisaties te irriteren ook de blinde vlekken die zij zélf hebben voor het ruimtelijke ordeningssysteem. De netbeheerders zijn volgens de wet verplicht om iedere aanvraag voor een netaansluiting te behandelen; zij spelen daarmee geen formele of juridische rol in de ruimtelijke afwegingen voorafgaand aan het aanvragen van netaansluitingen. Daarnaast worden netbeheerders door de ACM afgerekend op de doelmatigheid van hun investeringen om het elektriciteitsnet in stand te houden. Hierdoor acteren netbeheerders eerder reactief dan proactief; zij zullen pas besluiten nemen als er voldoende zekerheid is over de impact van mogelijke keuzes. De netbeheerders konden een naar hun idee gedegen analyse van de impact van de RES'en daarom pas maken *nadat* de eerste versies gepubliceerd waren. De ruimtelijke afwegingen die aan deze netimpactanalyses ten grondslag lagen waren toen echter al gemaakt door de ruimtelijke planningsorganisaties, waardoor de netbeheerders juist op die voor het energiesysteem cruciale keuzes geen invloed meer uit konden oefenen.

#### *Het elektriciteitsnet gaat op slot*

Een volgend moment waarop de blinde vlekken van de beide systemen duidelijk naar voren komen is te illustreren aan de hand van de tijdelijke sluiting van het stroomnet in Noord-Brabant en Limburg. In juni 2022 kondigt landelijke netbeheerder TenneT aan dat er een “tijdelijke stroomstop voor nieuwe bedrijven” volgt in de provincies Noord-Brabant en Limburg, omdat het hoogspanningsnet de maximale capaciteit heeft bereikt (Hijink, 2022). Gedeputeerden van beide provincies reageren furieus en noemen het besluit van de netbeheerders in een brandbrief “onaanvaardbaar,” waarbij ze benadrukken dat dit “onacceptabele gevolgen [kan] hebben voor de economie, de energietransitie en vele maatschappelijke opgaven in vrijwel heel Zuid-Nederland” (Provincie Noord-Brabant, 2022).

Dit voorbeeld toont dat met de boodschap van TenneT bij ruimtelijke planningsorganisaties het besef lijkt in te dalen dat een toereikend energiesysteem een voorwaarde is voor het realiseren van ruimtelijke functies als bedrijvigheid, zonneparken en woningbouw. De afgekondigde stroomstop fungeert als wake-up call, een ‘bijna-catastrofe’ (Mölders, 2014).

#### *De roep om ‘energieplanologie’*

De brancheorganisatie van netbeheerders speelt op ditzelfde voorval in door in de media ruimtelijke planningsorganisaties op te roepen ‘energieplanologie’ in de praktijk te brengen (NOS, 2022). Door een term te gebruiken die past bij het vocabulaire van organisaties die zich richten op de ruimtelijke ordening (‘planologie’), hopen de netbeheerders dat hun boodschap meer zal resoneren binnen die organisaties. Met het concept energieplanologie vragen ze aandacht voor de vergunningsprocedures voor netinfrastructuur, die in hun ogen vaak te lang duren en verkort zouden moeten worden om zo de klimaatdoelen te kunnen halen. Daarnaast benadrukken de netbeheerders met deze term dat overheden wat hen betreft strenger ruimtelijk moeten sturen op de plekken waar een grote energievraag aan het net verbonden kan worden. Ze stellen bijvoorbeeld voor dat bedrijven voor een bepaalde locatie “eerst een energievergunning, dan pas een aansluiting aanvragen” (Netbeheer Nederland, 2022).

Door de ruimtelijke afwegingen die aan een locatiekeuze voor bedrijven ten grondslag liggen te koppelen aan de afwegingen die zij moeten maken over de energie-infrastructuur, hopen de netbeheerders een meer ruimtelijk relevante boodschap richting de ruimtelijke planningsorganisaties te formuleren. Echter illustreert deze boodschap tegelijkertijd óók opnieuw de blinde vlek die het

energiesysteem heeft voor het ruimtelijke ordeningssysteem. Door onder de noemer van energieplanologie expliciet te vragen om een “energievergunningplicht” voor grote nieuwe bedrijven lijken netbeheerders de planning van ruimte te verenigen tot een aangelegenheid die enkel draait om het verlenen van vergunningen, in plaats van deze te zien als een zorgvuldige afweging tussen de belangen van verschillende ruimtelijke claims, waar energie en -infrastructuur er slechts één van zijn.

#### **4.2. De RES en ‘irritatie door toenadering’**

Netbeheerders en ruimtelijke planningsorganisaties staan in de stuurgroepen en werkgroepen van de energieregio’s regelmatig met elkaar in contact. Doordat de vraag naar elektriciteitsaansluitingen snel stijgt is in steeds meer gebieden in Nederland risico op ‘netcongestie,’ waarbij het energiesysteem de maximale transportcapaciteit van elektriciteit bereikt (Matthijssen et al., 2022). Hierdoor wordt het voor netbeheerders en ruimtelijke planningsorganisatie duidelijker dat ze elkaar nodig hebben om het energiesysteem dusdanig te benutten dat toekomstige ruimtelijke functies gerealiseerd kunnen blijven worden. Om dit te bewerkstelligen zoeken netbeheerders en overheden op meerdere vlakken toenadering tot elkaar. Het meest in het oog springende voorbeeld van deze toenadering tussen de planningsorganisaties is de landelijke pilot die gestart is met ‘integraal programmeren.’

##### *Integraal programmeren*

In het najaar van 2022 namen netbeheerders in de regio’s Zeeuws-Vlaanderen, West-Brabant en Noord-Holland Noord samen met gemeenten en provincies deel aan de landelijke pilot ‘integraal programmeren.’ In deze periode werkten ze intensief samen om de wederzijdse afhankelijkheden en knelpunten tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het energiesysteem in kaart te brengen. Door meer structureel met elkaar samen te werken leren de planningsorganisaties elkaars werkwijzen beter kennen. Als gevolg daarvan lukt het de organisaties de drijfveren van de ander beter te ‘vertalen’ naar besluitvorming binnen hun eigen systeem, en daarmee ‘irritatie door toenadering’ te bewerkstelligen.

Zo geeft een projectmanager bij de Provincie Noord-Brabant na afloop van de pilot in West-Brabant aan dat de provincie en netbeheerder elkaar nu beter weten te vinden (NP RES, 2023): “Tot een jaar geleden waren netbeheerders voor mij onbekende mensen met onbekende discussies. Nu zitten we met hen om de tafel.” Ook voor de netbeheerder is dit herkenbaar. De pilot heeft er volgens een senior partner energietransitie bij Enexis toe geleid dat de netbeheerder het eigen vizier wat bijstelt (NP RES, 2023): “Via de RES werkten we al goed samen in West-Brabant. (...) Maar dan vooral rond duurzame opwek. Nu kijken we breder, en betrekken we ook andere sectoren en ontwikkelingen bij het integraal programmeren van het energiesysteem. Dat is noodzakelijk en leerzaam.”

#### **5. Conclusie: irriteren kun je leren**

Hoewel de pilots met ‘integraal programmeren’ laten zien dat planningsorganisaties voor ruimte en energie elkaar kunnen toenaderen om hun besluitvorming te beïnvloeden, is er bij deze voorbeelden van ‘irritatie door toenadering’ nog geen sprake van een structurele verandering in de organisaties. De pilots zijn tijdelijk van aard, wat geen garantie biedt dat de samenwerking ook na afloop op dezelfde manier stand zal houden. Daarnaast gaven deelnemers aan de pilot in West-Brabant bijvoorbeeld aan dat het meekrijgen van bestuurders en andere ruimtelijke disciplines dan energie erg lastig was, waardoor er in de pilot te weinig tijd was om een regionale energievisie op te stellen. Daarbij gaf men aan dat in de ene gemeente het “besef dat het energiesysteem een optelsom is van uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen” al veel verder is ingedaald dan in andere (NP RES, 2023).

Om ook op de langere termijn de besluitvorming van ruimtelijke planningsorganisaties zorgvuldig te laten aansluiten op de besluitvorming van organisaties in het energiesysteem is daarom

meer nodig dan het doorlopen van een pilot. Het is noodzakelijk om het energiesysteem te verruimtelijken en het ruimtelijke systeem meer vanuit een energielogica in te richten. Geïnspireerd door het idee van ‘irritatie middels ontwerp’ pleiten wij er daarom voor dat de planningsorganisaties voor ruimte en energie toewerken naar een meer strategische vorm van energieplanning.

### **Van de RES naar ‘irritatie middels ontwerp’ met strategische energieplanning**

Bij zulke ‘strategische energieplanning’ ligt de nadruk van besluitvorming niet alleen op het ontwerp van het energiesysteem of op de vergunningverlening omtrent energie en infrastructuur, maar juist op het beïnvloeden van de *interactie* tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het ontwerp van het energiesysteem op de langere termijn. Om strategische energieplanning te realiseren dienen de planningsorganisaties voor ruimte en energie kritisch op hun drijfveren te reflecteren. De organisaties dienen hun eigen ‘voelsprietten’ voor ruimte dan wel energie te ontwikkelen om de boodschappen van andere organisaties voldoende op waarde te schatten en daar middels hun *eigen* drijfveren structureel vorm aan te kunnen geven. Hierbij zijn in ieder geval de volgende elementen van belang:

Organisaties uit het ruimtelijke ordeningssysteem en energiesysteem zouden elkaar structureel tegen het lijf moeten lopen. De organisaties dienen daartoe gezamenlijk besluiten te nemen over, bijvoorbeeld, welke afdelingen van netbeheerders en gemeenten, provincies en het Rijk contact hebben met elkaar en in welke setting zij elkaar ontmoeten.

Besluitvorming dient juist getimed te worden. Het contact tussen ruimtelijke planningsorganisaties en netbeheerders zou al in een vroeger stadium van besluitvorming plaats moeten vinden om te voorkomen dat alternatieve keuzes niet langer mogelijk zijn. Op die manier kunnen netbeheerders al tijdens hun investeringsverkenningen rekening houden met mogelijk geplande ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke planningsorganisaties kunnen op hun beurt al in de vroegere planvormingsfase voor ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw en industrieterreinen rekening houden met de impact die deze ontwikkelingen hebben op het energiesysteem.

De boodschappen van organisaties voor de planning van ruimte en energie dienen voldoende aan te sluiten op de ‘taal’ van de andere organisaties. Om Babylonische spraakverwarringen te voorkomen dienen netbeheerders en gemeenten, provincies en het Rijk voldoende op de hoogte te zijn van elkaars vocabulaire en hoe deze in elkaars wereld te gebruiken. Voor energieplanners betekent dit dat ze ‘ruimtelijk’ moeten leren denken en spreken, terwijl ruimtelijke planners de grammatica van het energiesysteem meer onder de knie moeten krijgen.

In een andere bijdrage aan deze PlanDag (*Een methode voor strategische energieplanning – voorwaarde voor de energietransitie*) doen we een concreter voorstel hoe deze strategische energieplanning eruit zou kunnen zien. Het ontwikkelen van deze nieuwe vorm van energieplanning is een voortdurend leerproces, waarbij net als bij de RES sprake zal zijn van irritaties en misvattingen over en weer. Maar, zo laat de RES óók zien: irriteren kun je wel degelijk leren.

## Referenties

- Hijink, M. (2022, June 8). Tijdelijke stroomstop voor nieuwe bedrijven in Brabant en Limburg. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/08/tijdelijke-stroomstop-voor-nieuwe-bedrijven-in-brabant-en-limburg-a4132905>
- Hutter, M. (1992). How the Economy talks the Law into Co-Evolution. An Exercise in Autopoietic Social Theory. In G. Teubner & A. Febbrajo (Eds.), *State, Law and Economy as Autopoietic Systems* (pp. 265–293). Giuffr .
- Mathijssen, J., Chranioti, A., Dignum, M., Eerens, H., Elzenga, H., van Hoorn, A., Tennekes, J., & Uyterlinde, M. (2021). Monitor concept-RES. Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën (No. 4297; p. 62). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Sorel, N., Eerens, H., van der Veen, R., Nabielek, P., & Evers, D. (2022). Monitor RES 2022. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën (No. 4985; p. 79). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Matthijssen, J., Chranioti, A., Uyterlinde, M., Latino Tavares, J., van Schie, M., Sorel, N., Eerens, H., & van Hoorn, A. (2021). Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energiestrategieën 1.0 (No. 4509; p. 122). Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Mölders, M. (2014). Irritation expertise: Recipient design as instrument for strategic reasoning. *European Journal of Futures Research*, 2(1), 32. <https://doi.org/10.1007/s40309-013-0032-3>
- Mölders, M. (2021). Irritation Design: Updating Steering Theory in the Age of Governance. *Politics and Governance*, 9(2), Article 2. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i2.4075>
- Netbeheer Nederland. (2020, October 29). Systeemefficiëntie kan RES'en fors uitvoerbaarder en goedkoper maken. <https://www.netbeheernederland.nl/nieuws/systeemefficiëntie-kan-resen-fors-uitvoerbaarder-en-goedkoper-maken-1404>
- Netbeheer Nederland. (2022, June 13). Netbeheer Nederland: Klimaatdoelstellingen coalitieakkoord in 2030 niet haalbaar zonder krachtig ingrijpen van de overheid.
- Nobles, R., Schiff, D., & Teubner, G. (2003). The Autonomy of Law: An Introduction to Legal Autopoeisis. In J. Penner, D. Schiff, & R. Nobles (Eds.), *Introduction to Jurisprudence and Legal Theory* (pp. 897–954). Buttersworth.
- NOS. (2022, June 13). Netbeheerders willen dat overheid aan “energieplanologie” gaat doen. <https://nos.nl/artikel/2432546-netbeheerders-willen-dat-overheid-aan-energieplanologie-gaat-doen>
- NP RES. (2023, February 16). Integraal programmeren leidt tot denken in oplossingen. Regionale Energiestrategie. <https://www.regionale-energiestrategie.nl/praktijkverhalen/2409961.aspx?t=Integraal-programmeren-leidt-tot-denken-in-oplossingen>
- Provincie Noord-Brabant. (2022, June 8). Brabant en Limburg: “Slot op elektriciteitsnetwerk onaanvaardbaar.” <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/energie/2022/slot-op-elektriciteitsnetwerk-onaanvaardbaar>
- Reijn, G. (2020, September 25). Voorkeur voor zonnestroom gaat een miljard euro extra kosten. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/gs-b1e9a454>
- Rijksoverheid. (2019, June 28). Klimaatakkoord [Rapport]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Seidl, D., & Becker, K. H. (2006). Organizations as Distinction Generating and Processing Systems: Niklas Luhmann’s Contribution to Organization Studies. *Organization*, 13(1), 9–35. <https://doi.org/10.1177/1350508406059635>
- Van Assche, K., & Verschraegen, G. (2008). The Limits of Planning: Niklas Luhmann’s Systems Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions. *Planning Theory*, 7(3), 263–283. <https://doi.org/10.1177/1473095208094824>