

# POSITION PAPER

## Energievoorziening, schaalkeuzes en rechtvaardigheid

*Ten behoeve van Provinciale Staten en gemeenteraden – in het licht van de Omgevingswet*

### 1. Doel en bestuurlijke context

Provinciale Staten en gemeenteraden staan voor ingrijpende besluiten over de inrichting van de energievoorziening. Deze besluiten raken niet alleen technische en economische vraagstukken, maar hebben directe gevolgen voor de leefomgeving, gezondheid, landschappelijke kwaliteit en sociale samenhang. Dit position paper bepleit een kaderstellende, schaalbewuste en rechtvaardige benadering van energiebeleid, waarin centrale en decentrale oplossingen complementair worden ingezet en besluitvorming plaatsvindt conform de kernbeginselen van de Omgevingswet: integrale afweging, evenredigheid en een zorgvuldige toedeling van functies aan locaties.

### 2. Het kernprobleem: schaalverwarring en bestuurlijke afwenteling

In de huidige praktijk ontbreekt vaak een heldere scheiding tussen lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden. Grootschalige energieprojecten worden regelmatig gepresenteerd als lokale of decentrale oplossingen, terwijl zij feitelijk onderdeel zijn van een bovenlokale systeemopgave. Hierdoor ontstaat bestuurlijke spanning. Gemeenten en lokale gemeenschappen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan nationale doelen, terwijl zij beperkte invloed hebben op de onderliggende systeemkeuzes en nauwelijks delen in de baten.

Voor Provinciale Staten rijst de vraag hoe provinciale kaderstelling zich verhoudt tot nationale ambities en lokale uitvoerbaarheid. Voor gemeenteraden speelt de vraag in hoeverre zij verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor ruimtelijke ingrepen waarvan de baten grotendeels buiten de gemeentegrenzen neerslaan. Zonder expliciete schaalkeuzes ontstaat afwenteling in plaats van gedeelde verantwoordelijkheid.

### 3. Centrale en decentrale energievoorziening: een functionele ordening

Een toekomstbestendig energiesysteem vraagt om differentiatie naar functie en schaal. Centrale energievoorziening is noodzakelijk voor leveringszekerheid, systeemstabiliteit en de energiebehoefte van industrie en grootschalige infrastructuur. Deze functies vragen om besluitvorming, financiering en democratische legitimatie op nationaal of internationaal niveau.

Decentrale energievoorziening vervult een andere rol. Zij is bij uitstek geschikt voor energiebesparing, warmtevoorziening, flexibiliteit en kleinschalige opwek die direct aansluit bij lokaal verbruik. Hier ligt daadwerkelijk sturingsvermogen voor gemeenten en ruimte voor lokaal maatwerk en betrokkenheid. Problemen ontstaan wanneer grootschalige opwek met een

bovenlokale functie wordt gepositioneerd als decentrale verantwoordelijkheid, zonder bijpassende zeggenschap of een evenwichtige verdeling van baten en lasten.

#### **4. Toedeling van functies aan locaties**

De Omgevingswet vereist dat functies bewust en gemotiveerd aan locaties worden toegedeeld. Dit betekent dat bij energieprojecten niet uitsluitend wordt gekeken naar technische haalbaarheid of beleidsdoelstellingen, maar ook naar ruimtelijke draagkracht, samenloop met andere functies en maatschappelijke effecten. In de huidige praktijk blijft deze afweging vaak impliciet, doordat nationale of regionale opwekdoelen worden vertaald naar lokale zoekopgaven zonder expliciete motivering waarom juist deze locaties geschikt zijn.

Wanneer de functie van een energieproject primair bovenlokaal is, hoort ook de besluitvorming en legitimatie op dat schaalniveau plaats te vinden. Het doorschuiven van deze afweging naar gemeenten staat op gespannen voet met de systematiek van de Omgevingswet en vergroot het risico op juridische en maatschappelijke conflicten.

#### **5. Clusteren van windturbines als ruimtelijk ordeningsprincipe**

In de beleidsdiscussies waarin clustering van windturbines rond 2013–2015 in rijksbeleid werd genoemd, was dit geen normatief beginsel en geen generiek toepasbare regel. Clustering werd geïntroduceerd als een contextgebonden beleidsoptie, bedoeld om landschappelijke versnippering door solitaire turbines te voorkomen en om grootschalige opwek te concentreren op locaties die reeds werden gekenmerkt door een zware ruimtelijke of industriële belasting, zoals haven- en industriegebieden. De onderliggende beleidsintentie was beschermend van aard: het voorkomen dat open, kleinschalige en cultuurhistorisch waardevolle landschappen uit hun ruimtelijke context zouden worden gehaald.

Uit deze wetshistorische context volgt dat clustering nooit is bedoeld als abstract of automatisch toepasbaar uitgangspunt. De toepasbaarheid van clustering veronderstelt juist een voorafgaande beoordeling van de ruimtelijke schaal, landschappelijke draagkracht en evidentie van bestaande belasting. Wanneer dit beleidsidee wordt doorvertaald naar open polders, nabij woonbebouwing en in landschappen met een hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarde, wordt de oorspronkelijke bedoeling verlaten. In dergelijke contexten leidt clustering niet tot minder ruimtelijke impact, maar juist tot een versterking van visuele dominantie, cumulatie van hinder en een zwaardere aantasting van leefkwaliteit.

Juist omdat clustering geen wettelijk beginsel is en geen presumptie van geschiktheid kent, kan zij niet los worden gezien van een zelfstandige, locatie-specifieke beoordeling van effecten op landschap, leefomgeving en gezondheid. Het enkele verwijzen naar clustering als abstract beleidsuitgangspunt kan geen rechtvaardiging vormen voor een geconcentreerde milieubelasting of voor het achterwege laten van het onderzoek naar minder belastende alternatieven. De wetshistorie bevestigt daarmee dat clustering uitsluitend contextafhankelijk en zorgvuldig gemotiveerd kan worden toegepast, en niet als instrumenteel middel om besluitvorming te vereenvoudigen of maatschappelijke weerstand te kanaliseren.

## **6. Integrale afweging versus projectmatige uitvoering**

De energietransitie wordt momenteel grotendeels gerealiseerd via afzonderlijke projecten. Deze projectmatige benadering bemoeilijkt een integrale afweging, omdat cumulatieve effecten, alternatieven en samenhang met andere ruimtelijke opgaven onvoldoende zichtbaar worden gemaakt. Voor zowel Provinciale Staten als gemeenteraden ontstaat hierdoor besluitvorming onder druk, waarbij individuele projecten worden beoordeeld zonder dat het bredere ruimtelijke en maatschappelijke geheel expliciet wordt gewogen.

Integrale afweging vraagt om transparantie in de belangenafweging. Economische, ecologische, sociale en gezondheidsbelangen dienen zichtbaar en navolgbaar te worden gewogen. Wanneer deze weging onvoldoende expliciet is, ontstaat het beeld dat kwantitatieve doelstellingen structureel zwaarder wegen dan leefkwaliteit en gezondheid, wat het vertrouwen in de besluitvorming ondermijnt.

## **7. Evenredigheid, draagvlak en eigenaarschap**

Een structureel knelpunt in de huidige energietransitie is de scheve verdeling van lusten en lasten. Financiële opbrengsten vloeien in veel gevallen naar niet-lokale investeerders, terwijl de impact op leefomgeving, gezondheid en sociale samenhang lokaal wordt gedragen. Vanuit het evenredigheidsbeginsel roept dit de vraag op of de inbreuk op lokale belangen proportioneel is in verhouding tot het lokale voordeel.

Draagvlak kan niet worden georganiseerd via compensatie achteraf. Werkelijk draagvlak vergt invloed vooraf: zeggenschap over schaal, locatie en vorm van projecten, en een eerlijke verdeling van opbrengsten en risico's. Zonder deze balans dreigt participatie te verworden tot een instrument om weerstand te managen, in plaats van een wezenlijk onderdeel van zorgvuldige besluitvorming.

## **8. Publieke regie en gezamenlijke verantwoordelijkheid**

Dit position paper stelt dat Provinciale Staten en gemeenteraden gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het expliciet maken van schaalkeuzes. Publieke regie betekent niet dat overheden alles zelf uitvoeren, maar dat zij vooraf duidelijke kaders stellen. Decentrale oplossingen verdienen ruimte waar zij logisch en proportioneel zijn. Grootschalige opwek met een bovenlokale systeemfunctie vraagt om besluitvorming, financiering en legitimatie op een passend schaalniveau.

Zonder deze schaalbewuste regie dreigt de energietransitie te verzanden in bestuurlijke druk, juridisch kwetsbare besluiten en groeiend maatschappelijk wantrouwen.

## **9. Slotpositie**

De energietransitie vraagt om tempo, maar ook om bestuurlijke zorgvuldigheid. Provinciale Staten en gemeenteraden hebben hierin een sleutelrol. Niet alleen door doelen te realiseren, maar door te waarborgen dat keuzes evenwichtig, transparant en rechtvaardig zijn. Dit position paper pleit daarom voor een expliciete, schaalbewuste benadering van energievoorziening, waarin centrale en decentrale oplossingen complementair worden ingezet

en waarin draagvlak voortkomt uit een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden, lusten en lasten.

## **10. Slot en verantwoording**

Dit position paper is opgesteld om bij te dragen aan een zorgvuldige en toekomstbestendige besluitvorming over de inrichting van de energievoorziening. Het beoogt geen oordeel te geven over individuele projecten of specifieke locaties, maar een bestuurlijk en juridisch kader aan te reiken voor het expliciet maken van schaalkeuzes, verantwoordelijkheden en belangenafwegingen in het licht van de Omgevingswet.

Het paper nodigt Provinciale Staten en gemeenteraden uit om bij kaderstelling en besluitvorming nadrukkelijk stil te staan bij de vraag welke onderdelen van de energietransitie lokaal kunnen en moeten worden ingevuld, en welke opgaven een bovenlokaal karakter hebben en daarom ook op dat schaalniveau behoren te worden gelegitimeerd. Daarbij staat niet het vertragen van de energietransitie centraal, maar het borgen van bestuurlijke zorgvuldigheid, maatschappelijke rechtvaardigheid en juridische houdbaarheid, zodat uitvoering daadwerkelijk kan plaatsvinden.

De inhoud van dit position paper is bedoeld als bijdrage aan het bestuurlijke gesprek en kan worden gebruikt als achtergrondkader bij verdere beleidsvorming, kaderstelling en besluitvorming.

Opgesteld door:

  
20 januari 2026