

# De wethouder en de wereld

## Hoe de bouw van datacenters de noodzaak van een krachtige, hybride overheid laat zien

*Cees-Jan Pen & Bart Wernaart\**

De recente bouw van grote datacenters in de kop van Noord-Holland, Flevoland en de Eemshaven doet veel stof opwaaien. Besluitvorming hierover vindt vaak plaats op lokaal politiek niveau. De lokale politiek lijkt echter niet goed in staat om een integrale belangenafweging te maken, waarin in lijn met de nieuwe Omgevingswet het belang van de burger en impact op de omgeving de boventoon voeren. Op de achtergrond van deze discussie is sprake van een systeemprobleem. De rol van de overheid is, als gevolg van privatisering, globalisering, digitale transformatie en burgerlijke emancipatie, verschoven van primair wetgever en beleidsmaker naar een rol als partner, aandeelhouder en klant. Op lokaal niveau worstelen politici met het vervullen, onderscheiden en schakelen tussen deze rollen. Om op een zinnige manier om te gaan met de complexiteit die de bouw van datacenters meebrengt, is een krachtige, hybride overheid die duidelijk is, noodzakelijk. Een overheid die zich bovenal opwerpt als een professionele en stabiele partner. De Omgevingswet, waarin de rol en betrokkenheid van burgers flink toenemen, vraagt juist om een dergelijke overheid. Dat komt niet alleen het belang van de burger en dus ook de omgeving, maar ook belangen van de betrokken private organisaties ten goede.

### 1. Een datacenter in je achtertuin

De kwaliteit van ons landschap is in het geding. Van der Woud (2020) beschrijft als geen ander treffend de historische context van de manier waarop we ons landschap meer en meer zijn gaan economiseren en exploiteren. Recente studies van het Planbureau voor de Leefomgeving bevestigen deze zorgen. Dit geldt heden ten dage in het bijzonder voor zowel de bouw van grootschalige data- als logistieke centra (College van Rijksadviseurs, 2019; Nefs, 2019; Planbureau voor de Leefomgeving, 2019; Dutch Data Center Association, 2019; Kuijpers, 2021). Enerzijds is er een grote vraag naar het faciliteren van een toekomstbestendige en groeiende data-infrastructuur. Ingegeven door digitale transformaties en onze digitale consumptiebehoeften (Bostoen et al., 2013) is inmiddels een kwart van ons BNP afhankelijk van de datacenterindustrie (Alaerds, 2017). Anderzijds ontstaat hierdoor een toenemende druk om de bouw van data- en logistieke centra op een consistent

\* Dr. C.J. Pen is lector de Ondernemende Regio aan de hogeschool Economie en Communicatie van Fontys Hogescholen. Mr. dr. B.F.W. Wernaart is Lector Moral Design Strategy aan de hogeschool Economie en Communicatie van Fontys Hogescholen.

te en meer duurzame manier te reguleren (Nefs & Pen, 2020). We zien immers een levendig maatschappelijk debat ontstaan, dat ingegeven wordt door twijfels over onder meer de kwaliteit, de landschappelijke inpassing, de biodiversiteit, en de duurzaamheid van deze bouwwerken. Inmiddels wordt er steeds meer ingezet op groene daken, circulair bouwen, compact bouwen, hergebruik van bestaande panden. De wetgeving op het gebied van BREAAM helpt hierbij. BREAAM-NL is sinds 2009 de certificeringsmethode voor een duurzaam gebouwde omgeving en op deze manier kunnen projecten worden beoordeeld op integrale duurzaamheid. Dit is een belangrijke stap, maar de uitdaging blijft om veel beter en meer rekening te houden met de uitstraling en landschappelijke inpassing, en datacentra meer onderdeel te laten zijn van de omgeving. In veel gevallen ligt de overheidsregie bij de beslissing om een datacenter te bouwen op lokaal niveau. Hierbij vervult de wethouder een cruciale rol. Er is nauwelijks sprake van een nationaal gecoördineerde aanpak, wat leidt tot gefragmenteerde en – te eenzijdig economisch geënte – beslissingskaders die gehanteerd worden bij het besluit om in zee te gaan met een grote multinational voor de bouw van een nieuw datacentrum. Recent onderzoek in opdracht van het ministerie van EZK toont aan dat er vooralsnog geen reden is om aan te nemen dat de doelstellingen van de Nederlandse digitaliseringsstrategie gevaar lopen, ondanks dat we steeds kritischer worden ten aanzien van nieuwe centra (BCI Global, juni 2021).

Nederland is in toenemende mate een gewild land voor de bouw van datacenters (Geraedts et al., 2019). Veel bedrijven en organisaties, zowel grote als mkb, zijn zowel afhankelijk als gebruiker van de datacentersector. De ICT-sector wordt gekenmerkt door kleine en middelgrote ondernemingen, maar bedrijven als Google en Amazon domineren de datacenter-markt al jaren wereldwijd en bepalen de beeldvorming (Synergy Research Group, 2020), en fungeren daardoor meestal als gesprekspartner van de lokale wethouder. Denk daarbij aan de wethouder van de gemeente Hollands Kroon, die in 2021 grote datacenters naar de gemeente wilde halen, en zodoende veel in het nieuws verscheen als onderhandelingspartner van grote tech-bedrijven. In de praktijk wordt een datacenter vaak gepresenteerd als een duurzaam object, waarbij restwarmte ten goede komt aan de omwonenden. Deze beloften lijken lang niet altijd reëel (zie bijvoorbeeld Berenschot, 2020), en leiden ertoe dat omwonenden soms geconfronteerd worden met een bouwwerk in de achtertuin dat weinig toevoegt aan de lokale warmtebehoefte. Het bouwwerk lijkt niet te passen in de landschapsarchitectuur van de omgeving, en in brede zin dient deze niet de lokale belangen (Vereniging Deltametropool, 2017). Het roept dan ook de vraag op welke belangenafweging er door wie gemaakt is en op welke manier de waarde van landschap als vestigingsvoorwaarde is meegewogen.

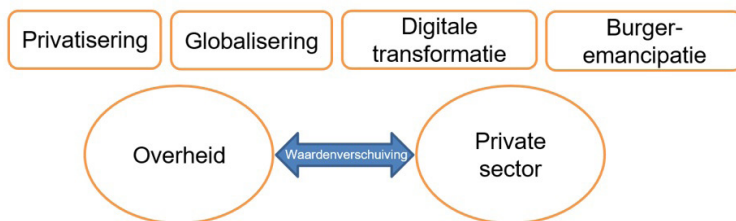
Op de achtergrond van het datacenter-vraagstuk speelt een systeem-problematiek: de rol van de overheid is – mede door de Omgevingswet en actievere rol van burgers – aan verandering onderhevig. De overheid ziet haar eigen rol niet altijd even scherp, dan wel gebruikt deze om op een adequate manier beslissingen te nemen in de context van de bouw van een ogenschijnlijk eenvoudig project als een datacenter. Het is daarom belangrijk om te duiden welke factoren een rol spelen bij deze veranderende – meer hybride – rol van de overheid, welke bestuurlijke vraagstukken hierdoor ontstaan ten aanzien van de bouw van datacenters, en hoe de veran-

derende overheidsrol ingezet kan worden bij het oplossen van deze vraagstukken. In de komende paragrafen gaan we hier nader op in.

## 2. Een veranderende overheid

De ooit zo ogenschijnlijk eenvoudig gekozen scheiding van machten is verouderd. Men is lang uitgegaan van drie belangrijke overheidsrollen: een wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende. Deze rollen boden een duidelijke rolverdeling tussen overheid en private sector: een overheid bepaalt spelregels middels wetgeving en beleid, en bedrijven proberen hun doelen te verwezenlijken binnen die kaders. Tot op heden zijn nog steeds veel macro-economische theorieën (onder andere van Milton Friedman en David Ricardo) gebaseerd op dit uitgangspunt. Echter, het weten van een overheid – zeker in de Nederlandse context – neemt steeds meer een pluralistische identiteit aan, waarbij een overheid verschillende complementaire (en soms zelfs tegenstrijdige) rollen aanneemt die de oorspronkelijke *trias politica* overstijgen (Crane et al., 2016). Ten minste vier ontwikkelingen spelen daarbij een hoofdrol: privatisering, globalisering, digitale transformatie en burgeremancipatie (Elkington, 1997, Jeurissen, 2007; Wernaart, 2020, pp. 115-124;). Ontwikkelingen die zowel positieve als negatieve effecten kunnen hebben voor ons welzijn en onze planeet. De bouw van datacenters in ons Nederlandse landschap is een treffend voorbeeld waarin de schaduwkanten van deze ontwikkelingen in samenhang zichtbaar worden.

**Figuur 1** Waardenverschuiving, eigen bewerking



### 1. Privatisering

Om uiteenlopende redenen besloot de Nederlandse overheid begin jaren tachtig met een grootschalige privatiseringsagenda (Stellinga, 2012). Door het uitbesteden van productie en diensten, afstoten van staatseigendom en het verzelfstandigen van overheidstaken zagen we een proces ontstaan waarin niet de overheid, maar de private sector in toenemende mate verantwoordelijk werd voor zaken die we lange tijd als vanzelfsprekend als ‘publieke’ zaken hebben ervaren. De gedachte was simpel: bedrijven kunnen veel efficiënter diensten verlenen, en wanneer er concurrentie ontstaat op de nieuwe markten, heeft de burger een optimale keuze voor een optimaal bedrag. Waar begin jaren tachtig de energietoevoer, openbaar vervoer, zorg en zorgverzekering nog primair verzorgd werd door overheidsinstel-

lingen, zien we dat deze diensten nu verleend worden door private partijen die elkaar beconcurreren.

Deze tendens heeft ertoe geleid dat de relatie tussen overheid en het bedrijfsleven op verschillende vlakken is veranderd. In de eerste plaats zien we dat er een waardenverschuiving plaatsvindt die niet alleen voor de overheid, maar ook voor burgers en bedrijven verwarrend kan zijn. Waar eerst een overheid in het algemeen belang de burger essentiële diensten verleent, doet nu een bedrijf dat. Dat bedrijf heeft alleen wel een ander belang dan die overheid, waaronder het genereren van winst. Dat betekent dus ook dat de afnemer van die diensten op dat moment niet zozeer een burger is, maar een klant (Curtis & McConnel, 2002). Een individu heeft dus soms twee petten op: burgers laten zich nu eenmaal door andere waarden leiden dan klanten. Iemands stemgedrag is immers niet hetzelfde als iemands koopgedrag. Dit levert belangrijke vragen op ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang: we verwachten misschien van een bedrijf wel dat het meer doet dan economisch succesvol zijn, en zich ook bekommert om dat algemene belang. Bij debatten over datacenters komt duidelijk naar voren dat de bezorgde burger soms ook consument is en afnemer die niet altijd overziet wat het gevolg is van bepaald gedrag. Immers, de consument maakt graag gebruik van de voordelen die een online wereld realiseert en heeft niet altijd het besef dat online activiteiten data – en dus energie – kosten. Daarnaast heeft de burger grote zorgen om zaken als klimaatverandering en landschapsvervuiling.

## 2. Globalisering

We leven in een wereld die economisch geglobaliseerd is, terwijl de wereld juridisch en politiek gezien – de EU als grote uitzondering – veel nationaler is georiënteerd. Dat levert soms tegenstellingen op, die lastig overbrugbaar lijken. Enerzijds zien we het fenomeen van de zogeheten ‘regulatory competition’. Het land – of in dit geval de gemeente – met de meest gunstige voorwaarden trekt de meeste business aan. Het kan de moeite lonen om flexibele wetten aan te nemen op het gebied van milieu, arbeidsomstandigheden of belasting. Een multinational zal zich het liefst vestigen in een land met een ‘gunstig vestigingsklimaat’. Rond data-industrie is dit Nederland (Geraedts et al., 2019). Het gevolg hiervan is logischerwijs dat – in dit geval – de lokale overheden zich eerder opstellen als een handelspartner dan als een normstellend instituut.

Anderzijds zien we dat mondiale problemen nauwelijks op nationaal niveau opgelost kunnen worden. Denk daarbij aan klimaatverandering, vluchtelingen crises of diepgewortelde ongelijkheid. Dat het een uitdaging is om dergelijke vraagstukken op een effectieve manier aan te pakken op de verschillende overheidsniveaus, is duidelijk: de Nederlandse overheid opereert op gemeente- en provincieniveau, op landelijk niveau, binnen de marge van de Europese Unie, en in internationale samenwerkingsverbanden zoals de Verenigde Naties, het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldhandelsorganisatie. De plek waarvan men op het eerste gezicht zou verwachten dat dergelijke mondiale problemen aangepakt kunnen worden, is in de internationale politieke arena. Maar juist daar loopt bij deze vraagstukken de samenwerking extreem stroef, en worden lang niet altijd de oplossingen gevonden

die passen bij de mondiale problemen waardoor deze samenwerkingsverbanden in het leven werden geroepen (Wolff, 2013).

Deze keerzijden van economische globalisering zijn zichtbaar in de datacenters-problematiek. De grote tech-reuzen zoeken actief naar plekken, waarbij onder gunstige voorwaarden datacenters gebouwd worden. Zeker in de Nederlandse context wordt daarbij een hoofdrol gespeeld door de lokale politiek, die vanuit werkgelegenheid en grondopbrengsten probeert met gunstige voorwaarden de datacenters binnen te halen. Tegelijkertijd is een datacentrum een gevolg van een mondiaal vraagstuk: hoe gaan we om met de steeds groter wordende behoefte aan dataopslag, en hoe zorgen we ervoor dat de dataopslag voorzien wordt van de benodigde energietoevoer?

### 3. *Digitale transformatie*

Vervolgens hebben we te maken met een digitale transformatie. In de context van datacenters valt het stijgende succes van de drijvende organisaties achter digitale transformatie op. De toonaangevende tech-bedrijven die ook de datacenter-markt domineren, ontwikkelen een krachtige, mondiale machtspositie. Sommigen spreken hierbij zelfs van een digitale revolutie die qua maatschappelijke impact vergelijkbaar is met de industriële revolutie die speelde aan het begin van de achttiende eeuw (Brynjolfsson & McAfee, 2014). Natuurlijk lijken de twee revoluties totaal niet op elkaar, maar er zijn enkele overeenkomsten die we niet kunnen negeren. Een overeenkomst is dat in eerste instantie alleen de 'happy few' kunnen meegenieten van het succes van vooruitgang. De fabrieken waren in handen van een select gezelschap, en dus ook de financiële welvaart die dat veroorzaakte. Die fabrieken van toen zijn nu een handjevol tech-bedrijven (de Big Tech) die de datacenter-markt domineren (Synergy Research Group, 2020). Zeker in tijden van crisis, zoals de coronapandemie, zien we dat dit als een versterker werkt voor het succes van deze bedrijven, en dat de eigenaren van deze multinationals hun welvaart exponentieel zien groeien (Fernandez et al., 2020). Begin vorige eeuw spraken we van 'de sociale kwestie'. Nu spreken we – in de woorden van Piketty (2014) – van 'groeïende economische ongelijkheid'. Daarnaast zien we, net als bij de industriële revolutie, grote veranderingen in ons landschap. Innovatie gaat gepaard met een energiebehoefte. Al die data moet ergens worden opgeslagen (Efoui-Hess, 2019; Jaller & Pahwa, 2020). Waar de industriële revolutie gekenmerkt werd door de exponentiële bouw van fabrieken en de daarmee gepaard gaande groeiende steden door urbanisatie (Trinder, 2013), zien we in onze huidige samenleving een gestage groei aan bouwwerken (bijvoorbeeld datacenters, distributiehallen, zonen windmolenparken) die innovatie kunnen ondersteunen. Burgers hebben hier steeds meer problemen mee.

### 4. *Burgerlijke emancipatie*

We spraken eerder over *the citizen versus consumer*-hypothese (Curtis & McConnel, 2002), waarbij de relatie burger-overheid steeds meer vervangen wordt door de relatie consument-bedrijf. Een bijkomend effect hiervan is dat de rol van georganiseerde groepen burgers aan belang wint: doordat het individu afwisselend de pet van burger en consument op heeft en de overheid in toenemende mate een hybride

rol speelt, zien we het belang van georganiseerde burgerinitiatieven toenemen ter behartiging van het belang van burgerlijke waarden (Van Eijk & Steen, 2013). De nieuwe Omgevingswet speelt hier ook nadrukkelijk op in en geeft burgers meer ruimte. Waar deze waarden voorheen primair in de relatie burger-overheid beschermd werden, is de bescherming ervan nu minder overzichtelijk, en speelt marktwerking een grotere rol (Clarke & Crane, 2018).

Daarbij komt dat een groot deel van de georganiseerde burgerparticipatie zich in een online context afspeelt. Samenhangend met de digitale transformatie zien we dat het individu immers een haast onbeperkte toegang heeft tot data, en zich ook in online netwerkverbanden kan uiten over deze data. Illustratief is het door burgers opgerichte Twitteraccount 'Hyperscale datacenter in Zeewolde', dat actief een tegengeluid laat horen richting de lokale overheid. Enerzijds kan digitale transformatie dus leiden tot meer burgerparticipatie in het publiek debat. Anderzijds is de vraag of de kwaliteit van dit debat, dat zich doorgaans in de marge van online platforms afspeelt, van dien aard is dat het ook daadwerkelijk de benodigde nuance heeft (Neubauer et al., 2012). Wat opvalt, is dat de bouw van datacenters enerzijds leidt tot een breed (online) debat onder burgers waarbij het bekende planologische *Not in my backyard* (Nimby)-fenomeen veelvuldig voorkomt (Wolsink, 1996; 2007; Dokshin, 2016; Wang et al., 2019). In 1998 agendeerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dit vraagstuk en wees op de noodzaak te komen tot ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Datacenters, maar ook windmolens, zonneparken en distributiehallen zijn nodig vanwege onze voortgaande digitalisering en klimaatzorgen, maar wel graag bij de burens of ergens in de regio. Het algemeen belang van ruimtelijke ingrepen wordt erkend, maar als deze te dicht bij omwonenden dreigen te komen, zullen ze zich er hard tegen verzetten. Het lijkt er in ieder geval in de media op, dat andere belangen van de burgers vooralsnog te weinig mee lijken te wegen in de uiteindelijke politieke beslissing rondom die bouw. Deze belangen betreffen vaak het woongenot van de rechtstreekse omwonenden, maar gezien de omvang van de gebouwen heeft een dergelijk bouwwerk ook een effect op passanten die het landschap zien veranderen. Het is logisch dat de meeste direct betrokkenen liever geen hal als uitzicht willen en zich daarom flink roeren. Dit wil echter niet zeggen dat er geen participatie en communicatie hebben plaatsgevonden. Het punt is dat er vaak beloften op het terrein van landschappelijke inpassingen en verduurzaming aan omwonenden worden gedaan, die niet helemaal uitkomen. Vaak wordt er te rooskleurig gedaan over het aantal extra lokale banen dat wordt gecreëerd. Dit valt vaak nogal tegen, omdat de arbeids- en bedrijventerreinenmarkt regionaal functioneert en er eerder in andere regio's banen in de ICT-keten kunnen ontstaan. In het geval van Hollands Kroon zal de kop van Noord-Holland wel economisch profiteren, maar of dit lokaal merk- en zichtbaar is, is de vraag. Illustratief is het veronderstelde gebruik van restwarmte van het datacenter in de Wieringermeer, dat uiteindelijk meer neerkwam op goede pr.<sup>1</sup> De lokale overheid lijkt te vaak te onderschatten dat de geïnformeerde burger goed op de

1 De effecten van restwarmte zijn een continu onderwerp van onderzoek bij Follow the Money: Restwarmte – Follow the Money – Platform voor onderzoeksjournalistiek (ftm.nl). Algehele conclusie is dat de belofte van restwarmte doorgaans niet wordt waargemaakt.

hoogte is van de diverse rollen van de hybride overheid. De uitdaging om burgers te betrekken is extra actueel nu dezelfde overheid vanuit de Omgevingswet juist nog meer ruimte biedt voor actieve en geïnformeerde burgers.

### 3. Bestuurlijke vraagstukken: naar een hybride overheid

De hierboven geschetste maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de functie van een overheid. Zeker wat betreft de bouw van datacenters komt dit expliciet naar voren. Hierbij spelen twee bestuurlijke kwesties die nauw met elkaar verbonden zijn. Ten eerste zien we een regievraagstuk: op welk bestuursniveau past het zwaartepunt van de besluitvorming rondom de bouw van datacenters het beste? Ten tweede zien we een vraagstuk rondom overheidsidentiteit: wat is de rol van een overheid ten aanzien van de besluitvorming rondom het bouwen van datacenters? Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) plaatste dit vraagstuk op 8 april 2021. in haar advies 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' hoog op de agenda (Hamers et al., 2021). Terecht bepleit het PBL: 'De opgave is om in het leefomgevingsbeleid niet alleen nieuw ruimtegebruik in te passen, maar tegelijkertijd de omgevingskwaliteit te verbeteren. Dat vraagt om een nieuwe balans tussen de gebruikswaarde (economische benutting), belevingswaarde (perspectief van de burger) en toekomstwaarde (ecologische duurzaamheid) van de ruimte in Nederland (...) De betrokkenheid van burgers en het vertrouwen in overheidsbeleid vereisen in verschillende domeinen van het leefomgevingsbeleid lange termijn doelen, heldere kaders en een goed begrip van de leefwereld van burgers. De effecten van beleidsmaatregelen komen immers in die dagelijkse leefomgeving samen.' De uitdagingen voor de lokale hybride overheid zijn groot (Van Veen & Visser-Knijff, 2022).

Als gevolg van deze ontwikkelingen zien we een verschuiving plaatsvinden in de rol van de overheid ten aanzien van de private sector (en andersom). De overheid is momenteel niet alleen wetgever en beleidsmaker, maar zoekt ook naar nieuwe samenwerkingsvormen om met dat bedrijfsleven dat algemene belang te behartigen (Crane et al., 2016). Zo werpt de overheid zich actief op als partner in publiek-private samenwerking, is de overheid soms aandeelhouder, en dan weer klant van het bedrijfsleven. Zeker op het gebied van de ruimtelijke ordening zien we dat de decentrale overheid enerzijds de regels bepaalt over de ruimtelijke architectuur en lokale participatie, en zich tegelijkertijd opwerpt als schepper van banen en verkopende partij van grond. Deze verschillende petten worden – zeker in de lokale politiek – soms door dezelfde personen gedragen. Waar we van een wethouder verwachten dat hij enerzijds lokale wetgeving uitvoert en beleid maakt, verwachten we tegelijkertijd dat hij rond de tafel gaat zitten met een vertegenwoordiger van een multinational om een overeenkomst te sluiten, en bovendien ook burgers actiever betreft. Dit proces loopt allesbehalve soepel. In het geding zijn veelal kwesties van een mondiaal karakter, zoals klimaatverandering, economische ongelijkheid of de macht van Big Tech. Dit soort zaken laten zich lastig vertalen naar een lokaal politieke agenda, en de lokale politiek heeft doorgaans weinig expertise of ervaring met internationale kwesties (ter illustratie in de EU-context: zie Advies-

raad Internationale Vraagstukken, 2016). Duidelijk is hoe complex een, op het eerste gezicht eenvoudige, case is als het verkopen van grond aan datacenters. De gemeente wordt in de media vooral afgerekend op het ogenschijnlijk te makkelijk, te goedkoop en zonder te veel voorwaarden verkopen van grond. De vraag die opkomt, is of dit geen logische uitkomst is van een veranderend speelveld voor de lokale overheid en de terugtrekkende centrale overheid. De Omgevingswet moet vanaf 2022 wetgeving rond de ruimtelijke ordening en leefomgeving vervangen en decentraliseren. De wet bundelt en moderniseert wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Van burgers wordt veel verwacht en gevraagd, waarbij het draait om het zelf organiseren en deelnemen aan een participatietraject. Uitdaging is dat de toegenomen rol van de burger gepaard gaat met het toegankelijk maken van de dienstverlening rond deze nieuwe wet. De overheid moet bereikbaar zijn en openstaan voor iedereen. De problematiek rond de komst van datacentra illustreert maar al te goed de enorme uitdaging waar wethouders voor staan.

#### 4. Betrokkenheid diverse overheidsniveaus

Een eerste neiging kan zijn om te bepleiten dat de rijksoverheid simpelweg moet ingrijpen en met strenge wetgeving moet komen om de bouw van de datacenters in goede banen te leiden. Tot op zekere hoogte zou de rijksoverheid ook actief voorschriften kunnen geven aan de ruimtelijke ordening – ondanks de gedecentraliseerde insteek van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) – wanneer dit ter uitvoering is van internationale verplichtingen (zie bijvoorbeeld art. 10.7 WRO). Hiervan zijn er genoeg te geven, bijvoorbeeld op het gebied van bijvoorbeeld klimaatverandering (Parijs Akkoord), of mensenrechtelijke principes als het zelfbeschikkingsrecht (onder andere verankerd in het BUPO-verdrag). Zeker in dat laatste geval is het belangrijk dat een volk autonoom kan beslissen over het gebruik van de natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen, zoals grond. De vraag is dus niet zozeer of wetgeving op rijksniveau kan, maar vooral ook of het effectief is. Met uitsluitend top-down wetgeving worden immers zeer weinig maatschappelijke problemen daadwerkelijk opgelost (Griffiths, 2003). Zeker gezien de hierboven geschetste veranderende – meer hybride – rol van de overheid ligt het voor de hand om de rol van wetgever aan te vullen met andere overheidsrollen. In het concrete geval van de datacenters-problematiek betekent dit dat het noodzakelijk is, dat de rijksoverheid zich bewust is van de verschillende rollen die zij heeft ten aanzien van de private sector, en deze rollen op een gecoördineerde manier inzet om het algemeen belang te dienen. De nationale coördinatie is nu vrijwel afwezig, en de verschillende rollen worden nu op decentraal niveau ingevuld.

Aan de zijde van de bedrijfslobby betekent dit dat tech-bedrijven en andere relevante private actoren veel explicieter zouden moeten zijn over de manier waarop ze, op een toekomstbestendige manier, ambiëren de datacenters vorm te geven. Bedrijven hebben een natuurlijke neiging om duurzaamheid in een nauwe, strategische betekenis op te vatten, en als onderdeel van een bredere ‘trade-off’ te gebrui-



ken ter realisatie van de bedrijfsvisie (Haffar & Searcy, 2019). Het risico bestaat dat deze ‘trade-off’ doorsijpelt in de lokale besluitvorming: de megacentra zijn misschien wel lelijk, maar goed voor de lokale economie, en energieneutraal omdat gebruikgemaakt wordt van duurzame energie. Er bestaat een causaal verband tussen een kwalitatief goede, maatschappelijke verantwoorde bedrijfslobby en betere wetgeving of overheidsbeleid (Frantz & Instefjord, 2018). Idealiter zou de ‘trade-off’-aanpak dus plaats moeten maken voor een daadwerkelijk toekomstbestendige lobby, waarbij de tech-bedrijven hun lobby-capaciteit aanwenden om een langetermijnstrategie te bewerkstelligen met oog voor alle relevante stakeholders en knelpunten. Daar hoort nadrukkelijk ook de ruimtelijke ordening bij, en zinnige lokale inspraak. Waar overheden dat over het hoofd zien, zou het lobbyende tech-bedrijf ze erop moeten wijzen. Passieve en te beperkte participatie van burgers keert zich ook tegen marktpartijen. Actieve participatie komt niet alleen het algemeen belang ten goede, maar op den duur ook de vanzelfsprekendheid van een datacenter in ons landschap.

En andersom zou hetzelfde moeten gelden: waar een bedrijfslobby kan bijdragen aan scherper overheidsbeleid, zou een overheid de private sector kunnen bijsturen wanneer deze onvoldoende bijdraagt aan de realisatie van een duurzamere toekomst. Dat gebeurt nu simpelweg te weinig. Het feit dat een burgerorganisatie als Milieudefensie eigenhandig een private partij voor de rechter moet dagen om deze te dwingen zich op zijn minst aan geldende internationale afspraken te houden op het gebied van klimaatverandering, spreekt hierin boekdelen.<sup>2</sup> In lijn met de Omgevingswet zullen geactiveerde burgers dit lokaal en regionaal steeds vaker gaan doen. De rijksoverheid kan daarbij nadrukkelijker het instrument der wet gebruiken om de rug recht te houden en op zijn minst een minimumwaarborg af te dwingen – conform internationaal gemaakte afspraken – op het gebied van duurzame bedrijfsvoering. Zoals we hierboven schetsten, zijn de juridische middelen om dat te doen aanwezig. De angst dat op deze manier met de vuist op tafel slaan ten koste zou gaan van banen, of dat een bedrijf dan vervolgens zich elders gaat vestigen, wordt vaak genoemd – ook door de betrokken wethouders in het debat rondom de datacenters. De vraag is of die angst hier reëel is: een Big Tech-bedrijf gaat een commitment aan die jaren duurt. Daarvoor is een stabiele en bestendige relatie met betrokken overheidsorganen nodig, waarbij het duidelijk is welke rol wanneer gespeeld wordt. Met name de situatie in Hollands Kroon is hier exemplarisch: de provincie en gemeente staan hier lijnrecht tegenover elkaar, en betwisten elkaars handelingsbevoegdheid rondom het verlenen van de benodigde omgevingsvergunningen.<sup>3</sup> Het resultaat hiervan is dat er een onduidelijke en onvoorspelbare relatie met de overheid in algemene zin ontstaat. Een sterke private sector vaart wel bij een sterke, en kwalitatief goed georganiseerde overheid, en vice versa. Op de lange termijn floreert het bedrijfsleven zelden in de omgeving van een aarzelende of onderling verdeelde overheid. Dat maakt de casus Hollands Kroon maar eens te meer

2 Rechtbank Den Haag 25 mei 2021, zaaknummer C/09/571932 / HA ZA 19-379, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

3 Zie bijvoorbeeld: Provincie Noord-Holland, Openbare besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde staten van Noord-Holland op 2 maart 2021, onder 8.

duidelijk: niemand, inclusief de betrokken private partijen, heeft iets aan deze onduidelijkheid. Geruzie over wie aan tafel mag zitten met de Big Tech, draagt daarin bij aan het amateuristische karakter van de beslissing. Gesteld zou kunnen worden dat dit amateurisme ten koste gaat van het Nederlandse vestigingsklimaat (Dubbeld, 2021). Het is niet het gebrek aan gunstige voorwaarden dat een tech-bedrijf ervan zou kunnen weerhouden om zich hier te vestigen, maar juist het gebrek aan voorspelbaarheid of overzichtelijke overheidsrelaties. Kortom: stel waar nodig duidelijke juridische grenzen op rijksniveau, maar zorg er vooral voor dat er beleidsmatig en commercieel koers gehouden wordt, waarbij de verschillende betrokken overheden een eenduidig beeld laten zien. Daarbij zou een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen van de burger leidend moeten zijn, en niet de bravoure van het aan tafel zitten met een multinational.

## 5. Naar een gecoördineerde overheidsaanpak

In deze bijdrage betogen we dat de problematiek rondom datacenters een gecoördineerde overheidsaanpak vergt. Veel verantwoordelijkheid voor de bouw van deze centra ligt nu bij individuele wethouders die geen match zijn voor de grote tech-bedrijven. Een weinig consistent en weinig professioneel beleid is het gevolg. Op de lange termijn is niemand hierbij gebaat, ook de tech-bedrijven niet. Om tot een eenduidig beleid te komen is het nodig dat onze overheid zich beter bewust is van de hybride rollen die het heeft, in het speelveld tussen publieke en private partijen met steeds actievare burgers. De Omgevingswet eist dit ook min of meer. Daarbij is het allereerst belangrijk dat de overheid in al haar gelaagdheid een betrouwbare partner is met een sterk, helder en toekomstgericht beleid. Op welk overheidsniveau het zwaartepunt voor de vorming en uitvoering van dit beleid ook zit: het ligt voor de hand dat de regie betreffende de coördinatie ervan op rijksniveau ligt; zodat aangestuurd kan worden op hoogwaardige en duurzame bouw die past in de omgeving (College van Rijksadviseurs, 2020). Het is daarbij goed om niet te vergeten waarom de beslissingsbevoegdheid rondom ruimtelijke ordening oorspronkelijk gedecentraliseerd is: om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Dat doel is nastrevenswaardig wanneer de belangen ook daadwerkelijk lokaal zijn, en dus de decentrale overheid in kwestie het meest geschikt is om daarover te beslissen. In een aantal gevallen zijn de belangen niet alleen lokaal, maar zijn er ook effecten op het landschap in brede zin (wat de belangen van een provincie raakt), nationale zin (denk aan de realisatie van een energietransitie) of internationaal (denk aan het tegengaan van klimaatverandering middels mondiale afspraken). In dit kader is tot aan de Tweede Kamer aan inmiddels veel draagvlak voor meer regie op ruimtelijke ordening (Van Dinther, 2021). Het PBL pleit hier in zijn recente advies 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' ook nadrukkelijk voor. De huidige ruimtelijke sturing moet op de schop. Met de komst van een minister van Wonen en Ruimtelijke Ordening lijkt hier in 2022 een belangrijke stap voorwaarts in gezet te zijn. Op 11 maart jl. heeft Minister de Jonge de Nationale Woon- en Bouwagenda en het programma Woningbouw gepresenteerd. Het Rijk pakt de regie in ieder geval rond de woonimpasse.

Op de tweede plaats mag onze overheid de leefbaarheid wel wat daadkrachtiger beschermen wanneer een tech-bedrijf duurzaamheid als onderdeel ziet van een afkoopconstructie. Het instrument der wet is dan een geschikt middel om minimumeisen te stellen aan duurzame bouw en goede landschapsarchitectuur. Een datacenter hoeft niet lelijk te zijn, maar kan ook een positieve bijdrage leveren aan het landschap. Willen we in 2050 een circulaire economie hebben (Rijksoverheid, 2016), dan ligt het voor de hand het beleid rondom de bouw van datacenters daarop af te stemmen.

En ten slotte: laten we niet al te hypocriet doen ten aanzien van de noodzaak van de bouw van datacenters. Om een levensstijl vol te houden met daarin een prominent online aspect, is veel opslag van data nodig. We zullen dus moeten erkennen dat datacenters een vast onderdeel gaan uitmaken van ons landschap. Tegelijkertijd is het dan wel van belang dat er een heldere overheidsregie gevoerd wordt die ervoor zorgt dat datacenters daadwerkelijk duurzaam en toekomst bestendig gebouwd worden. Daarbij is duurzaam méér dan alleen energieneutraal. En laten we ervoor zorgen dat deze centra op een goede manier in ons landschap passen. We hebben hierboven uiteengezet hoe megacenters de verpersoonlijking zijn van een complexe samenhang met bestuurlijke vraagstukken en ontwikkelingen, met soms een wereldwijde omvang. Overheidsbeleid rondom datacenters vindt dus bij voorkeur plaats op een centraal niveau. Een individuele wethouder kan immers niet het gewicht van de wereld op zijn schouders dragen.

## Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2016, januari). *Goed geschakeld? Over de verhouding tussen regio en de EU*. Advies no. 100.
- Alaerds, R., Grove, S., Besteman, S., & Bilderbeek, P. (2017). *Fundament van onze digitale economie: Structuuronderzoek naar de infrastructuur achter onze data economie*. Dutch Hosting Provider Association (DHPA).
- Berenschot. (2020, 24 september). *Kansen voor restwarmte uit datacenters in de energietransitie in Hollands Kroon – Gemeente Hollands Kroon en Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord, eindrapport*.
- Bostoën, T., Mullender, S., & Berbers, Y. (2013). Power-reduction techniques for data-center storage systems. *ACM Computing Surveys*, 45(3), 33:1-33:38. <https://doi-org.fontsys.idm.oclc.org/10.1145/2480741.2480750>
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age, work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York/London: W.W. Norton.
- Clarke, A., & Crane, A. (2018). Cross-sector partnerships for systematic change: Systematised literature review and agenda for further research. *Journal of Business Ethics*, 6(1), 1-11. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3922-2>
- College van Rijksadviseurs. (2019, 29 oktober). *(X)XL verdozing – Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*. Verkregen van <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/10/29/xxl-verdozing>
- College van Rijksadviseurs. (2020, 24 november). *Een minister van ruimte*. Verkregen van <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2020/11/24/advies-ruimte>

- Crane, A., Matten, A., Glozer, S., & Spence, L. (2016). Government, regulation and business ethics. In *Business Ethics* (5th edition, pp. 489-536). Oxford: Oxford University Press.
- Curtis, J., & McConnel, K. (2002). The citizen versus consumer hypothesis: Evidence from a contingent valuation survey. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 46(1), 69-83. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.00167>
- Dinther, M. van. (2021, 14 januari). Politiek wil minister van Ruimtelijke Ordening weer terug. *de Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/politiek-wil-minister-van-ruimtelijke-ordening-weer-terug~b11d9766/>
- Dokshin, F. (2016). Whose backyard and what's at issue? Spatial and ideological dynamics of local opposition to fracking in New York State, 2010 to 2013. *American Sociological Review*, 81(5), 921-948. <http://www.jstor.org/stable/44245488>
- Dubbeld, J. (2021, 13 maart). Datacenterdiscussie: Ruziënde overheden 'slecht voor vestigingsklimaat'. *Stadszaken*.
- Dutch Data Center Association. (2019). *State of the Dutch data centers 2019 – Digital awareness is near*. Verkregen van <https://www.dutchdatacenters.nl/publicaties/dutchdatacenters2019>
- Efoui-Hess, M. (2019). *Climate crisis: the unsustainable use of online video – The practical case for digital sobriety*. The Shift Project.
- Eijk, C. van, & Steen, T. (2013). Waarom burgers coproducent willen zijn: Een theoretisch model om de motivaties van coproducerende burgers te verklaren. *Bestuurskunde*, 22(4), 72-81.
- Elkington, J. (1997). *Cannibals with forks: The triple bottom line of the 21st century*. Oxford: Capstone Publishers.
- Fernandez, R., Adriaans, I., Klinge, T.J., & Hendrikse, R. (2020). *Engineering digital monopolies: The financialisation of Big Tech*. Amsterdam: Somo.
- Frantz, P., & Instefjord, N. (2018). Regulatory competition and rules/principles-based regulation. *Journal of Business Finance & Accounting*, 45(7-8), 818-838. <https://doi-org.fontys.idm.oclc.org/10.1111/jbfa.12313>
- Geraedts, N., Goedvolk, P., & Strating, C. (2019). Bedreigingen en kansen voor de vestiging en ontwikkeling van datacenters in Nederland. *Vastgoedrecht*, 2019-4.
- Griffiths, J. (2003). The social working of legal rules. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 48, 1-84. <https://doi.org/10.1.1.133.2924>
- Haffar, M., & Searcy, C. (2019). How organizational logics shape trade-off decision-making in sustainability. *Long Range Planning*, 52(6), 101912. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2019.101912>
- Hamers, D., Ruiper, R., Wouden, R. van der, Dam, F. van, Gaalen, F. van, Hoorn, A. van, Minnen, J. van, Pols, L., & Eck, J. R. van. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Jaller, M., & Pahwa, A. (2020). Evaluating the environmental impacts of online shopping: A behavioral and transportation approach. *Transportation research, Part D: transport and environment*, 80, 102223. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102223>.
- Jeurissen, R. (2007). Business ethics and corporate social responsibility. In R. Jeurissen (Ed.), *Ethics & Business*. Assen: Van Gorcum.
- Kuijpers, M. (2021, 8 maart). Van ijsbergsla naar data: Grondpolitiek in de polder. *Archined*.
- Nefs, M. (2019). *Handelslandschappen: Over leven met logistiek*. Vereniging Deltametropool. Verkregen van <https://deltametropool.nl/app/uploads/2019/04/20190417-Nefs-Plandag-Handelslandschappen.pdf>

Cees-Jan Pen & Bart Wernaart

- Nefs, M., & Pen, C.J. (2020, 17 maart). Voorsorteren op toekomstproof logistiek vastgoed. *ROMagazine*. <http://romagazine.nl/voorsorteren-op-toekomstproof-logistiek-vastgoed/23230>
- Neubauer, T., Vuga, T., & Ilc, B. (2012). ICT as the facilitator of postmodern and empowered forms of citizenship: Myth or reality? In Y. Charalabidis & S. Koussouris (Eds.), *Empowering open and collaborative governance*. Berlin: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-27219-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-642-27219-6_12)
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st century*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Zorg voor landschap: Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid (Signaalrapport)*. Den Haag: Uitgeverij PBL. Verkregen van [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346\\_0.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf)
- Rijksoverheid. (2016). *Nederland circulair in 2050*. Gemeenschappelijke publicatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken, mede namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Synergy Research Group. (2020, 7 juli). *Hyperscale Data Center Count Reaches 541 in Mid-2020; Another 176 in the Pipeline*.
- Trinder, B. (2013). Great cities, old and new. In *Britain's Industrial Revolution: The making of a manufacturing people, 1700-1870*. Lancaster: Carnegie Publishing.
- Vereniging Deltametropool. (2017). *Spot on: het landschap als vestigingsvoorwaarde*. Verkregen van <https://deltametropool.nl/publicaties/spot-on/>
- Veen, M. van & Visser-Knijff, P. (2022). Ethics in local politics: a case study of the city of Eindhoven. In; Wernaart, B. (ed.) *Moral Design and Technology* (pp. 149-168). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Wang, Y., Li, H., Zuo, J., & Wang, Z. (2019). Evolution of online public opinions on social impact induced by NIMBY facility. *Environmental Impact Assessment Review*, 78, 106290. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106290>
- Wernaart, B. (2020). *Ethiek en economie, een grensoverschrijdende inleiding*. Groningen/Houten: Noordhoff.
- Wolsink, M. (1996). Het NIMBY-denken: eindpunt of startpunt van een leerproces. In J. Eberg, R. van Est, & H. van den Graaf (Red.), *Leren met beleid: Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY, milieu- en technologiebeleid* (pp. 19-40). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Wolsink, M. (2007). Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11, 1188-1207. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2005.10.005>
- Wolff, M. (2013). Failure of the International Monetary Fund & World Bank to achieve integral development: A critical historical assessment of Bretton Woods Institutions policies, structures & governance. *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, 41(1), 71-144.
- Woud, A. van der. (2020). *Het landschap, de mensen: Nederland 1850-1949*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.