



university of
groningen

Wind mill park planning in the Netherlands

A CONFLICT BETWEEN GLOBAL AND LOCAL INTERESTS

ROBERT KNOL

Student number 1625861

Rijksuniversiteit Groningen

Environmental & Infrastructure planning

Faculty of Spatial Sciences

Supervisor: Gert de Roo

Date: 27-11-2021

I would like to thank my supervisor Prof. Gert de Roo for his patience and consistent support throughout this project. Without his ideas, constructive feedback, and motivational words I would not have been able to finish this thesis.

I would also like to thank the respondents Arthur Vermeulen, Joos de Bakker, Hein Peinappel and Robert Portier for their cooperation and for sharing their personal and professional opinions with me.

Finally I would like to thank my partner Janneke, my daughter Femke, my parents and my inlaws who continued to motivate me, and who invested a lot of their time to facilitate this thesis.

Abstract

The development of wind mill parks is a controversial topic. On one hand, wind mill parks are an essential part of the energy transition, and they help reach national and international climate change and emission reduction objectives. However, whilst wind mill parks are of great (inter)national importance, these parks do have severe local consequences. For instance, they may lead to aesthetic degradation of the landscape, local socioeconomic imbalances, local environmental concerns and to a feeling of distributional unfairness. Often, the acronym 'NIMBY' (Not In My BackYard) is linked to this conflict (e.g. Rogers et al., 2013; Wolsink, 2007; Dear, 1992).

These local consequences of wind mill parks have led to severe local resistance in the Netherlands, which was also explicitly linked to the 'Rijkscoördinatiereregeling' (RTV Noord, 2019). The Rijkscoördinatiereregeling was seen by local residents and represented in the media as a strict top-down planning act, that by definition leads to a non-participative planning approach where local residents have no say in the process. In 2022, the new Dutch planning act 'de Omgevingswet' will come into effect. One of the explicit aims of the Omgevingswet is to increase 'participation'. Since this aim appears to be in stark contrast to the current Rijkscoördinatiereregeling, in this thesis it is examined how both national and local interests can be considered when developing wind mill parks under the Omgevingswet. In order to do so, reasons behind local resistance have been studied and summarized, and the issue of conflicting global and local interests is studied both from a theoretic and practical point of view. This is done by studying online sources of information, legislation, scientific articles, and by interviewing professionals that both have experience with implementing the Rijkscoördinatiereregeling, and with local resistance.

Using the complexity model of de Roo (2003), it was concluded that the issue of wind mill parks can be interpreted as a 'simple' issue with a single and fixed goal, and which then should be approached through central guidance (a top-down planning approach). By doing so, the (inter)national interests are seen as the only important interests, and local interests are neglected. Wind park de Drentse Monden is a clear example of this approach. However, wind mill parks can also be seen as a 'complex' issue in the complexity model. This in turn implies that there are multiple composite and dependent goals, and thus a necessity for more participative interaction. Windpark Zeewolde, which was also a pilot project for the Omgevingswet, can be seen as an example of a more participative planning approach.

Interestingly, despite opposing approaches in theory, both the Rijkscoördinatiereregeling and the Omgevingswet include the same instruments for the government to approach the development of wind mill parks, such as a bundling of permits in order to reduce the possibilities for formal objections to one single moment, and the option for the national government to overrule local destination plans. And whilst the Omgevingswet has an explicit aim towards participation, no actual definition of participation is provided in this act. Therefore, it is not guaranteed that the participation is actual participation instead of symbolic participation where local residents do not have any real power.

It is concluded that the interpretation of the issue of wind mill parks as either simple, complex, or in between, and therefore the corresponding planning approach, is mainly a result of the zeitgeist and the culture of the responsible governmental departments or project developer. Finally, a practical approach for the development of wind mill parks is provided in this thesis. This approach is a combination of a top-down and bottom-up planning approach. However, this approach can be taken with both the Rijkscoördinatiereregeling and the Omgevingswet. Legislation is not the decisive factor in choosing the planning approach, but the people with decision making power are.

Table of contents

Abstract	2
1. Introduction.....	5
1.1 Problem indication	5
1.2 Scope	6
1.3 Theoretical relevance	9
1.4 Practical relevance	9
1.5 Goal, problem statement and research questions.....	9
1.6 Research design.....	10
2. Context	11
2.1 Introduction.....	11
2.2 The Energy Transition.....	11
2.3 Current legislation	14
2.3.1 The Rijkscoördinatiereregeling and Crisis and Recovery act.....	14
2.3.2 Local resistance and the Rijkscoördinatiereregeling	15
2.3.3 Recent and future modifications of the Rijkscoördinatiereregeling	15
2.3.4 Omgevingswet.....	17
2.3.5 Top-down vs. bottom up	17
2.3.6 Tension between urgency and thoroughness	18
2.3.7 Conclusions regarding the context.....	19
3. Theoretical framework.....	20
3.1 Introduction.....	20
3.2 Local resistance towards wind mill parks.....	20
3.2.1 Introduction.....	20
3.2.2 NIBMY.....	20
3.3 A complex issue	28
3.3.1 Intro	28
3.3.2 Participation	29
3.3.3 The complexity model	31
3.3.4 The communicative planning paradigm	32
3.3.5 Between Rijkscoördinatiereregeling and the communicative approach	33

3.4 Conclusions theory	34
3.5 Towards a conceptual model	35
4. Methodology	38
4.1 Aim.....	38
4.2 Research method	38
4.3. Cases.....	39
4.4. Analysing the data.....	41
4.5. Validity and critical notes	41
5. Results	43
5.1 Introduction.....	43
5.2 Main results.....	43
5.2.1 Local concerns and the Omgevingswet.....	43
5.2.2 Local concerns and the Rijkscoördinatierегeling.....	46
5.2.3 National interests and the Omgevingswet.....	49
5.2.4 National interests and the Rijkscoördinatierегeling.....	50
5.3 Other results.....	51
5.4 Summary results.....	53
6. Conclusions.....	55
6.1 Introduction.....	55
6.2 Answering the secondary research questions	55
6.3 Main conclusion	57
7. Reflection.....	59
8. Sources	60
9. Appendix.....	64
Appendix A: Interview questions Rijkscoördinatierегeling projects.....	64
Appendix B: Interview questions Omgevingswet project/windmolenpark Zeewolde	65
Appendix C: Interview Arthur Vermeulen (Windmark de Drentse Monden)	65
Appendix D: Interview Joos de Bakker windmolenpark Zeewolde	72
Appendix E: Interview Robert Portier (Windpark Wieringermeer).....	82
Appendix F: Interview Hein Pijnappel (Windpark Fryslân).....	92

1. Introduction

1.1 Problem indication

In light of the Paris 2020 agreement, the Dutch national climate agreement, and the Urgenda court order of December 20 2019, there is a political urgency in the Netherlands to build wind mill parks and solar panel parks throughout the country and at sea. The main aim of the climate agreement is to reduce CO₂ emission in 2030 by either 49% or 55% compared to the emissions in 1990 (Rijksoverheid, 2019). However space in the Netherlands is scarce, and with the building of these large projects, an increasing number of lives and environments is being affected. Furthermore renewable energy resources require more production space than fossil fuel resources (Rijksoverheid, 2019). Estimates indicate that between 1.000 and 1.500 additional wind mills are needed in the near future in the Netherlands (Wind op land, 2019).

From 2010 on, large projects in the Netherlands were planned under the 'Crisis en Herstelwet' (Crisis and Recovery act) (Marseille et al, 2015). The Crisis en Herstelwet was meant to be a temporary act to make sure that large-scale infrastructure projects were being developed so that the Dutch economy would recover quickly after the financial crisis of 2007-2009. In order to accomplish these goals, the act contains several clauses that speed up decision-making and legal protection procedures. Whilst the original idea was that the act would only last till 2014, it was then renewed for an undetermined time (Marseille et al., 2015).

Part within the Crisis en Herstelwet is the Rijkscoördinatierегeling (national coordination plan). The Rijkscoördinatierегeling is a Dutch act that already came into effect on March 1 2009 to streamline and speed up large (renewable) energy projects. If an energy project is large enough in terms of energy output, it is seen as a project of national importance, and the Dutch National government takes over the planning process, thereby potentially ignoring or overruling local destination plans. E.g. windmill parks with a capacity of at least 100 Megawatt, or power plants with a capacity of at least 500 Megawatt automatically are covered by this act (Bureau Energieprojecten, 2019).

On April 10 2019, local Dutch news organization RTV Noord posted a news article regarding the Rijkscoördinatierегeling, stating that the act is regarded as 'shove through' measure, that leads to additional frustration amongst local residents that have to deal with windmill parks near their neighbourhood (RTV Noord, 2019). In the article, Dutch politician William Moorlag is quoted stating that the current Rijkscoördinatierегeling should be reviewed critically, because of the resistance that the act creates. RTV Noord has reported previously about local resistance in Groningen. In a news article from January 18, 2019 a summary of these threats is given. Politicians, locals that support the energy projects, as well as the (potential) project developers are threatened. In some cases they are told that their houses will be burned down should they continue with the project. Furthermore asbestos was dumped on wind mill development sites, a farmers shed is burned down, and in some cases people are portrayed as Nazi's in pamphlets (RTV Noord, 2019). These incidents show that wind mill parks can cause strong emotions, with potentially escalating consequences.

Should the procedures and laws not change, it is to be expected that the number of incidents regarding RijkSCOördinatiereregeling projects will rise in the future. Due to the increased focus by the Dutch government on renewable energy, more renewable energy projects will likely be developed in the near future, and land for these projects will become increasingly scarce.

Starting July 1 2022, the Omgevingswet (Environment and Planning act) will come into effect in the Netherlands. This is a new act that merges several existing spatial planning acts, amongst which the Crisis en Herstelwet and the RijkSCOördinatiereregeling (MBK, 2020). The main tools of the RijkSCOördinatiereregeling that can be used by the government to ensure quick decision making (namely the coordination of required permits and permissions, the power to overrule local destination plans, and the merging of multiple possible moments for formal objections to one objection phase via the Council of State) are all still present in the Omgevingswet. This is done via the 'project decision' process in the Omgevingswet, which is a process that is specifically designed for complex projects with a public interest (Omgevingsweb, 2014).

An explicit part of the goals of the Omgevingswet is to stimulate participation and to decentralize governmental tasks where possible (MBK, 2020). This is a greatly different approach compared to the RijkSCOördinatiereregeling, which makes it interesting to explore how the Omgevingswet will affect local support of wind mill parks, and how to see these contrasting views within the Omgevingswet.

Thus, given the possibilities and opportunities that come with this new act, it becomes interesting to analyse ex ante both the effects of the law and its procedures that have been in use so far regarding the placement of wind mill parks, and the proposed changes in the Omgevingswet. The aim of this analysis is to explore the potential outcome(s) of the incorporation of the top-down RijkSCOördinatiereregeling into the bottom-up participation focused Omgevingswet.

Regarding resistance towards wind mill parks, a distinction can be made between resistance within the government (e.g. a local government that opposes a wind mill park, whereas the national government does support the wind mill park), and resistance from local private/non-governmental parties. These two types of resistance are respectively called internal or external resistance (AEF, 2016). Both internal and external resistance regarding wind mill parks is further examined and analysed in this research, to ensure a comprehensive overview of the contemporary negative consequences of the current decision making processes. Also, the effectiveness and swiftness of the planning process are examined, since renewable energy goals should still be met in time. Finally, relevant contemporary planning theories are summarized and applied to the case of wind mill planning in the Netherlands, in order to find common reasons for local resistance towards wind mill parks, and to find how planning can (in theory) contribute to an optimized process both regarding resistance and efficiency. Finally, predictions will be made regarding the capability of the Omgevingswet to ensure greater local support of wind mill parks without losing effectiveness.

1.2 Scope

Projects in the Netherlands that are covered by the RijkSCOördinatiereregeling include regular power plants (with a capacity of at least 500 megawatt), sustainable power plants (with a capacity of at least 50 megawatt), expansions of the national high voltage network, and underground mines for storage of substances (e.g. carbon dioxide) amongst others (Bureau Energieprojecten, 2019). However the

main focus of this research are on-land wind mill parks that are built with help of the RijkSCOördinatiereregeling. Wind mill parks with a capacity of at least 100 megawatt are automatically covered by the RijkSCOördinatiereregeling. Figure 1 shows all wind mill parks under the RijkSCOördinatiereregeling.



Figure 1: Current and planned windmill parks in the Netherlands that are executed under the RijkSCOördinatiereregeling (Rijksoverheid, 2021).

The reason that this research focusses on land wind mill parks, is that they generate most (severe) local resistance. This becomes apparent for instance by the coverage of local resistance towards on land wind mill parks. The fact that on land wind mill parks generate a lot of resistance can easily be explained by the fact that wind mill parks have the most influence on the environment through their acreage and their increasing height, as compared to other RijkSCOördinatiereregeling projects.

Currently there are fourteen wind mill parks either planned, produced, or under construction under the Rijkscoördinatiereregeling, as is shown in figure 1. Eight windmill parks are already being build, four parks are in a procedural phase, and just one wind mill park has been completely realized under the Rijkscoördinatiereregeling. Six of the planned wind mill parks are planned in the North Sea at a relative far distance from the Dutch coast, and will therefore have less impact on people's daily visible environment, reducing the potential for local resistance (of course, resistance regarding environmental/nature concerns may still apply). No plans for other on land wind mill parks with a capacity of >100Mw are found at the moment.

Resistance is severe towards the proposed windmill parks in Groningen and Drenthe, in the upper North-East of the Netherlands (RTVNoord, 2019; Trouw, 2019). The projects are named Windpark De Drentse Monden and Oostermoer (DM and OM), and Windpark N33. More recently, windmill park Wieringermeer has also attracted negative media attention and local resistance (NRC, 2020). Windmill park Krammer in the province of Zeeland is a full civilian initiative (Windpark Krammer, 2021). Therefore, the windmill park is of less relevance for this thesis. A civilian initiative should theoretically cause less local resistance compared to windmill parks that are initiated by developers, even though some level of resistance might still be present. Windpark Krammer is initiated by a cooperation that includes nearly 5000 local residents, indicating large-scale local support (Windpark Krammer, 2021). Two proposed windmill parks in Flevoland also evoke some resistance, namely Windpark Groen and Windpark Blauw (De Drontenaar, 2019). However, based on media attention, it appears that resistance in Flevoland is less severe when compared to the other onshore wind parks. Windmill park Fryslân is located in the IJsselmeer. However, it is still clearly visible from the Frisian coast, which means that many residents could still experience visual hindrance from the windmill turbines. Furthermore, since the windmill park is located in a protected nature (Natura2000) area, it is interesting to include the park as a case for this thesis because of the so-called 'green vs. green' debate, which is part of a list of arguments of people that oppose (local) windmill parks. This is further elaborated upon in chapter 3.2.

In order to make statements about the processes and outcomes of the Omgevingswet, and how it compares to the contemporary Rijkscoördinatiereregeling, the rules, regulations, and processes regarding the Omgevingswet are studied. The Omgevingswet will not come into effect until July 2022. However, one wind mill park is already being developed under the Omgevingswet as a pilot project, namely wind mill park Zeewolde (Kamp, 2016). Henceforth, the research into the actual practical implementation of the Omgevingswet will focus on this wind mill park. The legal procedures, processes, and the planning procedures that are part of the Omgevingswet are studied via online sources.

1.3 Theoretical relevance

A body of research has developed specifically to understand the social acceptance of technologies such as wind turbines or bioenergy plants (Batel, et al., 2013). The overall consensus amongst researchers is that an increased focus on bottom-up approaches and open decision making is necessary to increase support for wind mill parks (Avila 2018, Wüstenhagen, et al. 2007, Wolsink 2007).

This research adds to the discussion by comparing existing theories regarding planning and local resistance towards on land wind mill parks, to multiple practical cases of wind mill parks in the Netherlands. By doing so, existing theories can be tested against a clear practical example of top-down planning procedures and its consequences, and statements about the Omgevingswet act can be made. Furthermore the proposed changes of the Omgevingswet will be compared to contemporary theories regarding (bottom-up) spatial planning in order to think through possible outcomes. It can then potentially be reasoned if an alternative, more open form of decision making can be possible through the Omgevingswet.

1.4 Practical relevance

Research into the current and future Dutch planning laws and processes regarding wind mill parks is essential given its current relevance; Dutch and European CO2 reduction goals, global warming, and sea level rise make an energy transition necessary. Speeding up the usage of renewable energy sources, amongst which wind mill parks, therefore is increasingly important. However, contemporary laws and processes regarding the development of wind mill parks in the Netherlands lead to resistance and opposition, which in turn can potentially lead to the delay or even cancellation of wind mill parks. Spatial planning shifts from top-down towards more inclusive bottom-up processes, which in turn may lead to less resistance. However, this might also lead to longer development processes. These potentially contradictory goals of more local support and shorter development processes have got to be examined and analysed in light of the urgency of the energy transition.

The transition to the Omgevingswet that will take place in 2022 further creates a momentum for lawyers and planners to analyse past mistakes, in order to draw lessons that can be applied in future planning legislation. Therefore, the processes that are outlined in the Omgevingswet are reviewed in light of arguments of local resistance towards current (planned) wind mill parks, and in light of existing planning theory regarding local resistance that can be applied to wind mill parks.

1.5 Goal, problem statement and research questions

The current execution of the planning of wind mill parks under the Rijkscoördinatiereregeling (which is used to streamline and speed up large energy projects in the Netherlands), is potentially counterproductive since an increase in local resistance can lead to delays or even cancellation of a

project. Furthermore local support is needed to achieve the CO2 goals from the Paris 2020 agreement and the Dutch climate agreement. Can a new act, the Omgevingswet, which comes into effect in 2022, potentially tackle these issues?

The **aim** of this research is to analyse the possibilities of the Omgevingswet to deal with local concerns regarding the development of windmill parks, which now arise when the top-down Rijkscoördinatierегeling act is applied.

The **main research question** of this thesis is as follows: How can both national and local interests be considered when developing wind mill parks under the Omgevingswet?

To help answer the main research question, the following secondary research questions will first be handled and answered:

- How is the issue of conflicting global and national interests considered in contemporary planning practice? (chapter 2)
- What are the reasons for local resistance towards windmill parks? (chapter 3)
- How can the issue of conflicting global and national interests be framed and approached, according to contemporary planning theory? (chapter 3)

1.6 Research design

The research questions of this thesis are answered via a combination of semi structured interviews that provide insight into the planning process of four different cases of wind mill parks, and an extensive literature study into local resistance issues regarding wind mill parks. Furthermore, relevant legislation is studied using mainly online sources.

Qualitative research is done more specifically to gain insight in the planning and execution of the Zeewolde wind mill park project, which is currently planned under the Omgevingswet as a pilot project. In total, four interviews are conducted that gain insight in contemporary planning processes of wind mill park De Drentse Monden, windmill park Fryslân, and wind mill park Wieringermeer, and how current planning processes may lead to resistance. These three wind mill parks are all planned under the Rijkscoördinatierегeling. The four cases can then be compared to each other, in order to conclude if the Omgevingswet sufficiently tackles resistance issues that are present currently with wind mill parks that are planned under the Rijkscoördinatierегeling.

An extensive literature study is done into existing research of local resistance towards wind mill parks and other large infrastructural projects. Furthermore, online research is conducted into the aims, processes, and regulations of the Omgevingswet. Findings from this research are used to shape the semi-structured interviews.

More detailed information about the research that has been done for this thesis can be found in chapter 4.

2. Context

2.1 Introduction

In this chapter the current institutional context of this research is elaborated upon, in order to provide more background information about the transition towards renewable energy, and subsequently the necessity for wind mill parks. Furthermore, contemporary planning practices, processes and legislations, their relation to local resistance, and to the debate between top-down and bottom-up planning approaches are elaborated upon.

The energy transition can be defined as the transition from fossil fuel energy to renewable energy. Current legislation, and specifically the RijkSCOördinatieRegeling, is explicitly designed to speed up the energy transition in the Netherlands (Bureau Energieprojecten, 2020). The energy transition is discussed here in order to create an understanding of what a transition looks like, and which challenges come with it.

Secondly both the RijkSCOördinatieRegeling and the Crisis en Herstelwet are explained more extensively, to create a better understanding of these acts, and their consequences and implications. This knowledge is important to create a better understanding of the resistance that is evoked against current windmill park projects. This is done by also looking at the connection between the legislation and 'not in my backyard' (NIMBY) arguments, and by highlighting the mechanics in the legislation that ensure involvement of local residents, or a lack thereof.

The relevant parts of the Omgevingswet are briefly summarized and explained in the final part of this chapter. Here it is explained what the Omgevingswet looks like, how the Omgevingswet differs from current legislation, and what is tried to achieve with the Omgevingswet. A more in-depth analysis of the relevant parts of the Omgevingswet and its effects is provided in chapter 5.2 with the results of this thesis.

2.2 The Energy Transition

What is the energy transition?

The energy transition is a transition from a society that depends on fossil fuels into a society that mainly uses renewable and/or low emission energy sources (Bureau Energieprojecten, 2020). The Netherlands Environmental Assessment Agency estimates that wind energy will make up for a large part of the energy transition, despite spatial limitations and challenges (Ros, 2015; Ros & Schure, 2016). There are two main arguments for a necessity for an energy transition. First, to combat climate change by reducing emission of greenhouse gasses (Ros, 2015). And second, the fossil fuels that we now depend upon are finite. When there is no more oil or gas, alternative energy sources become necessary (e.g. Mediavilla et al., 2013; Owen et al., 2010).

Linked to this second argument is also the fact that a dependence on fossil fuels may lead to unwanted and/or uneasy geopolitical relationships and a dependence on other countries.

However, managing the energy transition is a complex and difficult process, since many actors with different perspectives, values and goals are involved. Also, our current energy system is deeply embedded into our societal fabric of institutions, infrastructures and economy (Loorbach et al., 2008), which adds to the difficulty of changing to renewable energy, and simultaneously makes a more top-down approach desirable.

To gain further insight in the way that the energy transition takes place, and in its potential challenges, the transition theory will now be explained in general, and more specifically in the context of the energy transition in the Netherlands.

A transition can be defined as a gradual, continuous process of societal change where the structural character of society transforms (Martens & Rotmans, 2005). A system changes from one equilibrium into another equilibrium during a transition. In the context of this research, this means from an equilibrium with a full dependence on fossil fuels, to a new equilibrium of sustainable society via the use of renewable energy, amongst other changes. Transitions have three characteristics; they concern large-scale technological, economical, ecological, socio-cultural and institutional developments that influence and reinforce each other (multiple causality and co-evolution), they are long term processes that take at least one generation, and there are interactions between different scale levels (see below) (Loorbach et al., 2008).

During a transition, four different phases can be distinguished. These are the pre-development phase, the take-off phase, the acceleration phase (arguably the contemporary phase), and finally the stabilization phase (Martens & Rotmans, 2005). These phases are represented in a graph in figure 2.

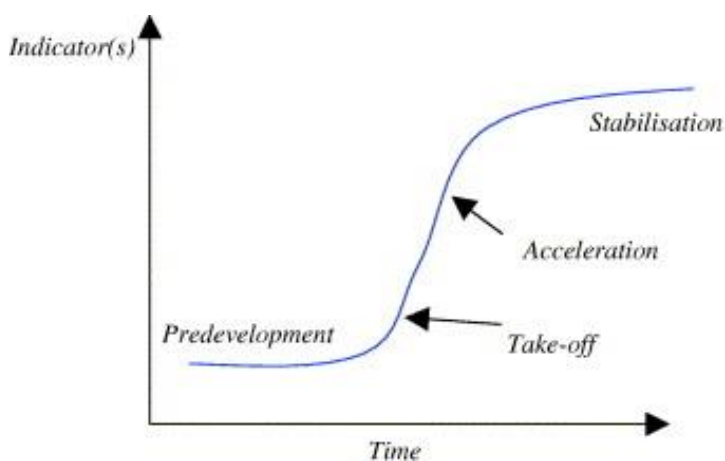


Figure 2: Phases of a transition (Martens & Rotmans, 2005).

During the predevelopment phase, the dominant regime remains stable, although the societal landscape slowly changes and there is increasing bottom-up innovation (Loorbach et al., 2008). Loorbach et al. (2008) argue that the predevelopment phase of the current energy transition is visible through various indicators such as pressure from global warming and depletion of natural resources, increasing micro level bottom-up pressures (e.g. cheaper renewable technologies, different consumer patterns, civil awareness).

In the take-off phase, *“the process of change gets underway, because the state of the system begins to shift”* (Rotmans et al., 2001). Kemp et al. (2007) about the beginning of the energy transition: *“There was little dissent about the need for change amongst the actors involved in sustainable energy (ministries, business companies, NGOs and knowledge institutions), but a broad public and political awareness regarding the issue was absent around 2000. Because of global changes, such as the Middle East conflict, rising oil prices, Russia’s gas threat, but also local climate pollution, high energy bills and extreme weather, this has changed significantly”*. These in turn led to the necessity for further adaptations and innovations regarding renewable energy.

The acceleration phase, where *“visible structural changes take place through an accumulation of socio-cultural, economic, ecological and institutional changes that react to each other. During the acceleration phase, there are collective learning processes, diffusion and embedding processes”* (Rotmans et al., 2001). Renewable energy is applied on a large scale currently, which leads to extensive learning processes, and (consequently) eventual economic benefits compared to fossil fuels. Wind mills and solar panels are rapidly increasing in our daily street scenes. Thus, it can be argued that the energy transition is currently in the acceleration phase. However, when and how we will transition to next phase is by definition still unclear.

The stabilization phase, where the speed of social change decreases and a new equilibrium is reached, is then still ahead. However, it remains uncertain what this new equilibrium will look like.

Besides the four different phases in a transition, a distinction can be made between three *levels*. These are macro (landscape), meso (regime), and micro (niche) (Kemp and Geels, 2006). The levels are represented graphically in figure 3. These levels can be seen as follows: (PBL, 2020)

The **macro** level represents the society, societal thinking and feeling, and common worries. It is the dominant view of what is right and wrong. In the context of the energy transition, it can be seen as worries about climate change, or the view that we need to get rid of fossil fuels. More concrete, national (top-down) policy can be seen as macro level policy.

The **meso** level represents the existing dominant system, both technological and regarding social power relations. Part of this level are large companies, but also consumers and their behaviour. In the context of the energy transition it can be seen as the role of oil- and energy companies who want to keep their position in the market, consumers that want cheap energy, and national priorities. After the energy transition, a new meso level will then be dominant. Concrete meso level politics includes regional and local governments who have to implement top-down policy decentralized.

The **micro** level represents new inventions, alternatives, and technological ideas. Regarding the energy transition this includes local initiatives regarding renewables, but also local resistance regarding the damage linked to these renewables.

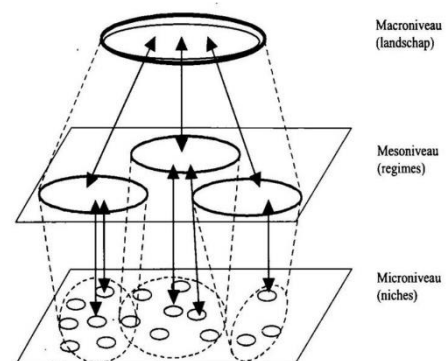


Figure 3: Levels of a transition (Martens & Rotmans, 2005).

According to the transition theory, a transition can be successful when sufficient powerful signals and calls for change come from the macro level, and there are sufficient successful innovations available on the micro level. These two factors then contribute to changes at the meso level (PBL, 2020).

Knowledge about the transition theory can be used to gain further understanding about the challenges and possibilities that come with the Omgevingswet, in regards to windmill parks. Linked to transitions is transition management

Once initiated, the energy transition can be accompanied by the government. This can for instance be done by adopting legislation that makes it easier to develop renewable energy projects like solar panels and wind mill parks. The Rijkscoördinatiereregeling for example is implemented to ensure the development of (renewable energy) projects that are deemed of national interest, amongst which wind mill parks with an output of at least 100Mw. In the next part of this thesis, the Rijkscoördinatiereregeling and its effects will be explained in more detail.

The importance of the energy transition is that it is the main motivation behind developing wind mill parks and thus is the global interest that results in a top-down planning approach in order to make sure that the development is as quick as possible. The 'issue' of wind mill parks can be seen as a 'simple' issue when only looking at the necessity of the energy transition. This is further elaborated upon in chapter 3.3.3.

2.3 Current legislation

2.3.1 The Rijkscoördinatiereregeling and Crisis and Recovery act

The Rijkscoördinatiereregeling is a Dutch act that came into effect on March 1, 2009, and deals with decision making processes regarding the erection of large energy projects in the Netherlands. The act can be found in the 'Wet ruimtelijke ordening, § 3.6.3'.

With the Rijkscoördinatiereregeling, the Dutch minister of economic affairs and climate can coordinate large scale projects that are deemed of national interest (Bureau Energieprojecten, 2020). This means that the decision-making power regarding the project no longer lies with the local government (e.g. municipality or province), but instead with the national government. All decisions that are required for the project (e.g. permits, exemptions, land use plans) are made public at once. If stakeholders do not agree with the proposed plans, they can only appeal via the Council of State (Raad van State), which is the highest Dutch court for disputes between civilians and government. There is no other objection phase (Bureau Energieprojecten, 2020). The aim of the Rijkscoördinatiereregeling is to speed up the decision-making process, and therefore to make sure that certain renewable energy goals are met in time.

Also relevant for the planning of wind mill parks is the Crisis and Recovery act. In short, this act implicates a restriction in an obligation for an environmental impact assessment and a restriction in the possibilities for an appeal by local governments. Furthermore, appeals against projects that are planned under the Crisis and Recovery act are processed quicker (Broring & Tollenaar, 2015). The Crisis and Recovery act was implemented to help recover from the economic crisis in the Netherlands (2008-2016), and originally planned to be a temporary act. However, the act was eventually made permanent

by the Dutch government, meaning that the shorter participation phases that were a part of this act still exist today. Even before the Crisis- and Recovery act was implemented, it was predicted that the act might stay longer than initially planned, and that the shortened participation phase might lead to be problematic (Backes, 2009).

2.3.2 Local resistance and the Rijkscoördinatiereregeling

On multiple occasions, Rijkscoördinatiereregeling projects led to little social acceptance (Wiebes, 2019), severe local opposition (e.g. RTV Noord, 2019; Trouw, 2019), and even opposition within the Dutch government, between municipalities and provinces on the one hand, and the national government on the other (CoBouw, 2015; RTV Drenthe, 2015). Internal opposition has led to formal objections in court, initiated by municipalities and provinces, against the application of the Rijkscoördinatiereregeling for projects within these municipalities and provinces (RTV Drenthe, 2015). External opposition has led to sabotage, threats, and even arson (Trouw, 2019). All of these consequences can potentially lead to delay or even cancellation of the projects, which is the complete opposite of what the Rijkscoördinatiereregeling is supposed to achieve. Furthermore, this opposition can lead to a disturbance in the social cohesion in the often-small villages and rural areas (Trouw, 2019). It is therefore crucial to tackle the issues that lead to opposition.

Resistance towards wind mill parks can be linked to the ‘not in my backyard’ or ‘NIMBY’ phenomenon, which means that even though local residents might be in favor of wind mills, they do not want them in the proximity of their own neighbourhood (see Dear, 1992). Arguments might for instance be aesthetical intrusion, or a feeling of unfair distribution of negative and positive effects of wind mill parks. These arguments are further explained in chapter 3.

2.3.3 Recent and future modifications of the Rijkscoördinatiereregeling

The fact that the application of the Rijkscoördinatiereregeling leads to opposition is known by the Dutch government. This is first apparent from the evaluation of the Rijkscoördinatiereregeling that was done by consultancy firm Andersson Elffers Felix (AEF) in 2016. In the evaluation, both internal and external opposition are named (‘bestuurlijke acceptatie’ and ‘maatschappelijke acceptatie’ respectively) as negative consequences of the Rijkscoördinatiereregeling. By internal opposition, opposition between different governments is meant. This can happen for instance if a municipality opposes local a wind mill park, but the national government still choses to place the park in that respective municipality. External opposition is opposition from outside the government.

Regarding *internal* opposition, it is stated that regional governments feel that the national government supports the project developer of the wind mill park instead of the respective regional government. This is implied by the fact that both project developer and national government try to realize the project, and work closely together (AEF, 2016). Furthermore, the evaluation shows that several municipalities feel pressured, not taken seriously, and/or passed. It is also concluded that a lack of *internal* cohesion leads to more *external* opposition and the other way around (AEF, 2016).

The *external* opposition is less extensively discussed in the evaluation of the Rijkscoördinatiereregeling. It is stated that opposition is mainly limited to windmill parks, gas extraction and gas storage projects. A second conclusion regarding external opposition is that there are very little formal objections submitted against Rijkscoördinatiereregeling projects. However, as stated earlier it is still possible to

formally object against these projects. There are three possible explanations given for the absence of objections in the AEF evaluation. These are:

- Since Rijkscoördinatiereregeling projects are deemed of national interest, local residents might think it is of no use to object. The project will go ahead anyway.
- There is sufficient and clear communication with local residents and groups regarding the project during the start-up phase. Therefore, the plans take into account the local interests, and prevent the necessity for objections.
- The project is so solidly substantiated by the project developer and/or the responsible authorities, that coming up with contra-expertise and second opinions would require too much investment.
- In practice there might be less local opposition than initially anticipated.

It is important to state that the abovementioned explanations are not definitive, but only named as *possible* explanations for an absence of formal objections. As stated earlier, it can be concluded that there is indeed a lot of informal local resistance towards Rijkscoördinatiereregeling projects. The most likely explanations then are that formal objection towards Rijkscoördinatiereregeling projects can be considered either of no use, or too costly. However, the evaluation does not provide any suggestions as to how to tackle this issue that local resistance does not lead to formal objections. An assumption is that ensuring more formal objections however would not be of the best interest of the government, since it may lead to more work and potentially delays.

In response to the evaluation, the former minister of economic affairs Henk Kamp wrote in a letter to the Dutch parliament that energy projects would be executed on a regional level (e.g. municipal or provincial) where possible, instead of by default applying the Rijkscoördinatiereregeling and therefore executing the project on a national level (Kamp, 2017). Furthermore, it is stated that the Rijkscoördinatiereregeling will take place in a more programmatic approach, where possible in cooperation with local and regional initiatives. Kamp (2017) concludes the letter with the statement that the energy transition can only be achieved together, implying that it is important to prevent local opposition and resistance. However, no evidence was found that backs up these wishes in actual projects.

In another letter to the parliament, this time by minister of economic affairs and climate Eric Wiebes, more ideas and plans are laid out for the future of the Rijkscoördinatiereregeling (Wiebes, 2019). Wiebes states that since the evaluation of the Rijkscoördinatiereregeling in 2017, procedural changes have been made in some projects that should tackle the issue of societal resistance of Rijkscoördinatiereregeling projects. As a part of these changes, there will be meetings between the project developer and the involved authorities in an early stage of the project, to find which governmental level is most suitable to further develop the project. Examples of projects where this new way of working was already applied are the windmill park A16 and several solar panel parks. Furthermore, in the future, pointing out locations for windmill parks and solar panel parks would be done by municipalities and provinces, in so called Regional Energy Strategy plans (RES plans) (Wiebes, 2019). However, currently the Regional Energy Strategy plans do not result in any binding or mandatory outcomes. Furthermore, the regional plans can still be overruled by the national government, meaning that in theory they can still deviate from the plans when pointing out locations for a new windmill park.

The proposed changes in the Rijkscoördinatiereregeling and crisis- en herstelwet imply that politicians are aware of the current resistance and the necessity for change. However it remains to be seen if the measures are sufficient. Furthermore it can be argued that these measures should have been taken earlier, since resistance has already been present several years.

2.3.4 Omgevingswet

The proposed changes in the execution of the Rijkscoördinatiereregeling are part of a bigger change in Dutch spatial planning, namely the implementation of the Omgevingswet (Wiebes, 2019). The Omgevingswet is a Dutch act that is expected to come into effect in 2022. Over thirty spatial planning acts are merged into the Omgevingswet, to provide more clarity and insight, and to speed up the decision-making process. Two key points of the Omgevingswet are to decentralize tasks where possible and to encourage participation (MBK, 2020). It is evident that these two key points require changes to be made in the current execution of the Rijkscoördinatiereregeling.

With the adaption of the Omgevingswet therefore, the Rijkscoördinatiereregeling as it is will become obsolete. The most important governmental tools that are now provided in the Rijkscoördinatiereregeling will be captured in the 'projectprocedure' and 'projectbesluit' (project procedure and project decision) processes of the Omgevingswet. There are important differences between the Rijkscoördinatiereregeling and the project procedure, which will be elaborated upon in the analysis of the Omgevingswet in chapter 5.

2.3.5 Top-down vs. bottom up

The Rijkscoördinatiereregeling as it is can be seen as a clear example of a top-down planning approach. The act was explicitly created for the national government to take over the planning and development process from local governments in situations that are deemed of national importance, and to speed up the planning process and procedures. This is arguably a direct opposite to a decentralized planning process as meant in the Omgevingswet which by definition takes more time and effort, since more people are involved in the process, and more communication is therefore required.

The procedures of the Rijkscoördinatiereregeling can also be seen as a form of formal rationality, which can be defined as the use of formal procedures to achieve given ends (Allmendinger, 2007). Quick decision-making in planning can then become an end in itself, at the expense of other ends such as quality of the decisions, according to Allmendinger (2007). Even though quick decision making as an end is not negative per se, it should be considered that the government must adhere to the basic principles of 'good governance'. Good governance is defined by the United Nations by eight characteristics. Relative to this thesis are at least: *"it is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, effective and efficient, and equitable.* (Yap, 2009). Then if quick decision-making leads to decisions that are less participatory or transparent for instance, it might be contrary to the basic principles of good governance.

The top-down approach of the Rijkscoördinatiereregeling has led to severe resistance and a lack of local support. However, now possibly a change towards a more communicative, bottom-up approach has been initiated with the Omgevingswet.

In stark contrast with the Rijkscoördinatiereregeling, the Omgevingswet has an explicit aim towards more participation. However, the term participation is not further explained or defined in the Omgevingswet. In theory participation can have several forms and meanings (Arnstein, 1969). These are further elaborated upon in chapter 3.3.2. Participatory planning processes can theoretically lead to more local support by involving local residents in the decision-making process, thereby creating a mutual understanding between stakeholders and planners about the possibilities and limitations of the planning process. However, there are also several potential pitfalls. Full consensus is a Utopia, and there is no guarantee that any consensus will be reached through communication. When local residents fear the noise nuisance or aesthetic degradation that come with wind mills, it is to be expected that they are not easily persuaded to agree with a nearby wind mill park regardless. Connected to this is the argument by Dryzek (1990), who states that the field of formal institutional designs is where communicative rationality is at its weakest. There is recognition of the need for some kinds of institutions with decision making powers to ensure that action is taken eventually. However, it is difficult for institutions to be sensitive to the variety of needs of communicative rationality and participative and collaborative (Allmendinger, 2007). In chapter 3.2 the subject of communicative planning will be further elaborated upon.

It must thus be concluded that the Omgevingswet falls a difficult task. Participation in general is encouraged, and stakeholders are included so that their interests can be taken into account and their voices can be heard, whilst simultaneously making sure that there is a decision-making power somewhere. This may subsequently lead to the maintaining of power imbalances which in turn may undermine the participatory planning process.

2.3.6 Tension between urgency and thoroughness

Earlier in this chapter it was argued that the transition towards renewable energy is an urgent necessity. The reasons for this are the need to reduce climate change, and the need to anticipate the fact that fossil fuels are finite and may lead to unwanted geopolitical consequences. In chapter 1 it is explained that (inter)national climate- and emission targets further add to the urgency of a transition from fossil fuels to renewable energy. The national government therefore must ensure that projects that contribute to the energy transition (e.g. windmill parks) can be developed as quick as possible.

However, the need for quick decision-making processes and development of large-scale renewable energy projects may lead to undesirable effects. For instance, decision making might be less thorough and/or less inclusive as when compared to situations that are less urgent, which in turn could lead to resistance. Furthermore, as stated earlier in this thesis, the government should adhere to the principles of 'good governance', in order to ensure that the decision making process is inclusive (Yap, 2009). Quick decision making in order to facilitate the energy transition should not go at the expense of the basic principles of good governance.

This tension between urgency and good governance principles creates a challenge for the Dutch government. Both good governance and urgency should be taken into consideration when developing renewable energy projects. Furthermore, power relations can shift the focus of the government to either side. However, good governance and urgency are not by definition mutually exclusive. The

implementation of the Omgevingswet is arguably a very good moment to ensure that renewable energy projects are developed urgent, as well as via the principles of good governance.

2.3.7 Conclusions regarding the context

In this chapter first it is explained that building wind mill parks is a necessity because of their importance in the ongoing energy transition to combat climate change, and thus to transition into a sustainable society. This energy transition can be accompanied or sped up by the government by ensuring that legislation is compatible with the energy transition, e.g. by making sure that renewable energy projects can be developed without much delay. Currently, large renewable energy projects such as wind mill parks with an output of at least 100Mw, are planned via the Rijkscoördinatierегeling. This planning act ensures that the national government may locate sites for wind mill parks, even if a local destination plan attributed another destination for the area. Also all required permits and permissions are coordinated by the national government, and there is only one formal objection phase for the whole project, directly via the Dutch Council of State.

However the Rijkscoördinatierегeling is a strictly top-down approach where the national government coordinates the project and ensures that the development goes ahead. A shift in spatial planning towards more bottom-up communicative approaches made way for a new planning act, namely the Omgevingswet. This new planning act can potentially also lead to less resistance, as local residents are more involved in the projects via mandatory participation processes in the Omgevingswet. In chapter 3.3.2 however it is explained that the term participation does not tell us anything if not further defined, since participation can have many different meanings.

The theoretical framework of this thesis however is not limited to the communicative planning paradigm. It was already concluded in this chapter that current wind mill park planning practices have led to severe cases of local resistance, that can be explained with reference to 'not in my backyard' arguments. These arguments are also further elaborated upon in chapter 3. This is done to create an understanding of the possible motivations behind local resistance towards wind mill parks, so that eventually conclusions can be made about the way that these motivations are addressed in the processes of the new Omgevingswet.

3. Theoretical framework

3.1 Introduction

In this chapter, the research of this thesis is substantiated with contemporary theories. As noted in the previous chapter, local resistance towards projects that are now planned under the Rijkscoördinatiereregeling can mostly be categorized using ‘not in my backyard’ (NIMBY) arguments. These arguments in relation to the Rijkscoördinatiereregeling and wind mill parks are extensively explained in chapter 3.2. The term participation is used extensively, both in this thesis and in government documents. However, participation can have many different meanings. This is further elaborated upon in chapter 3.3.2. In chapter 3.3.3, the issue of wind mill parks is framed by using the complexity model by de Roo (2003) in order to make statements about the optimal way to approach the issue, either top-down or bottom-up. The communicative planning paradigm is explained in chapter 3.3.4 because it strives for consensus and equality of participants, which is an extreme and utopian view when considering wind mill parks. However, it still provides guidelines and information that can be used to answer the research question of this thesis. Finally, these chapters are combined in chapter 3.4 in order to try establish a theoretical approach to handle the issues of wind mill park planning.

3.2 Local resistance towards wind mill parks

3.2.1 Introduction

A study by Boile et al. (2018) shows that resistance towards local windmill parks is not by definition linked to resistance towards wind mill parks in general. However, support of wind energy is then mostly limited to wind mills that are outside one’s perceived environment, whereas wind mills that are in close proximity of one’s home do evoke resistance. This so called ‘not in my backyard’ resistance is now elaborated upon, to gain further insight in the reasoning behind this local resistance. By doing so, it can eventually be examined to which extent these motives for resistance are addressed in the Omgevingswet.

3.2.2 NIMBY

NIMBY definition

NIMBY is an acronym for the phrase ‘not in my back yard’ (Rogers, et al., 2013). Wolsink (2007) defines NIMBY as ‘a situation in which someone has a positive attitude towards something in general, but accompanies this with a motivation to oppose its installation locally, due to reasons of self-interest’. Dear (1992) uses a slightly broader definition: “NIMBY refers to the protectionist attitudes of, and oppositional tactics adopted by community groups facing an unwelcome development in their neighbourhood”. He also states that residents usually concede that these ‘noxious’ facilities are necessary, but not near their homes, hence the term ‘not in my back yard’.

Even though NIMBY has a negative image, it can also be seen as a positive phenomenon since it demonstrates the intensity of community activism and the ability of citizens to defend their environment in a systematic and well-documented way. Similarly, the communicational turn in planning proposes to take advantage of citizens' determination to participate in developing solutions to problems arising from projects that pose a potential threat or risk (Reyburn & Sénécal, 2006).

Dear (1992) finds that NIMBY can relate to multiple projects, such as human service facilities, landfill sites, hazardous waste facilities, low-income housing, nuclear facilities, and air ports. Wind farms fit this genre in the sense that nearby residents bear localized negative externalities while the benefits of wind energy, such as air pollution reduction and energy security, accrue more widely (Boyle, et al., 2018). According to Petrova (2016), NIMBY is often viewed as the 'single greatest barrier to wind project investment'.

The importance of NIMBY in the windmill farm debate

Indeed it is evident that worldwide, project developers of windmill parks often face resistance that comes from NIMBY reasoning. For instance, according to a study by Boyle et al. (2018) in the United States, public opinion polls show that while many Americans support wind energy development, wind farm projects often face local opposition. This dichotomy between general support for wind energy and local opposition is attributed to the NIMBY phenomenon. The European project WindBarriers pointed out that over 20% of wind energy projects are delayed and nearly 20% are seriously threatened due to appeals. (Dütschke, et al., 2017). In Greece, where local acceptance of wind power is characterized as 'high', installation of new wind mill parks has often been postponed due to intense resistance by local communities (Kontogianni, et al., 2014). Thus, dealing with local acceptance of wind turbines is an issue for the wind industry (Dütschke, et al., 2017).

NIMBY arguments according to the literature

There are several potential arguments that lead to NIMBY reasoning, which will be expanded upon in this paragraph. Petrova (2016) categorises these community concerns into four categories, namely visual/landscape, environmental, socioeconomic, and procedural. Additionally, Kontogianni et al. (2014) also emphasise the factor of time, meaning that there is a correlation between the phase the project is in (pre-planning phase, planning phase, building phase, and finished phase) and the attitude towards wind farms. This is also further elaborated upon in this chapter.

Aesthetics

One of the most common objections is the aesthetic impact of wind turbines on scenic views or disruption of the character of residential neighbourhoods or rural areas (DuVivier & Witt, 2016; Jones & Eiser, 2009). According to Petrova (2016), studies show that the most common reasons for wind siting opposition are aesthetic degradation, and the perceived reduction in the value of existing landscapes. In the Netherlands, onshore windmills are being placed with a maximum height of over 200 meters and according to the forecasts, wind mills will grow till 250 meters of height, as is visually represented in figure 2. Because windmills require a lot of wind for maximum benefit, they are often also placed on elevations in the environment, further expanding their visibility (DuVivier & Witt, 2016; Petrova, 2016). Since the level of aesthetical nuisance caused by wind mills is personal and subjective,

it is hard to quantify and rank the visual impact, though attempts have been made (Tabassum-Abbasi, et al., 2014). Research does show that the level of nuisance is impacted by several factors, such as the nature of the background, the local landscape, place attachment, and the landscape between the viewer and the turbines (Tabassum-Abbasi et al., 2014; Perlaviciute et al., 2018).

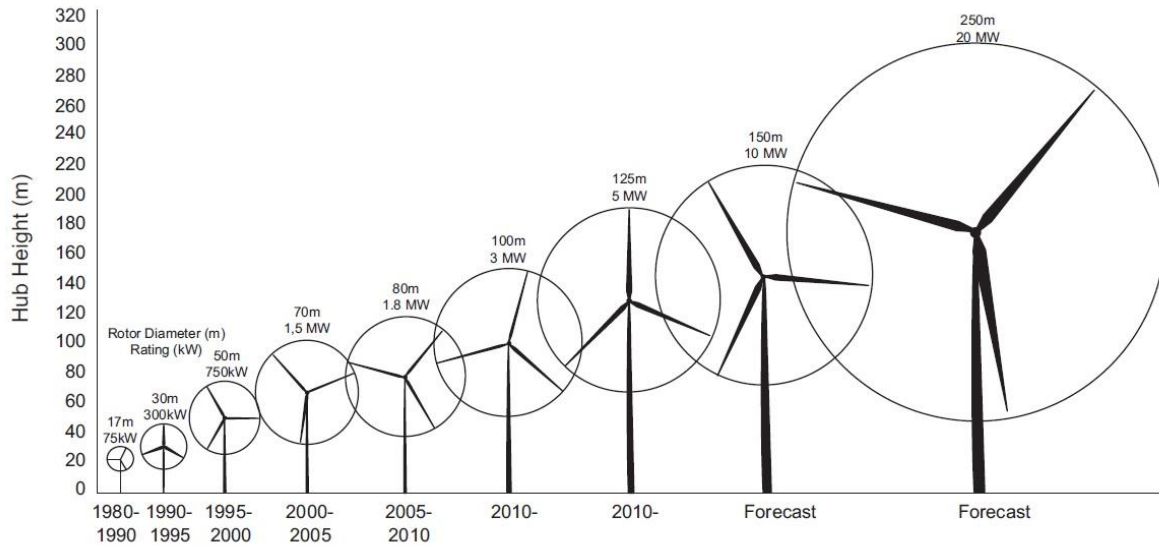


Figure 4: (predicted) growth in size of wind mills in recent years (Tabassum-Abbasi, et al., 2014).

Complaints and fears about the degradation of the local environment are not limited to the aesthetic values, but also include noise nuisance. In a case study by Kontogianni et al. (2014) it is shown that near a wind mill park in Greece, 19% of respondents have experienced unexpected noise nuisance, and 16% experienced expected noise nuisance. Klæboe & Sundfør (2016) found that noise annoyance in a case study in Norway depends strongly on other factors as attitude towards renewable energy and aesthetics. Distance between the windmills and the houses of the respondents also affects the noise nuisance level, and windmills need to be located as far as one kilometre away from the houses before the annoyance levels become acceptable. Results in the Netherlands though may vary, as the terrain is less hilly and sound propagates more horizontally (Klæboe & Sundfør, 2016). Even though noise levels are quantifiable on the decibels scale, whether a noise level is agreeable or not is still subjective (Tabassum-Abbasi, et al., 2014). This can lead to disagreements about the distance necessary between windmills and residences, even when projects do not surpass to the legal noise levels.

Environmental concerns

Of all the renewable energy sources, except direct solar heat and light, wind energy is believed to have the least adverse environmental impacts (Tabassum-Abbasi, et al., 2014). However, environmental concerns are often put forward by opponents of wind mill parks. It can be argued that environmental concerns are not a NIMBY concern, since environmental concerns should not be limited to people's 'back yards'. However, environmental concerns are often named as NIMBY concern in literature (Petrova, 2016; Kontogianni et al., 2014; DuVivier & Witt, 2016). Indeed, numerous researchers have noted that, in wind power siting debates, both supporters and opponents base their arguments on environmental concerns. These so-called "green vs. green" debates typically revolve around local environmental harms (e.g., wildlife, landscape, and noise impacts) versus regional or global benefits

(e.g., climate change mitigation and air pollution reduction) (Rand & Hoen, 2017; Avila, 2018). This can explain the fact that research can both find a positive correlation between pro-environmental beliefs and support for wind energy and a negative correlation (Rand & Hoen, 2017).

Socioeconomic imbalances

It is widely recognized that socioeconomic aspects play an important role in the implementation of wind energy projects (Rand & Hoen, 2017; Langer, et al., 2017). In general, those living near wind facilities want benefits that stay in the local community, and they feel a sense of injustice about bearing the burden of costs when consumption of, and profits related to, the power are enjoyed elsewhere (Rand & Hoen, 2017). However, Songsore & Buzzelli (2015) argue that whilst studies generally suggest that community benefits increase social acceptance of a windmill park, these benefits might also lead to divisiveness within the community. This might be the case when part of the local community supports a local wind mill farm, whilst another part of the community opposes a local wind mill farm. Furthermore, economic benefits are usually accompanied by large scale windmill park developments in rural areas, and might therefore fail to offset the perceived negative impacts (Baxter, et al., 2013). Also, carefulness is key when providing financial compensation to local residents, as this might be perceived as bribery and therefore can have detrimental effects on the trust towards the project developer (Aitken, 2010).

Negative socioeconomic consequences might also exist in the form of a decreasing property value of residences near a windmill park (Baxter et al., 2013; García et al., 2016; Petrova, 2013). Studies show a great difference in the (perceived) alteration of the property value after the erection of a nearby wind mill park. The value alterations range from a possible *increase* in property value, to devaluations of as much as 25% (Petrova, 2013; Baxter et al., 2013). However, these percentages might be large exceptions in practice. A Dutch study finds that in the Netherlands, house prices of residences within two kilometres of windmills drop on average 1.4 to 2.3 percent (Dröes & Koster, 2014). Rand & Hoen (2017) argue that although studies in the United States have not found evidence of consistent, measurable, or significant reductions in home values near operating wind facilities, the *perception* or belief of property value impacts may still affect acceptance of wind. Other potential negative socioeconomic consequences of a windmill park include decreased tourism, increased traffic, increasing local economic inequality, impacts to fishing and other recreational opportunities (Rand & Hoen, 2017; Petrova, 2013).

Procedural fairness and participation

Consultation and dialogue with the public means giving the public the possibility to give feedback on the project and its specifications, and that this feedback is then considered by the project team and/or relevant administration (Petrova, 2013). This is also a part of the good governance principles. Hereby it is important to be inclusive and responsive (Dütschke & Wesche, 2014). This means listening and responding to concerns of all stakeholders. For wind mill park planning in the Netherlands, it is relevant to note that legal civilian stakeholders are all that live within a radius of ten times the tip height of the nearest wind mill. This is captured in Dutch legislation (Nysingh, 2018). It can be argued however that this legal definition might not include all actual stakeholders, especially given the fact that the Netherlands is a relative flat country, and the fact that windmills are increasingly being built offshore. Dütschke & Wesche (2014) emphasize the importance of flexibility, meaning that developers should

prepare for local requests, and to anticipate the possibility to make changes to the planned windmill parks, e.g. by building less turbines, or by deactivating the turbines at a certain time. However, including local residents and stakeholders might also lead to a longer planning process. Of course, since the NIMBY phenomenon can also lead to a longer planning process, this then validates the question which approach is most time efficient.

According to Aitken (2010), local communities will respond better to procedural fairness, as opposed to distributional (or outcome) fairness (e.g. economic benefits). The processes around wind project planning and development can significantly affect public acceptance. And a lack of opportunity for local residents to engage meaningfully in the planning process may reduce support or increase local conflict (Rand & Hoen, 2017). However, Petrova (2013) notes that Planning authorities and energy developers are still led by the presumption that the population local to a proposed project will exhibit NIMBY concerns and, therefore, the mechanisms of local involvement should be designed in such a way as to marginalize the opinion of local opponents. As planning of windmill parks in the Netherlands is streamlined and quicker under the Rijkscöördinatieregeling, and sometimes viewed as being “*shoved through*” without consent of the local residents (RTV Noord, 2019) this is an important notion. When local involvement is designed in such a way that local opinions are marginalized, this may very well lead to even more resistance.

Engagement practices can be done in the form of information dissemination, public meetings, dialogue, consultation, and mediations (Langer et al., 2017). They are related to concepts of procedural justice, and include trustworthiness of project developers and decision makers (Petrova, 2013). Dütschke et al. (2017) categorise procedural fairness issues into three categories, namely *informational measures, consultation and dialogue with the public, and co-decision making*. Petrova (2013) and Rand & Hoen (2017) add to this the importance of trust building with authorities, decision makers, and other participants.

Extensively informing local residents about the upcoming project might thus increase local support of windmill parks. Krohn & Damborg (1999) find that the NIMBY syndrome seems to have the strongest effect in areas where there is no experience with wind mill projects. This lack of experience can potentially lead to false assumptions and exaggerations. This indicates that public acceptance of wind energy at least to some degree increases with the level of information. Dütschke & Wesche (2014) agree to the necessity of informing the local residents early on. During what they call the ‘termination of need’ phase, where the need for wind energy development is examined, the public should already be informed and integrated. Here, transparency should be provided about the mechanisms to define the necessity for wind energy. By doing so, foundations for social acceptance in the later steps of the development process are laid.

Study also shows that the quality of communication during the planning process has a significant influence on the acceptance of or opposition towards the project. First, information must be accessible and provided in a way that is easy to understand (Hammami et al. 2018; Bell et al. 2005). Research reports or environmental impact assessments are unlikely to meet the information needs of the public. Instead, developers and policy makers should draw from literature and experience with public participation techniques and environmental communication (Bell et al., 2005). Furthermore, the information regarding wind power must be presented in an accurate, timely, and honest manner

(Dütschke & Wesche, 2014). Failing to do so might result in a loss of trust in the developer and or responsible politicians. Of course these principles are not limited to communication regarding wind mill farms. Transparency, accountability and civic engagement are all principles that the United Nations considers a requirement for good urban governance, and which therefore should be widely applied (Virtudes, 2016).

Bell et al. (2005) add to this that information will always be interpreted differently depending on the reader, who's "*lived experience*", "*common sense*", "*local knowledge*" and "*tacit or 'practical knowledge'*" all influence how information is interpreted. Finally, there always will be a certain level of mistrust towards politicians, developers, or experts. This again underlines the importance of trust building when aiming for local acceptance, and the importance for governments to adhere to the principles of good governance, which are further elaborated upon in chapter 2.3 (Dütschke & Wesche, 2014; Petrova, 2013).

By considering the abovementioned points of inclusion, information and trust it might theoretically be possible to overcome a certain level of resistance towards windmill parks, if that resistance is related to procedural unfairness. However, since a full consensus is not realistically possible in the case of windmill parks, it is no final solution to end all resistance.

Practical issues and procedural fairness

Practical implementation of a more participatory planning process however seems difficult, and potentially time consuming. Whilst Rand & Hoen (2017) find that scholars have suggested that moving away from a "decide-announce-defend" model of wind facility planning toward a more collaborative, "consult-consider-modify-proceed" process might increase local support. However, this seems counterintuitive with the goals of the Rijkscoördinatiereregeling, which is created to speed up the process. Studies (e.g. Jami & Walsh, 2014; Dütschke et al., 2017) indeed make note of potential drawbacks of more inclusive planning. Public participation is time consuming, and if poorly managed can lead to a loss of a public official's credibility. Power imbalances between government, experts, energy entrepreneurs and local residents might bias decisions, public participation might cost a lot of resources, can lead to an increased tension between the public and government, and sometimes implementation of reached decisions is not guaranteed (Jami & Walsh, 2014). Full co-decision making, defined by Dütschke et al. (2017) as means to sharing the decision making process (i. e. the public is involved via a citizen vote that directly impacts decisions regarding the wind mill or site), may therefore be a means to increase local support. However, it may also lead to unwanted delays in the decision making process.

Another part of the process of fairness and participation (consistent with NIMBY arguments) is trust between the local community and the project developers (Petrova, 2013; Rand & Hoen, 2017). Trust however is deeply connected with the provision of information, and involvement of local communities in the decision making process (Petrova, 2013). Furthermore, trust might be lost because of negative past experiences with planning processes. This loss of trust can even result in a swich from supporting to opposing the wind mill project (Aitken, 2010).

It can be concluded that procedural unfairness is at least partially responsible for local resistance towards wind mill parks. Adopting a participative planning process is difficult in practice because of power issues, inefficiency and trust issues. Also, eventually a decision has to be made regarding the

siting of the windmill park. Usually there will still be actors that do not agree with the designated site. If (inter)national climate- and emission goals should be reached in time, decisions have to be made in a timely matter. This leads to the question of *'is procedural unfairness (partially) acceptable?'*

This is tied to the question of *to what degree does procedural unfairness lead to a slower planning and development process because of increased resistance?* Here (a feeling of) procedural unfairness can simply be explained as a feeling that the planning procedures are not fair. If the feeling of procedural unfairness leads to more loss of time (e.g. via an increased amount of objections, a loss of support from local landowners, damaging of supplies), than what is gained via the 'unfair' procedures (e.g. less moments for objection, quicker planning procedures, less participation or information moments), there is little benefit in holding onto the 'unfair' procedures. How to manage the balance between an actual outcome (in the form of an appointed site for a wind mill farm) and procedural fairness, is then a great challenge for the Omgevingswet.

It should be mentioned that the abovementioned feeling of procedural unfairness is not necessarily the same as *actual* procedural unfairness. Actual procedural unfairness is not in line with the principles of good governance and is demonstrably unconstitutional. Therefore actual procedural unfairness should also lead to legal consequences. A *feeling* of procedural unfairness however, might still be present even if a project developer and the responsible government adhere to all principles of good governance and legal regulations. This feeling can still be created by power imbalances, a lack of trust, or legislation.

Critiques on the NIMBY phenomenon

The abovementioned reasons that attribute to the NIMBY phenomenon might provide a valid starting point when studying the opposition towards local wind mill parks. Also, academic criticism towards the NIMBY phenomenon must be taken into consideration when trying to gain insights about local opposition. Aitken (2010) finds for example that within the wind power literature a broad consensus has emerged that NIMBY explanations are insufficient to understand public attitudes and/or responses to wind power developments.

While people with NIMBY arguments are expected to be in favour of wind power that is not generated in their 'back yard', this might not always be the case. Contrary, local opposition is sometimes found to be opposed to wind power anywhere (Aitken, 2010). Wolsink (2007) agrees with this notion, and even finds that it is rare to find a combination of general positive attitudes, and oppositional behaviour based on selfish motives relating to the 'backyard' idea. He argues that instead, the announcement of a (windmill) project creates a vested interest in the project and therefore starts a process of thinking about the project. This new thinking process may then lead to an opposing view, which of course could very well be justly and legitimate. In other words, the fact that some residents are not opposed to windmill projects might be caused because they never had to deal with such projects. These viewpoints have to be taken into consideration before potentially falsely assuming that support of local windmill parks continues to exist after the park is developed.

Critics of the way that the NIMBY phenomenon is portrayed find that NIMBYism is often attributed to ignorance, selfishness, and prudence of local opponents and that this can be overcome with sufficient information and education (Hammami et al., 2018; Aitken, 2010). This implies that negative opinions towards wind mill projects can partially be attributed to a lack of information or to uncertainty, and also that supporters are more legitimate than opponents. While this might be over-simplified, and

does not do any justice to local residents with justifiable complaints, it does reinforce the idea that information is a very important aspect in forming opinions regarding local windmill parks.

To some extent it can indeed be argued that objection of local wind mills is a result of a lack of information. Studies show that exposure to wind mills, once placed, sometimes lead to an increased support of windmills. More specifically, several studies show that there is a correlation between attitudes towards wind mill parks and the development phase of a local wind mill park (Wolsink, 2007; Rand & Hoen, 2017; Bell, 2005). This correlation is found to be a U-shape ranging from a positive attitude towards wind mill parks (that is when people are not confronted by a wind power scheme in their neighbourhood), to much more critical (when a project is announced), to positive or neutral again (some reasonable time after the construction). It must be mentioned that wind mill parks gain less acceptance over time than solitary wind mills. There are multiple possible explanations for this correlation; it is speculated that after a wind mill farm is completed, people see the environmental benefits provided by harnessing wind power as greater than the perceived local disadvantages and inconveniences (Petrova, 2013). Another possible explanation of the U-shaped correlation between windmill acceptance and time might be that local residents are better informed over time. Petrova (2013) states that acceptance of wind projects is shown to increase with experience living near a wind farm or after visiting an operational one. This could lead to the conclusion that the anticipation for the negative impacts of a wind mill is greater than the actual negative impacts.

However, these explanations might be over-simplified and very positive. Aitken (2010) argues that this change in attitude over time can potentially be attributed to a sense of 'defeat' by local residents who feel that further opposition is futile. Also local opponents might have been compensated or even moved away (Boyle et al., 2018). Finally, Wolsink (2007) states that a return to a positive opinion of wind mills after they have been placed is not inevitable, and only occurs when the existing environmental impact is adequately dealt with in the eyes of the local population.

And, even if it holds true that acceptance (or even support) of local wind mills grows once they are placed, this conclusion is not easily translated in political measures that should lead to acceptance of a planned wind mill park. Anticipation of negative impacts will still lead to opposition, and therefore to a longer planning process and issues with finding a suitable area for a wind mill park. Bell et al. (2005) state that there is no 'technical fix' for the problem of landscape impact. Instead, the only way of accommodating people's landscape concerns is to site wind farms in places that people find more acceptable.

Petrova (2013) concludes that the acronym NIMBY should not be used at all anymore. She argues that calling opponents NIMBY strengthens their position and can attract the attention of residents that were not originally involved in the debate as opposition. Also, because of the negativity associated with the NIMBY label, people opposing a project are likely to frame their arguments to justify their position on the grounds that the project will not be suitable for the area because of negative environmental consequences. However it can be argued that not using the acronym NIMBY anymore will not solve these issues. In contrast, the underlying issues that cause opposition should be focused on, such as a lack of trust or power imbalances and the expected or actual hinderance from the wind turbines. A negative impact on the local environment will always have to be weighed against a positive impact on the global environment.

Conclusion regarding resistance towards local wind mill parks

The conclusion can be drawn that when relying solely on 'pure' NIMBY reasoning, we might fail to understand the full dynamics of support and opposition of wind mill parks. However, the different arguments provided by NIMBY reasoning might still help to gain an understanding in what contributes to the opposition to wind mill parks. It can be concluded that a negative opinion towards the aesthetics of wind mills, environmental concerns, concerns about ecosocial imbalances, and concerns about fairness and inclusion can lead to a negative opinion towards wind mills and wind mill parks. However, these concerns are not per se limited to projects in peoples 'back yards', but might very well be general concerns towards windmill parks.

In this chapter it was also concluded that (a lack of) information and communication are important parts in increasing or decreasing local resistance. Furthermore it was concluded in chapter 2.3.4 that an explicit aim of the Omgevingswet is to stimulate local participation. In order to better understand the link between information or communication and spatial planning, the paradigm shift towards a communicative planning approach is further elaborated upon in chapter 3.3.4.

3.3 A complex issue

3.3.1 Intro

In planning, a paradigm shift has emerged from a technocratic top-down way of working towards a bottom-up participatory and communicative approach (Healey, 1996). Allmendinger (2017) states, that central to the shifting planning paradigm is the idea of rationality. With postmodern thinking came the idea that not all planning issues are purely rational, that is to say objective, quantitative, and calculable (Innes, 1998). Instead, the subjective and qualitative experiences of locals should be taken into account (Elling, 2017). These ideas have led to a need for a different approach to planning issues. If knowledge is subjective, this then implies that planners or politicians are not all-knowing and do not have all definitive answers. Furthermore, if knowledge is objective, planners still have to deal with uncertainty since generally not all information is available. An important notion however is that local knowledge, be it subjective or objective, should be involved in the process. This is where more local participation is required. Public participation in particular should then be considered crucial within environmental planning and regulation (Fischer, 2000).

First then, it is essential to understand the meaning of participation. Participation can take different forms, levels, and therefore different meanings. In this thesis for instance, participation is used as an aim in the Omgevingswet, as part of an academic debate, and because it has its place in communicative planning theory. Therefore no further comparison or debate can be included in this thesis without clarifying what kind of participation is meant. With this, debate and argumentation became key concepts (Elling, 2017).

One consequence of the shift to a communicative approach is the necessity to frame issues; not all issues can be dealt with efficiently by just assuring that every stakeholder is included in the decision making process and is participating. In chapter 3.3.3 this issue is further elaborated upon and it is explained how the issue of wind mill parks can be framed and what the consequences hereof are.

In chapter 3.3.4 the communicative paradigm is elaborated upon. Communicative or collaborative planning is a way of spatial planning with equally powered participants that strive for consensus. The paradigm emerged from a sense of loss of confidence in political systems as mechanisms for conflict mediation and the strategic management of collective affairs (Healey, 1996; Allmendinger, 2017). Communicative planning is included here because it directly links to participation in planning, and to explain the shortcomings of a communicative approach for the issue of wind mill parks.

3.3.2 Participation

Arnstein (1969) distinguishes eight levels of participation in her ‘Ladder of Citizen Participation’ which is still widely used today. The ladder is shown in figure 5 and shows rungs that range from nonparticipation to degrees of actual citizen power.

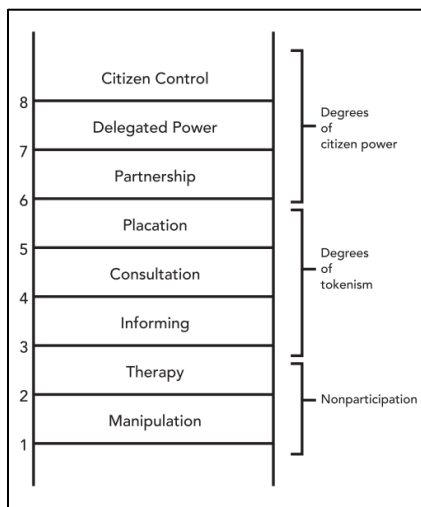


Figure 5: The participation ladder of Arnstein (1969).

By further explaining the rungs in the ladder of participation, we gain a better understanding of the (im)possibilities of the government and/or project developer in wind mill park planning. Also, we can compare the different types of participation to the regulations in the Omgevingswet to make predictions if actual participation can be achieved. Finally, the results of the deducted interviews can be compared to the ladder of participation to find out how participation is done in practice.

Manipulation and therapy, the bottom two rungs on the ladder, are typed by Arnstein (1969) as ways of ‘nonparticipation’. This means that *“Their real objective is not to enable people to participate in planning or conducting programs, but to enable powerholders to ‘educate’ or ‘cure’ the participants”*. With manipulation, people can be placed on advisory committees or boards without any real power. Instead of educating, persuading

and advising by the local residents, they are the ones who are being ‘educated’ by the officials/developer in order to gain their support of the project. Manipulation can very well be applied to the planning of wind mill parks, when local stakeholders are invited into boards or committees and persuaded to support the project (e.g. via financial gains or by pointing out the need for an energy transition) without having any actual power.

Therapy is explained as putting the citizens to work to change themselves, rather than giving them an actual say in procedures. It is thus meant that powerlessness is assumed to be the same as being mentally ill. This for instance might be applied to downplay the negative effects of wind turbines by shifting the blame from the wind turbine to the person that is complaining.

Informing, consultation, and placation are described as degrees of tokenism by Arnstein (1969), meaning that these rungs are potentially only a symbolic effort towards participation. The importance of informing has already been established in chapter 3.2.2 of this paper and Arnstein agrees that it can be the *“most important first step toward legitimate citizen participation”*.

Here it must be taken into account however, that informing can easily turn into one-way communication whilst the actual benefit lies in the opportunity for local residents to also inform the developer. With consultation, residents’ opinions are invited e.g. via surveys, meetings, and hearings. However, according to Arnstein (1969) this consultation has to be combined with other nodes of

participation since otherwise there is no guarantee that the extracted opinions are actually being taken into account. The final rung of tokenism, placation, allows for a small number of residents to take place in committees with actual power, however power holders retain the right to judge the legitimacy or feasibility of the advice, or can outvote the residents.

When wind mill park planning processes are viewed in light of these degrees of tokenism, it can be concluded that insufficient informing, consultation, and placation is easily done in the case of wind mill parks, therefore not contributing to actual participation at all. For instance, by one-way communication about the project via flyers or a website, or by not taking into account opinions that are gained from information evenings.

The three top rungs of the ladder of participation are described by Arnstein (1969) as degrees of citizen power. With partnership, power is redistributed through negotiation between citizens and power holders, and planning and decision-making responsibilities are shared. This negotiation for the power can also result in citizens achieving dominant decision making authority over a project. Here the project developer then needs to start the bargain process with the local residents in order to make changes, instead of just responding to pressure. The residents gain accountability of the program. This is described as delegated power in the ladder of participation. The final rung in the ladder is citizen control, where the local residents handle the entire job of planning, policy making, and managing a programme. This is thus neighbourhood corporation without intermediaries between it and the source of funds. Because of the fact that wind mill parks by definition serve a national or global interest and have local negative consequences, it is unrealistic to expect local initiative and thus full citizen control. However, partnership or even shared power might potentially be possible if certain important conditions are clearly defined beforehand by the government. For instance the minimum output of the wind mill park or the minimum amount of turbines, and/or a general area the park could be located. Other conditions can then be negotiated by the local residents such as the exact amount of turbines, the exact location, and shutting down the turbines at certain times to minimize cast shadows or noise nuisance.

As stated in chapter 2.3.4, increased participation is an explicit goal of the Omgevingswet. It was also established that no further conditions or minimum requirements are mentioned, just that participation has to be done. Referring to the ladder of participation by Arnstein (1969) then there is a possibility that the mandatory participation in the Omgevingswet will in practice be limited to degrees of tokenism, either intentional or unintentional. Because informing, consultation, and placation can all be explained as a form of participation, even if not actually true.

In communicative planning literature, participation and collaboration are predominantly used in a consensus-building model where all involved groups have equal power (Innes, 1998; Healey, 1996). In this thesis this consensus-based model should be viewed as an utopian model that is not directly applicable to the planning of wind mill parks, because of the conflict between the general and the local interests that is created by wind mill parks.

It can thus be concluded that participation can have several different meanings. These range from measures that do not actually contribute to participation at all, to consensus building between participants that have equal power. The results in this thesis regarding participation then must be

critically viewed in order to determine which meaning of participation applicable, and if this meaning can be defined as actual participation, or rather a form of tokenism or nonparticipation.

3.3.3 The complexity model

Not every planning process needs to be bottom-up, participative process. Still many situations are possible where a top-down technocratic approach is a better fit. De Roo (2003) states: *“We must guard against ‘over-commitment’ to the intersubjective and interactive elements of planning. As decision-making processes become more participative, goal-oriented action remains appropriate, albeit in a different form”*. It is thus important to find how a choice can be made between these approaches, so that this finding can be applied to the case of wind mill park planning in the Netherlands.

To make a choice for the planning approach with the best fit for wind mill planning, the model by de Roo (2003) can be used, which is shown in figure 6.

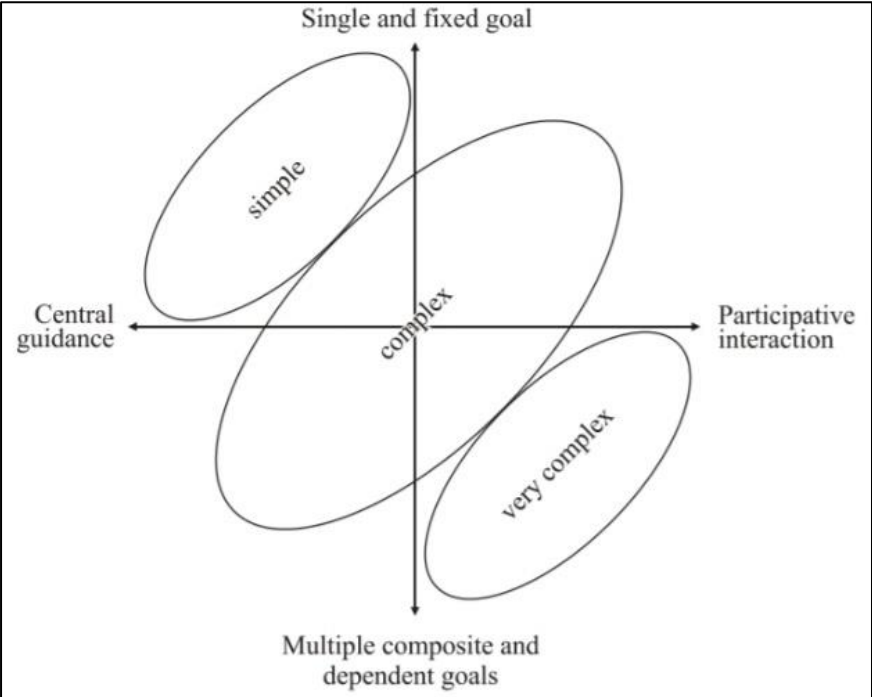


Figure 6: The complexity model (de Roo, 2003).

Here, a scale is shown from central guidance to participative interaction approaches of planning issues. It shows that the degree of complexity of an issue is important to find if it should either be planned with central guidance, or via participative interaction. Simple issues that have single and fixed goals should be planned through central guidance, and more complex issues should be planned using participative interaction.

It is then important to find out how complexity is defined, and how complex the issue of wind mill planning is seen by all parties involved. According to de Roo (2003), determining the degree of complexity is a decision oriented choice in the planning process, which consists of either dealing with parts of the issue or also taking the context into consideration.

Applying this theory to wind mill parks then, leads to the following result; windmills serve a national or global interest, and create local issues. This conflict between the global and local provides a way to

characterise the issue as either 'simple' or 'complex'. It would be theoretically possible to only focus on the fixed goals of making the targets of the climate agreement and the erection of wind mill parks. The issue is then characterised as relatively simple. This approach can be seen as having some similarities with planning of wind mill parks using the Rijkscoördinatiereregeling and the crisis en Herstelwet.

Here the focus was on the single fixed goal of making the wind mill park possible with less regard of local destination plans and local opposition. Furthermore the approach was carried out through a strong central guidance, with the national government making the decision in spite of contradictory wishes and policies of regional and local government. This understanding of the issue being relatively 'simple' however, does not relate well to the resistance that the issue creates locally. Alternatively, when looking at wind mills from a local standpoint, the issue can be characterised as very complex; there are multiple stakeholders and a lot of contradictory conflicts. Then participative interaction is a better fit to solve the issue, according to de Roo (2003).

Because of the generated local resistance, it can be concluded that a purely technocratic approach in developing wind mill parks (through the Rijkscoördinatiereregeling) has not worked well. In order to address local resistance and other possible negative local consequences of a wind mill park, there is thus need for a shift from a technocratic top-down approach towards a more participative bottom-up approach. However, it should be taken into account that a complete shift towards a complete consensus-based participative planning process is not realistic because of the conflict between local and global interests. If consensus would be necessary, it is to be expected that wind mill parks would no longer be built. Therefore a certain amount of governmental top-down decision making power is still required in order to secure the national/global interest. It should therefore be noted that in practice, most planning issues can be placed somewhere in the middle of the graph. Wind mill parks are no exception to this.

3.3.4 The communicative planning paradigm

The communicative planning paradigm is a form of spatial planning that includes all stakeholders and where consensus is the end goal. Therefore it is not directly applicable to the planning of wind mill parks where by definition a conflict emerges between the local and global interests, as concluded in chapter 3.3.3. Instead, the communicative approach must be understood here as an ideal or utopian form of participatory planning. Because it is by definition a conflict solving approach that can be applied to complex issues, it can help to provide guidelines in handling the issue of wind mill parks. Innes (1998) provides a starting point for the practical implementation of communicative planning; *"First, individuals representing all the important interest in the issue must be at the table"*. In case of the planning of a wind mill park, this can include government (from all concerned layers e.g. municipality, province, national), the project developer, local residents, and environmental organizations who should be included regarding the siting of a windmill park.

All included parties must be equally included and empowered during the discussion (Innes, 1998; Healey, 1992). It is important to take power issues into consideration when studying wind mill park planning practices, since power issues can complicate practical implementation of communicative planning processes. This is for instance made evident in the research of Bickerstaff & Walker (2005), who conclude that in their research, participation initiatives are dominated by forces that *"neuter any dissenting or oppositional voices—reinforcing a distinctly unequal set of power relations"*. Indeed,

power issues in contemporary wind mill park planning (under the RijkSCOördinatierEGeling) can be identified in two ways. There are power imbalances between the national and local government (where the national government overrules local destination plans against the wishes of the local government), as well as power imbalances between residents and government. Here residents feel like they are not heard, which leads to a feeling of unfairness.

All parties that are included in the communicative process then should adhere to the following: sincerity and honesty, legitimacy (with credentials to back them up), comprehensible communication, and statements must be factually accurate and verifiable (Innes, 1998). This is Habermas' idea of ideal speech, which is also argued to expose existing power relations, among which the dominance of instrumental rationality (Allmendinger, 2017). Ideal speech will always be violated in the 'real world' but, should be sought to facilitate regardless by providing an authentic public sphere for the discussion to take place (Allmendinger, 2017). Finally then, the parties should strive for consensus (Innes, 1998).

3.3.5 Between RijkSCOördinatierEGeling and the communicative approach

Using the complexity model of de Roo (2003), we concluded that the top-down approach that was adapted by the government with the RijkSCOördinatierEGeling, should be abandoned as it does not do justice to the complexity of the issue at hand, and it leads to severe local resistance. However, a purely communicative planning approach will not lead to consensus in practice as wind mills by definition lead to a conflict between local and global stakes. Furthermore, in order to reach the agreed (inter)national climate change goals in time, wind mills are a necessary part of the solution. Thus there is a definite pressure to develop parks in a timely matter. The challenge thus lies in finding a balance between efficient top-down decision making power to facilitate the energy transition, and a certain amount of participation in order to address local concerns.

One approach to this challenge could be to let the national government provide the unnegotiable conditions that are necessary to reach the climate change goals, and to allow the details to be filled in by the local stakeholders. Within this negotiation of the details by local stakeholders, (part of) the principles of communicative planning might very well apply and a degree of citizen power can be achieved. Power relations might be less of an issue if the national government and project developer do not partake in these negotiations, and compensation can be negotiated between the residents based on the expected amount of hinderance from the park . There is however no guarantee that this will lead to a plan that is to the satisfaction of each stakeholder.

How much unnegotiable conditions should be provided by the government or project developer, and how much can still be influenced via participation by local stakeholders, then is a question that still remains. It is to be expected that there is no single answer to this question, since each project is unique in location, size, and the amount of local stakeholders. A hard condition however should be that stakeholders are actually involved, and not just symbolic via options that can be described as nonparticipation or tokenism.

3.4 Conclusions theory

In this chapter multiple grounds for local resistance against wind mill parks have been found. These are a feeling of procedural unfairness, distributional unfairness, and concerns regarding the landscape and environment. Some of these causes can arguably be seen as a direct result of contemporary planning practices which are executed according to the Crisis en Herstel act and the Rijkscoördinatiereregeling.

The feeling of procedural unfairness is explicitly mentioned among local residents near Dutch wind mill parks (Broring & Tollenaar, 2015; RTV Noord, 2019), and the importance of procedural fairness for the support of wind mill parks is also underlined for example by Aitken (2010) and Rand & Hoen (2017). Procedural fairness is found to have a direct link to both distributional fairness and confidence in governance. A greater sense of procedural fairness results in a greater trust in wind mill industry, which will result in a greater acceptance of wind mill parks.

The second main driver of local resistance is distributional fairness. People that live near wind mill parks might feel that it is unfair that they experience the negative effects of wind energy without any additional benefits as compared to people that live further away, and thus experience no negative effects. This distributional unfairness is a main issue with wind mill parks, because by definition they are built for the national interest, while they create local issues. Whilst it sounds reasonable to compensate local residents for quantitative and measurable economical losses like a lower value of the residence, it can be difficult to compensate for qualitative losses like a visual degradation of the landscape. It is thus important to establish a two-way communication with local residents, in order to find out their opinions about the effect that the wind turbines have on the landscape. Arnstein (1969) underlines that this 'consultation' is only effective when the concerns are actually taken into consideration. Furthermore, Aitken (2010) stresses that caution is advised with financial compensation, because that might be interpreted as a bribe. This can negatively impact the relationship and trust between resident and developer.

From the complexity model by de Roo (2003) it can be concluded that wind mills can either be seen as a 'simple' issue (when looking at the issue globally as a solution to the required energy transition), or as a 'complex' issue (when looking at the issue locally with several stakeholders and conflicting interests, e.g. the concerns regarding landscape degradation or distributional unfairness). Defining the issue as 'simple' and thus adapting a top-down approach with the Rijkscoördinatiereregeling led to severe resistance. Therefore, a more participative planning approach towards wind mill park planning is a necessary and logical step. Participation then should not be just symbolic (described by Arnstein (1969) as nonparticipation or tokenism), but there should be an actual degree of citizen power, and their opinions and concerns should actually be taken into account as opposed as just noted and forgotten. However, a purely communicative approach, where the goal is consensus via negotiations through ideal speech by participants who all have equal power, is not a realistic goal in the case of wind mill parks, due to the conflict between local and global interests that arise and power imbalances.

A potential approach as presented in chapter 3.3.5, where stakeholders are able to negotiate details of a project that is presented with certain non-negotiable conditions by the government or developer. However, such an approach also requires specific arrangements that are tailor made for each different project. Therefore it is interesting to examine how projects can be developed under the Omgevingswet, and to what extent this is either top-down or bottom-up.

3.5 Towards a conceptual model

The theories regarding resistance of wind mill parks that are discussed in the previous chapters, will now be presented schematically, in order to provide a clear overview of the theory. Then, using the model, the results in chapter 5 of this thesis can be interpreted and examined. Models “*must be inclusive and comprehensive and also allow a maximum of generality. And yet, they should be simple and structured so that they can be readily applicable for practical purposes*” (Lim, 1986). Therefore the model should be applicable for all large-scale wind mill parks in the Netherlands, without failing to include all potential reasons for resistance towards wind mill parks.

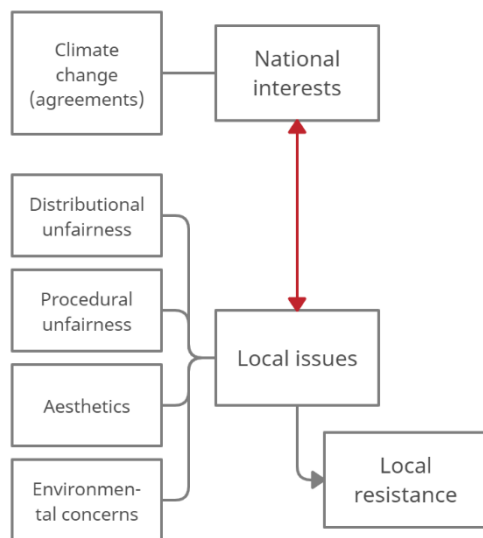


Figure 7: partial conceptual model that shows the conflict between national and local interests.

The first part of the model shows the conflict that arises with wind mill parks. This model is shown in figure 7. On the left side of the model, the reasons behind both the local and national interest are shown. These are directly derived from the studied research that is discussed in chapter 3. The reasons lead to both national interests and local issues, creating a conflict between both. Finally, as portrayed in chapter 2.3, the local issues lead to resistance in different forms. The terms used in the scheme will now be briefly elucidated.

Climate change (agreements): For instance the Paris 2020 agreement, the Dutch national climate agreement, and the Urgenda court order of December 20 2019. Because of these agreements there is a political urgency in the Netherlands to build wind mill parks and solar panel parks throughout the country and at sea. Of course, actual climate change also adds to the urgency. Even more so because of the fact that the Netherlands is protected by dikes.

Distributive unfairness: Caused by decreasing property value, a lack of compensation, and/or externalities. Nearby (planned) wind mill parks may lead to a decreasing property value of residences (Baxter et al., 2013; García et al., 2016; Petrova, 2013). Results about the exact impact vary between

different studies. However, also a perceived or expected decreasing property value impact support of local wind mill parks. A lack of compensation for nuisance/hindrane will lead to resistance towards a local wind mill park. Carefulness is key when providing financial compensation to local residents, as this might be perceived as bribery and therefore can have detrimental effects on the trust towards the project developer (Aitken, 2010). Other potential negative socioeconomic consequences of a windmill park might include decreased tourism, increased traffic, and an increase in local economic inequality (Rand & Hoen, 2017; Petrova, 2013).

An expected decrease in property value, a lack of compensatory measures, and externalities all add to a feeling of being disproportionately negatively impacted by a nearby wind mill park, without gaining anything in return. Meanwhile the rest of the country provides from green energy of the wind mill park, without negative consequences. This is called a feeling of distributional unfairness.

Procedural unfairness: this is caused by power imbalances and a lack of trust; power issues in contemporary wind mill park planning (under the Rijkscöördinatierregeling) can be identified in two ways. There are power imbalances between the national and local government (when the national government overrules local destination plans against the wishes of the local government), as well as power imbalances between residents and (national) government and/or developer. Furthermore, trust is deeply connected with the provision of information, and involvement of local communities in the decision making process (Petrova, 2013). Here a lack of trust is meant in government, the developer of the wind mill park, and/or in expert opinions regarding wind mills (Bell et al., 2005). When these parties are not trusted, this leads to a feeling of unfairness of the procedures regarding the development of a nearby wind mill park.

Aesthetic intrusion: The aesthetic impact of wind turbines on scenic views, but also their moving shades, and noise nuisance. Partially subjective, therefore it is difficult to agree to the amount of hinderance that is agreeable or disagreeable (Tabassum-Abbasi, et al., 2014).

Environmental concerns: in wind power siting debates, both supporters and opponents base their arguments on environmental concerns. These so-called “green vs. green” debates typically revolve around local environmental harms (e.g., wildlife, landscape, and noise impacts) versus regional or global benefits (e.g., climate change mitigation and air pollution reduction) (Rand & Hoen, 2017; Avila, 2018).

The abovementioned theoretical model that explains local and national interests, is further expanded to also include the fact that the issue of wind mill park planning can both be framed as a ‘simple’ issue and as a ‘complex’ issue. Simple issues should be approached via central guidance (e.g. the Rijkscöördinatierregeling) and complex issues require a more participative approach. Local resistance may also lead to a direct necessity of actual participatory measures. Finally the model shows that the development of wind mill parks should be viewed somewhere between a complex and simple issue, and thus legislation needs to accompany for both. The question then remains if the Omgevingswet indeed is shaped in such a way. The model is shown in figure 8.

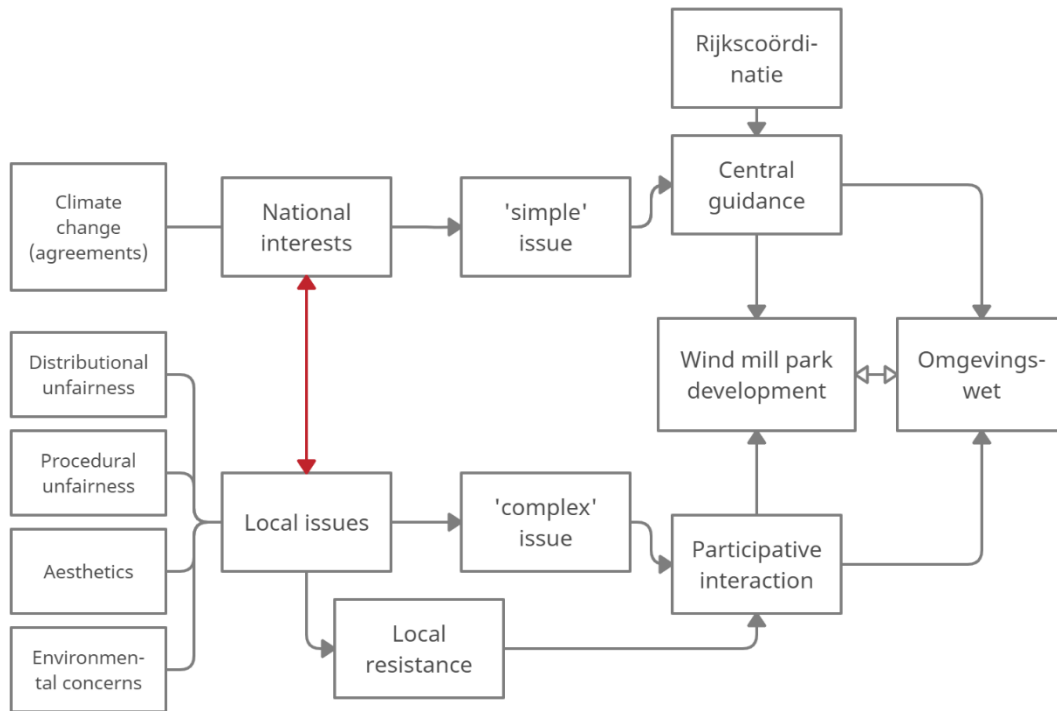


Figure 8: Full theoretical model which shows the conflict between national and local interests, and the following framing of the issue as either simple or complex which either leads to central guidance or participative interaction

The Rijkscoördinatieregeling is shown in the theoretical model to be an instrument of central guidance. The act is used to ensure an efficient planning process. This is done by having all decisions that are required for the project (e.g. permits, exemptions, land use plans) be made at once, and by only having one moment where an appeal to the plans can be filed via the Council of State. Coordination is done by the national government instead of municipality or province.

The Omgevingswet, which comes into effect in 2022, is shown to incorporate both central guidance and participative interaction in order to help enable wind mill park development.

Participative interaction: Participation is explained in chapter 3.3.2 as a term that can have several meanings. Because participation can be done symbolically through means of nonparticipation and tokenism, it must be ensured that actual citizen power is present and concerns are actually taken into consideration.

Conclusion from the theoretical model

From the model in figure 8, it becomes apparent that there is an explicit conflict present between national and local interests. Battling climate change and ensuring that goals are met require central guidance, and addressing local concerns and resistance requires participation. Then the challenge lies in finding a middle ground between bottom-up participatory processes and top-down decision making powers. Because of the approximate adaption of the Omgevingswet that affects all planning processes, this challenge should be addressed in the new legislation given the importance of the matter.

4. Methodology

4.1 Aim

In order to help answer the main research question of this research, interviews are conducted with developers of wind mill parks De Drentse Monden, wind park Fryslân, wind park Wieringermeer, and wind mill park Zeewolde. The main aim of these interviews is to provide insight into the practical implementation of the Rijkscoördinatiereregeling and the Omgevingswet. More specifically the aim is to analyse in what way local resistance is dealt with, whilst also making sure that efficiency of the planning process is safeguarded. By interviewing multiple developers that are working on projects planned under the Rijkscoördinatiereregeling, also statements can be made about the degree of resistance that is caused by processes of the Rijkscoördinatiereregeling. If indeed a significant amount of resistance can be explained as a product of the Rijkscoördinatiereregeling processes, it then becomes important to analyse if and how these processes differ in the Omgevingswet.

By including an interview with a developer that is tied to wind mill park Zeewolde, potentially statements can be made about the practical implementation of the Omgevingswet. Whilst not coming into effect until 2022, the Zeewolde wind mill park is already being planned as a pilot project of the Omgevingswet. Also wind mill park Zeewolde is included as a case in order to find out if the developer encounters local resistance, and if and how this degree of resistance differs from the wind mill parks planned under the Rijkscoördinatiereregeling.

Since the Omgevingswet is not yet active, research into the practical implementation of the Omgevingswet is limited to the pilot project of wind mill park Zeewolde. At the moment of conducting this research, this is the only wind mill park that is a pilot project of the Omgevingswet. However the Omgevingswet has already been accepted and published in 2016 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Therefore, statements regarding how resistance is addressed, and how efficiency is guaranteed in the legislation of the Omgevingswet can already be made. This is done by studying online sources of information regarding the content of the Omgevingswet. Where needed this information is supplemented with existing reviews of the Omgevingswet by scholars and lawyers, whom provide additional insights into the legal content of the Omgevingswet.

4.2 Research method

Qualitative research has been done by conducting four interviews with professionals that are tied to wind mill parks. Three wind mill parks are planned under the Rijkscoördinatiereregeling, and one wind mill park is planned as a pilot project of the Omgevingswet. Because it is attempted to gain an extensive understanding in the practical implementation of current and future legislation, personal viewpoints on how to balance local and national interests, and thoughts on the upcoming Omgevingswet, a qualitative research method is chosen.

Due to convenience and the current corona virus crisis, the interviews regarding wind mill parks Fryslân, Drentse Monden, and Zeewolde are conducted digitally by video conference via Microsoft

Teams software. The interview regarding wind mill park Wieringermeer has been conducted via a regular telephone call. Via the conducted interviews, an attempt has been made to help answer the following secondary questions:

- How is the issue of conflicting global and national interests considered in contemporary planning practice?
- What are the reasons for local resistance towards windmill parks?

The interviews are conducted in Dutch. Relevant answers are translated in English, and are further discussed in chapter 5. The interviews are semi-structured, where interview questions are constructed beforehand, but during the interview additional questions can be asked to gain further information about the received answer of the interviewee. The original interview questions are constructed with use of the discussed relevant theories in chapter 2 and 3. The main questions that are asked in the interview can be found in Appendix A and B. The full transcripts of the conducted interviews are added in Appendix C, D, E, and F.

By adapting the abovementioned approach, the interviews that are conducted are mainly used to further substantiate the research that consists of studying online sources and theories. Research into the Omgevingswet regulations, legal processes, and aims has been done by studying online sources which mainly consist of legislation, reviews of Omgevingswet texts by lawyers, and online informational sources for civilians and professionals, mainly provided by the Dutch government.

4.3. Cases

A short introduction of the four wind mill parks and the professionals that are interviewed regarding the wind mill parks is now provided. The specific activities and responsibilities of each interviewee should be taken into consideration, since this influences personal viewpoints and opinions. A critical reflection on the choices for the cases and respective interviewees can be found in chapter 4.5.

Case A: windmill park 'de Drentse Monden'

To gain insight in the processes regarding windmill park de Drentse Monden, an interview has been conducted with Arthur Vermeulen. Arthur Vermeulen is managing director wind energy for the company Pure Energy, who exploits windmill park de Drentse Monden. He has been involved in the project from the very beginning. According to Arthur, the first plans for Windmill park 'de Drentse Monden' date from 2010 (appendix C). This wind mill park evoked severe resistance from local residents, and an interesting note is that there was also severe resistance from local governments (appendix C). Together with windmill park 'Oostermoer', the wind mill parks consist of 45 turbines in an area of 50 square kilometres. This leads to an output of 175,5MW. Originally a windmill park was planned for 450MW (ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019). The windmill park is located in the province of Drenthe (see figure 1, page 5), and therefore not directly placed along a coastal zone or water body, but further inland. The wind mill park started out as several small projects that did not take off, until they eventually joined together under the Rijkscoördinatieregeling (appendix C).

Broring and Tollenaar (2015) have analysed the decision making process regarding wind mill park De Drentse Monden. They argue that more participation should lead to enrichment of ideas and more local support. Both however did not happen in the case of De Drentse Monden. This is attributed to the fact that meetings with local residents and other concerned parties were organized for the benefit of the developer. Therefore this became a case of a power imbalance. Furthermore, by using the Rijkscoördinatiereregeling, the national government became responsible for the wind mill park, whilst the communication was done by local politicians. This added to confusion about where and when to file an objection, and to the goal of the information meetings.

Case B: windmill park 'Wieringermeer'

Windpark Wieringermeer is erected in the north-east of the province Noord-Holland. Regarding this windmill park, an interview is conducted with Robert Portier, who is spokesman for Vattenfall and now involved in windmill park Wieringermeer for two years. Vattenfall is an energy company from Sweden that develops and exploits windpark Wieringermeer. The fact that Vattenfall is a foreign company, along with the fact that most of the produced power is used for a nearby datacentre from Microsoft, is important since it appears to lead to additional resistance and negative media coverage (appendix E; NRC, 2020). The park is the largest Dutch inland windmill park yet, and consists of 99 turbines that produce a total of 1,3TWh per year. The production of the windmill park is mostly finished.

Case C: windmill park 'Fryslân'

The location of Windmill park Fryslân is unique since it is erected in the Ijsselmeer lake. An interview was conducted with Hein Pijnappel, who is the permit manager for windpark Fryslân, and was therefore able to provide insight into the processes of the Rijkscoördinatiereregeling. The windmill park consists of 89 turbines that in total provide approximately 1,5TWh per year. They cover an area of 34 square kilometres (Windpark Fryslân, 2021). Even though the windmill park is placed relatively far from the shore, the wind mills are still visible from the province of Friesland as is visualized in several projections on the project's website (Windpark Fryslân, 2021). Therefore, resistance regarding the aesthetic intrusion of the park may still exist, along with concerns regarding nature and water sports. The park is built in an area where nature is protected under European 'Natura2000' regulations (Windpark Fryslân, 2021).

Case D: Windmill park 'Zeewolde'

Windpark Zeewolde is the only windmill park studied for this research that is developed as a pilot project under the Omgevingswet. Therefore it is interesting to see how both the processes and the outcomes differ from the other windmill parks that are studied for this research. Windpark Zeewolde consists of 82 turbines, and another 9 turbines are built in close proximity, therefore a total of 91 windmills will be erected in the area. The park will produce 0,85TWh yearly. To gain insight into the processes regarding the development of windmill park Zeewolde, an interview is conducted with Joos de Bakker. He is the project manager planning and permits for windmill park Zeewolde, and has earlier experience with the Rijkscoördinatiereregeling from previous projects.

4.4. Analysing the data

The interviews are transcribed and then analysed by coding relevant answers. The codes that are used are derived from the theoretical framework in chapter 3.5, as the framework already includes all the terms that are relevant and useful for answering the main research question of this research.

The interviews are transcribed globally, as the focus lies on the content of the answer of the interviewee. Therefore, not every single word is of relevance for this research. Furthermore, a more global transcription is more time-efficient than a literal transcript of each word. After careful consideration and re-reading of the transcripts, it is concluded that no given answers can or should be interpreted differently when a more literal style of transcription is used.

After transcription of the interviews, the transcripts are globally scanned in order to find quotes that can be of use for answering one or more research questions. The research questions, as presented in 1.5, are as follows:

- How can both national and local interests be considered when developing wind mill parks under the Omgevingswet?
- How is the issue of conflicting global and national interests considered in contemporary planning practice?
- What are the reasons for local resistance towards windmill parks?
- How can the issue of conflicting global and national interests be framed and approached, according to contemporary planning theory?

The quotes that are expected to be relevant for the answering the research questions, are then derived from the transcript, and pasted in an Excel sheet. The quotes were then labelled either 'local issues' or 'national interest', as these are the two main topics of this research. There are no selected interview quotes that are not related to either 'local issues' or 'national interests'.

In the final stage of coding the quotes, more specific codes have been applied to the quotes. These codes have also been derived from the theoretical framework presented in chapter 3.5. By adding a more specific coding to the quotes, quotes that are about comparable topics, situations, or opinions can then be grouped together in order to make statements that include multiple interview sources. These statements are used to partially answer the abovementioned research questions.

4.5. Validity and critical notes

Several critical remarks have to be mentioned before interpreting the data that has been derived from the interviews. These will now be elaborated upon.

Personal opinions

Much information is gathered by the way of interviewing people about their experiences regarding the planning of windmill parks and the planning acts involved. However, by definition the answers of

interviewees are biased. A number of reasons that can potentially add to a biased answer are the following:

The interviewees are asked about projects that they were personally involved in. Their role in either the success or failure of (part of) the project can therefore be exaggerated or understated. This can then lead to a wrong conclusion regarding the factors that add to a success or failure.

Interviewees are asked about experiences that can involve a high level of emotion, for instance when dealing with local resistance. Emotions can heavily influence the memory (e.g. Tyng et. al., 2017), and therefore also the answers from the interviewee. Furthermore, several answers provided in the interview regard experiences from several years ago, potentially further adding to a clouded recollection of the situation.

Lack of test cases

Currently, eight onshore wind park projects are (being) developed under the Rijkscoördinatierегeling, including Windpark Fryslân which is developed in the IJsselmeer lake. (Bureau Energieprojecten, 2021). Of these projects, only one project is developed as pilot project of the Omgevingswet, namely Windpark Zeewolde. In this study, windpark Zeewolde is compared to wind mill park Fryslân, wind mill park Drentse Monden, and wind mill park Wieringermeer. Despite of the fact that the four cases provide an extensive insight into the challenges and ways of working in regards to the Rijkscoördinatierегeling and the Omgevingswet, it is important to be cautious with broad conclusions since these are derived from a limited number of cases. Especially conclusions about the practical implementation of the Omgevingswet should be limited to a minimum. Not only because there is only one case where the Omgevingswet is used, but also because this is only a pilot case, and therefore it might differ from the actual practical implementation of the Omgevingswet in 2022. Thus, the answers from the interviews are mainly used to further substantiate findings from the studying of online sources and articles, and caution is applied before general conclusions are drawn from the interviews.

Focus on developers

The research in this study focusses on the relation between planning acts, resistance, and efficiency. Therefore, interviewees have been selected who have an overview of the whole planning process, and who can provide insight into the interaction between planning acts, local resistance, and efficiency. This does mean that no interviews have been conducted with local residents. One consequence of this choice that has to be taken into consideration, is that local residents can provide unique insight into their motives and reasons behind the resistance regarding a specific local wind mill park. Reasons behind local resistance are extensively handled and explained in the theoretical framework of this study however, even if they are not based on the specific Dutch wind mill parks that are studied for this paper. The focus on developers can further mean that there is a bias towards efficiency and fast planning procedures, whilst participatory measures can be downplayed.

Online interviewing

As this study is undertaken during the COVID-19 pandemic, all interviewees opted for an online interview. Three interviews have been conducted via Microsoft Teams, and one interview has been conducted by phone. These manners of interviewing may lead to the loss of non-verbal communication signals that can be picked up by the interviewer.

5. Results

5.1 Introduction

In this chapter, the main results will be presented that follow from the conducted interviews and the research of online sources into the Omgevingswet legislation. The answers are then used to help answer the following questions:

- How can both national and local interests be considered when developing wind mill parks under the Omgevingswet?
- How is the issue of conflicting global and national interests considered in contemporary planning practice?
- What are the reasons for local resistance towards windmill parks?

5.2 Main results

5.2.1 Local concerns and the Omgevingswet

In the Omgevingswet act, section 5.5.5 (intention, reconnaissance, preferred decision) includes the part of the planning process that handles civilian participation (Gierveld, 2019). Important here is the notion of a Project Procedure (aan de slag met de Omgevingswet, 2021). A Project Procedure needs to be initiated by the national government when a planned project is of public interest. This is by definition always the case with wind mill parks with a capacity of at least 100Mw. As a consequence, there are several official courses of action regarding participation that have to be followed when planning a wind mill park, since these are part of the Project Procedure. Gierveld (2019) provides an overview of the relevant parts in the act. First, the responsible party (government, e.g., the responsible minister or the provincial executive) provides a Notice of Intent. In this notice an overview of the project and a reconnaissance are provided. It also includes terms for proposing views and solutions by stakeholders. Then, in the Notice of Intent it is stated if a preferred decision is available before the actual project decision phase. The responsible party also provides a Notice of Participation. In this notice, the responsible party explains when and how stakeholders are involved in the project. If the government is not the initiator of the project, the notice of participation should elaborate both the role of the responsible governmental party and the initiator of the project the participation process. In some cases, the reconnaissance phase ends with a preferred decision, where the responsible party chooses a preferred outcome. Thus, the project initiator (either a developer or the government) may choose freely how participation is done.

The exploration phase is then followed by a Project Decision. Here the responsible party describes what the project will look like. Also (compensatory) measures regarding the physical environment should be noted in the project decision. The responsible party justifies and motivates the decision, and elaborates on how participation is done. Solutions provided by stakeholders should be addressed in the project decision as well, along with professional advice about these solutions. Whilst in theory this looks like an obligation for an extensive motivation, interestingly Gierveld (2019) expects that in practice this will result in a small additional paragraph in the commentary of the project decision.

A second remark by Gierveld (2019) is that the Omgevingswet does not provide obligations about how participation should be done, only that the stakeholders should be involved. This leaves a lot of room for interpretation for the responsible party and/or initiator of the project for the actual practical implementation. It can be concluded however, that at least the Notice of Participation should lead to participation at the very start of the project development phase, namely during the exploration phase. As was concluded in chapter 3.2.2, informing stakeholders early on in the process contributes to a feeling of procedural fairness.

There is a lack of a clear definition of participation in the Omgevingswet and in (official) guides, guidelines and information about the Omgevingswet. When discussing participation in the Omgevingswet therefore, one must take into account that there is no guarantee that participation means actual citizen power (see the ladder of Arnstein (1969) which is discussed in chapter 3.3.2). Even if unintentional, participation measures in practice can lead to nonparticipation or tokenism.

Interviewee Joos de Bakker, responsible for the planning procedures and permits of Windpark Zeewolde, initially stated that he did not even know that Windpark Zeewolde was planned as a pilot of the Omgevingswet. However, windpark Zeewolde did have a strong participative and bottom-up approach. De Bakker: *"In this case, I think that the government made a very smart choice by putting the initiative with the local farmers"* (appendix D). Upon asking if this participatory approach then could be a result of the Omgevingswet pilot, de Bakker answered that indeed this might be the case. This assumption is confirmed in the Notice of Participation of windpark Zeewolde, where it is explicitly stated that *"the core of environmental management is that the responsible governmental party and project initiator, together with civilians, companies, local governments, and civil societal organisations, look for common interests, and partially from these common interests should shape policies and projects"* (Windpark Zeewolde, 2016). Furthermore, three explicit goals can be found in the notice of participation, namely a broad local involvement and ownership, many opportunities for participation, and to create the largest civilian wind cooperation in the Netherlands. The responsible governmental organisation is the ministry of economic affairs (Windpark Zeewolde, 2016).

Windpark Zeewolde is developed by a development association that evolved into Windpark Zeewolde B.V. in 2016. Via this organisation, local residents and farmers became owners of the wind mill park. According to de Bakker, 95% of the local residents is now a member of Windpark Zeewolde B.V. (appendix D). de Bakker also states that there have been appeals against the wind mill park, however, they were all lost. People then chose to become a member of the cooperation anyway, so that they would still benefit from the park. This is interesting because it shows an example of the u-shaped form of support towards wind mill parks discussed in chapter 3.2.2. and it demonstrates here that people just gave in since resistance proved futile, even though they actually oppose the project. The project also shows a form of participation that is defined by Arnstein (1969) in the ladder of participation as a form of actual citizen power. Because of the fact that local residents were able to become the initiators by negotiating power relations with the government, it can be argued that even a form of delegated power is achieved in this project.

According to de Bakker, communication is the key to a successful project. As soon as the local farmers became initiators of the project, this became apparent:

“what you then saw happening, is that the farmers in the area started talking to each other. And a project, in this case, can either be unsuccessful or successful depending on the level of the communication, and the farmers who take the initiative, and if everyone feels that their interests are addressed” (appendix D). Furthermore, he adds that *“the initiators immediately started mobilizing everyone in the area; residents, landowners, everyone”*.

An important conclusion from the statement of de Bakker is that this approach was made possible by the province, who negotiated power relations with the local residents and eventually transferred the initiative of the project to these residents. The province thus had played great part in the fact that actual participation took place.

Regarding the Omgevingswet, de Bakker finds that *“it handles several things well, but legislation is always behind on practice, unfortunately. The good thing about the Omgevingswet is that there is attention to participation and involvement from the local community. And that it is also legally recorded. But you don’t need the law for that. On the contrary, without participation no project can be erected nowadays”* (appendix D).

This conclusion is shared by other interviewees. Arthur Vermeulen, responsible for the development of windmill park ‘de Drentse Monden’: *“the Omgevingswet is a result of the zeitgeist. There is a reason that our approach is very different nowadays, compared to 10 years ago. Even without the Omgevingswet”* (appendix C).

Robert Portier, as spokesman for Vattenfall involved in wind park Wieringermeer, has explicit doubts about the usefulness of making participation mandatory by law via the Omgevingswet: *“maybe it is more about the attempt than the result. No, I’m not saying that correctly. But if you make it mandatory, no, you hear my doubt right? I don’t know that making it mandatory adds to speeding up the process, or that it would delay the process. And that is the risk if you anchor it in the law. You have to create conditions, but in my opinion it should not slow down such an important file”* (appendix E). With this important file, the energy transition is meant by Portier.

Hein Peinappel of windpark Fryslân is less outspoken regarding the Omgevingswet. *“It is a complicated subject. Resistance will always be there. Eventually you have to ask yourself, do you want to take away resistance completely, where does it come from, and if you can’t take away the resistance entirely, how can you make it acceptable?”* (appendix F). He does emphasize the need to start participation early on in the process. And, he adds, *“maybe there should be added a legal way to make it mandatory”*. As concluded, this is already being done in the Omgevingswet. Peinappel thus concludes that it is not realistic to expect a complete elimination of resistance, and therefore that consensus is not realistic with wind mill parks.

Joos de Bakker adds some additional critical notes about the Omgevingswet. De Bakker: *“I do think that the Omgevingswet is nothing more than the next step, and that they (the government) again go a little overboard in legalizing that you got to have a communication- and participation plan, and that there has to be participation about the participation plan, whilst that is not what the people need”* (appendix D). Both de Bakker and Vermeulen assume that making participation mandatory will not by definition add to less resistance. Vermeulen:

“I think that if it is being imposed on you, and if that is how you feel, it is mandatory and I’ll do it just along the lines, then I don’t think it’ll work well” (appendix C). De Bakker: *“at ‘participation plan check’ there is a check mark that there is a participation plan, check. But that does not mean that that is indeed the solution”* (appendix D). Referring to the ladder of Arnstein (1969) this means that both respondents expect that participation measures that are applied purely because it is mandatory by law, in practice may lead to symbolic participation in the form of nonparticipation or tokenism. This is important to consider because nonparticipation or tokenism may lead to a feeling of procedural unfairness and therefore to more resistance, instead of less.

5.2.2 Local concerns and the Rijkscoördinatiereregeling

In contrast to the Omgevingswet, there is no explicit mandatory participation phase for Rijkscoördinatiereregeling projects. Most phases are handled by the initiator and the responsible governments. Eventually conceptual decisions, along with an environmental impact assessment, are bundled and presented for public inspection. During this phase, usually information meetings are organised by the initiator and ministry of Economic Affairs and Climate. However, this happens after the initiator has presented his plans to the responsible minister, zoning plan changes are prepared if necessary, an application for permits and exemptions is filed, and concept decisions and plans are made (RVO, 2020). Thus whilst these informational meetings can be explained as a form of participation, it is to be expected that in practice it is either one-way flow of information or that local concerns are acquired and then ignored. Arnstein (1969) describes both as a form of tokenism and therefore not ‘real’ participation.

After the opportunity for public inspection of the plans and environmental impact assessment then, the decisions are made permanent. Then, formal objections can be filed with the State Council, which has to make a court decision within six months (RVO, 2020). How this is arranged in the Omgevingswet is explained in chapter 5.2.3.

During the interviews, several questions have been asked about local resistance in combination with the Rijkscoördinatiereregeling, in order to find a connection between these two items. However, all interviewees emphasize that this connection needs to be nuanced. Arthur Vermeulen: *“You could say that the resistance is caused by the Rijkscoördinatiereregeling. However, when I look at other projects; for instance Windpark Groen and Windpark Zeewolde where we are also involved, you see that there is a well organised process with all actors. And then the Rijkscoördinatiereregeling is nothing more than a place where the stamp machine is located* (appendix C).

According to Vermeulen, one moment can be pinpointed that caused most of the resistance. Namely the moment that the initiators went along with the project without the backing of the local government: *“The decision that we then made, I think is the root of all resistance. They (the local government) did not want the project, and we thought well, that’s fine, but our permit issuer is in The Hague. So we can do without you. And The Hague thought so as well”* (appendix C). However, this was not the first time that local governments in the province of Drenthe opposed wind mill parks. Vermeulen: *“We saw that (the Rijkscoördinatiereregeling) as an opportunity. In Drenthe, we already had some initiatives running, and we thought if we expand those, we’ll get to 100Mw easy, and after getting ‘no’ 100 times from local governments, we’ll try there”* (appendix C).

Of course, this is a particular drastic decision by the developers of the Drentse Monden, which in turn led to drastic consequences. The decision to completely neglect local opposition of the project can even be seen as in contrast with the principles ‘*consensus oriented*’ and ‘*equity and inclusiveness*’ of good governance. However, legally it was allowed because the Rijkscoördinatieregeling transcended local governments.

Joos de Bakker also recalls the resistance against de Drentse Monden. He states: “You can tell with de Drentse Monden, that was really a top-down approach, is a wind park that is not in line with the ideas in the region, and the national government was very naïve by shoving it through, by continuing” (appendix D).

So, in the case of windpark de Drentse Monden, the Rijkscoördinatieregeling was explicitly and deliberately used to force the project against the wishes of the local governments. This of course led to resistance from these local governments. Vermeulen recalls how this resistance took shape: “*The municipality was most explicit. They just did not want to, they were opposed. They supported the local civilian’s initiative with their actions. They filed a lawsuit against the national government to fight the application of the Rijkscoördinatieregeling, so that was a relatively full-frontal attack. The province was more subtle. They did want wind energy, but wanted to do this their own way* (appendix C).

The resistance towards wind park Fryslân was less severe. Hein Pijnappel mentions that there was resistance, but that was mostly limited to official objections and the procedure with the State Council. Furthermore there were some negative media articles. Pijnappel adds that he does understand negative opinions about the Rijkscoördinatieregeling though: “*I do understand that people experience it that way (as a shove-through measure). Because personally, I also get that feeling sometimes. For instance with a project like de Drentse Monden*” (appendix F). According to Pijnappel, the Rijkscoördinatieregeling is not to blame per se: “*I think that the Rijkscoördinatieregeling is just an instrument, a severe instrument though, that can be used, or maybe abused, by local managers. They make the difference*” (appendix F).

From the above-mentioned answers about legislation and local resistance it should be concluded that the choice of the province to either apply a top-down or a bottom-up approach, plays a very large part in the severity of local resistance. Whilst an extreme example, in the case of de Drentse Monden a strict top-down approach was taken by the province, at the expense of local municipalities and residents. This in turn led to severe local resistance. Alternatively, with windpark Zeewolde an approach was taken by the province that can be described as a form of participation with actual citizen power present. Here the initiative was transferred to local residents and resistance was much less severe. The corporate culture of the responsible government then is decisive for the approach, and therefore the outcome of the project.

Windpark Wieringermeer also caused local resistance. According to Robert Portier, it is not clear if this can be traced directly to the Rijkscoördinatieregeling. He states the following: “*Of course the story of making these kinds of wind parks possible is connected to the policy that is created at a provincial level or national level, and executed at a local level. But the local population is absolutely part of it. Only the point where they can influence the project is no longer at a policy level. There it is already agreed that a wind mill park will be developed. However they (the local population) can suggest the prerequisites*

the park should adhere to (appendix E). As examples Portier names turning off the mills at certain wind angles to reduce noise hindrance, or rotor shadows. This is in line with the conclusion that is drawn from chapter 3, where it is suggested that in order to address the fact that wind mill parks are a simultaneously complex and simple issue, a combination of top-down and bottom-up decision making is required.

Portier also explains the main reasons for the resistance towards the Windpark Wieringermeer. Partially these are aesthetic intrusions and noise hindrance. Another major reason for resistance is jealousy of the farmers that got to sell their land for huge profit, and a final reason is the fact that the wind park is developed by a Swedish organisation, and that the power is mainly used for a large American data centre. Therefore the sense among the local population is that *“we carry the burden, but the Swedes get rich and the Americans green”* (appendix E). Here thus a feeling of distributional unfairness is present.

Joos de Bakker adds that regarding windpark Zeewolde, there was a clear change in approach during the early phases of the project development. This change also led to less resistance: *“In the beginning, the province took the initiative. And that was not handled well, it was sloppy, and that caused a lot of resistance. The province also concluded this, and then chose to organise the project a different way. And they gave the initiative to the region itself. So instead of a top-down approach to a bottom-up approach. So in regards to the Rijkscoördinatieregeling and resistance, I do think that it does not have to do with the Rijkscoördinatieregeling per se, but more with the fact that the government realised that the initiative should be with the local area”* (appendix D).

An interesting fact is that three interviewees emphasized the importance of early and open communication in order to minimize local resistance. Vermeulen states: *“You also have to communicate the less positive sides to a local resident. The honest picture, if you will. In a very early stage in fact. Perhaps before you take your initiative to the government”* (appendix C). Portier has a similar idea regarding communication: *“Timing is essential. If people feel like everything is decided behind their backs, then of course that difficult for the acceptance of a project. And people feel that way quite fast. Therefore it is key to communicate as early as possible, and as open as possible. And also if there is something that you can’t tell, to be honest about that”* (appendix E). De Bakker lastly also mentions explicitly the fact that people want to be informed early on (appendix D).

Interestingly, aesthetic intrusion is not named as a main motivation behind local resistance by any of the interviewees. Of course, without aesthetic intrusion, no windmill park can be developed. But, Vermeulen states: *“Is it really the rotor shadow that you are afraid of? Because then of course we’ll say that it is only 6 hours per year, because that is in the law. How can you suffer from that? But it’s not that. It is the feeling of discomfort about what happened that they can’t influence”* (appendix C). Portier also answers that resistance partially comes from aesthetic intrusion, and more specifically that it happens too fast: *“The feeling that the traditional Dutch polder landscape is changing too fast, they just cannot keep up”* (appendix E) implying that eventually, people will get used to the new landscape. Of course, these answers are biased because they are not provided by the local residents that actually have to endure the aesthetic degradation. That might be an argument to dismiss the answers of Vermeulen and Portier. However, the chance that distributional and procedural unfairness might be of equal importance (or even more so) than aesthetic impact, should seriously be considered. Aesthetic

intrusion, while still an important concern that should be addressed where possible, will by definition always be a part of these wind mill parks that are crucial for the energy transition. Procedural unfairness (and to a lesser extent distributional unfairness also) can be addressed easier and is not by definition part of a wind mill park. When focussing on fair procedures (of which actual participation is an important part), and where possible a fairer distribution of benefits and drawbacks, resistance should at least partially be lessened.

5.2.3 National interests and the Omgevingswet

One of the explicit goals of the Omgevingswet is to speed up, and improve decision making regarding projects in the physical environment (Oldenziel & de Vos, 2018). However this does lead to the question how the intended increased participation in the Omgevingswet can be compatible with relative quick decision making in order to address the global interest of the energy transition.

As stated earlier, there are very little conditions in the Omgevingswet about how participation should be executed. Boeve and Groothuijse (2019) for instance state that the participation regulations in the Omgevingswet mainly consist of obligations regarding motivating choices and accountability, without an actual design that prescribes what this participation process should look like. Whilst they do find that the current Omgevingswet is too open-ended, Boeve and Groothuijse (2019) also conclude that the creation of local support should never be decisive in the decision-making process, since that would not be compatible with the democratic legitimacy of decision making. The issue then remains that a balance has to be found between global interests and local concerns. Even if these local concerns should not lead to a process where consensus is the ultimate goal, they should still be addressed.

The open-ended obligation for participation in the Omgevingswet is mentioned multiple times in this thesis. Whilst this has a downside in that good participation measures are not guaranteed, it also means that it is difficult to predict the influence of participation on the duration of the development process for wind parks, and thus on the national interest of ensuring an energy transition. For instance, for one wind mill park each local resident might be included in an extensive participatory process whereby over the course of multiple sessions in-depth viewpoints are considered, where residents near another wind park get a survey by mail. Whilst these are hyperboles, especially in the case of wind parks, this does need to be taken into consideration when making statements about efficiency and the Omgevingswet.

Interestingly, in several aspects the Omgevingswet is similar to the Rijkscoördinatierегeling. A main tool of the Rijkscoördinatierегeling to speed up decision making, is that necessary permits and permissions are coordinated by the national government. In the Project Decision of the Omgevingswet, all required environmental permits can also be bundled into one Decision. Thus, all of the permits will still be made available for formal objections at once and are all permits are still coordinated by the same government under the Omgevingswet, as compared to the contemporary situation under the Rijkscoördinatierегeling (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2019). Therefore, efficiency can still be guaranteed this way.

A second integral part of the Rijkscoördinatierегeling is the option to overrule a local (municipal) zoning plan for projects of national importance, such as wind mill parks with an output of 100Mw or

more. This is done via a so-called integration plan (inpassingsplan). The whole plan, including the integration plan and all permits, is made available for public inspection at once. Therefore there is also only one moment for formal objections against the plan. These parts of the Rijkscoördinatiereregeling are all integrated into the Project Decision (Omgevingsweb, 2014). As mentioned earlier, Project Decisions regarding wind mill parks that generate at least 100Mw, are always created by the National Government. These project decisions will overrule governmental zoning plans still.

The main legal difference then between the new project decision and the contemporary Rijkscoördinatiereregeling, is the obligatory participation (de Haas, 2017), which does not tell us much about the additional time required before the project development can take off. But it is an interesting fact that the national government still has access to all tools that are now part of the Rijkscoördinatiereregeling, just under a different name.

5.2.4 National interests and the Rijkscoördinatiereregeling

The Rijkscoördinatiereregeling is explicitly aimed towards a more efficient planning process, which relates to a top down process. However, theory informs (see chapter 3.3.3) that this is only works in case of one (or a very few) issues of interest, putting all other interests aside as trivial. Permits, changes in the municipal zoning plan, and further plans are all combined and made public at once, so that there is only one moment for objections that can then be handled within six weeks by the Council of State (RVO, 2020). Requesting the required permits and permissions is still the responsibility of the initiator of the project, and these permits and permissions are still delivered by the province. However, should there be issues, the coordinating minister can take over the decision-making process (RVO, 2020).

Responses from the interviewees all indicate that in general, the Rijkscoördinatiereregeling indeed leads to a more efficient decision-making process. This is most apparent from answers with Arthur Vermeulen regarding the development of windpark de Drentse Monden, where he indicated that the park could not even be developed without the Rijkscoördinatiereregeling, since municipalities were opposed. He further states: *“I noticed with this national coordination, but also with other national coordination projects, that is just really tight and professionally arranged. And that is often not the case with municipalities”* (appendix C). Joos de Bakker recalls that the Rijkscoördinatiereregeling added knowledge and know-how. He states: *“it (windpark Zeewolde) is a farmers collective, and they do not have the knowledge to develop such a park”* and *“generally speaking, municipalities like Zeewolde do not have the capacity to accompany these kinds of large projects”* (appendix D). However, provinces do have the know-how to coordinate large projects and the required permits and permissions. Hein Pijnappel finds that *“the Rijkscoördinatiereregeling still is a good instrument because it gives a certain structure and efficiency to large projects”* (appendix F).

To the question what would have happened if there was no Rijkscoördinatiereregeling, Hein Pijnappel answered that they would not already be building, but instead probably still would be busy with formal objections. Pijnappel: *“without Rijkscoördinatiereregeling you have all kinds of legal ways to get your way. And often that is just delaying the process. I don’t think that it results in projects being cancelled, or in less resistance”* (appendix F).

According to Joos de Bakker, also to his recollection no planned wind parks under the Rijkscoördinatiereregeling have been cancelled completely because of formal objections with the Council of State, though some projects have had a lot of trouble. He adds that *“with the Rijkscoördinatiereregeling, you do see that the national government is more careful, and that they have tougher lawyers than those that they make available to lower governments. And therefore, they stand firm at the Council of State, and usually they can win the battle on legal arguments”* (appendix D). This reaction is interesting because this would arguably conflict with the principles of good governance, in that it hints towards an abuse of power by the national government.

However, Arthur Vermeulen adds that whilst they did need the Rijkscoördinatiereregeling, the whole process did take a lot of time. *“Well, faster.. the whole discussion took a lot of time. The minister was continuously under political attack by the House of Representatives, in multiple ways. That did cost a lot of time”* (appendix C).

The abovementioned answers about the Rijkscoördinatiereregeling do confirm that the act is efficient in speeding up planning processes and thus ensuring the national interests. The Rijkscoördinatiereregeling can be seen as a clear example of top-down planning that in fact only addresses the one issue of the energy transition whilst neglecting local concerns. Since interestingly the most important tools of the Rijkscoördinatiereregeling are also taken over in the Omgevingswet, the Omgevingswet should not necessarily lead to a less efficient planning process. However, this could mean that the Omgevingswet can also be used as a top-down planning act, depending on the responsible government. Once more it must be concluded that the culture within the decision making organ is decisive for the eventual outcomes under this new planning act.

5.3 Other results

Apart from the main results, which focused on the relation between the Rijkscoördinatiereregeling and Omgevingswet, and local resistance and efficiency, several other interesting results came from the conducted interviews.

First, the role of the media has been explicitly named on multiple occasions. This is interesting, since the way that the Rijkscoördinatiereregeling has been presented in the media was a main motivation behind the research in this thesis. Arthur Vermeulen recalls that the media played an important part in fuelling local resistance regarding windpark de Drentse Monden. Vermeulen states: *“We did prepare a communication plan, but just as we were about to put it in practice, the media gave attention to the controversy between the national government and the lower governments. And even though you’ve got a nice communication plan, you can’t compete with that”*. Vermeulen further states about the media: *“you do read in the media that the initiators of the wind park are no longer invited to birthday parties, or the other way around. But in practice, that is hardly the case. It does happen sporadically however, and that is then blown out of proportion”* (appendix C). A similar statement was made by Robert Portier regarding windpark Wieringermeer: *“Maybe we need to conclude that we can’t make everyone happy. And that the people who complain most, perhaps are overrepresented in the media”* (appendix E). Again these answers might be biased because they are provided by the actors that feel

attacked in the media. In order to be able to draw conclusions about the actual part of the media, interviews with journalists and local residents should be deducted.

Robert Portier recalled the role of the media in resistance towards the windpark: *“mainly in the recent past, there has been a lot of pressure from the media regarding the opening of the park. It all started in August, when the NRC newspaper published an article that sort of stated that the north part of Noord-Holland was bargained away to the big businesses, and that the poor municipality of Hollands Kroon was crushed by the interests of Microsoft, and that Vattenfall also played a big part. And actually, that angle of approach existed until the opening of the park. To our regret, because we felt like we did good by adding green energy, but unfortunately that did not hold up in the media. And because that angle of approach remained, of course the critics caught wind, and got more media attention. And of course, that is how journalism works in essence. They have their own considerations”* (appendix E).

Hein Pijnappel finally also states that there were some negative media articles regarding windpark Fryslân, but did not elaborate. The role of the media can be explained as either the instigator of the resistance, or the messenger of the resistance. In both cases however, resistance might be fuelled because of media attention.

Financial compensation and distributional fairness are other topics that were addressed in the interviews. The main conclusion regarding this topic is that each windpark has a standard financial compensation for local residents, that sometimes is extended by the initiator voluntarily. This compensation can either be a direct compensation, or a compensation via a fund that can be used for common interests like sport clubs for instance.

Local envy is also named multiple times as a reason behind resistance. Vermeulen: *“The fact that a turbine manufacturer or distant advisory office makes money off a project is not of interest, but if the neighbour makes money, that results in a certain feeling”* (appendix C). Portier also noted this in regards to windpark Wieringermeer: *“Part of the resistance has to do with envy. If we place a windmill, we need a plot of land for 25 years. So, we have to negotiate with the farmers, to see if they want to rent a piece of land to us. And of course, we pay for that. And that is about serious money, in the millions of euros. And of course, there are farmers whose land just ends, and the neighbour on the other side of the ditch gets a wind turbine. Of course that leads to envy”* (appendix E).

Distributional fairness was also a topic during the development process of windpark Zeewolde, however here it was not linked to local envy. Part of the project of windpark Zeewolde was the removal of existing small private owned wind turbines, in order to make way for the new, large turbines (appendix D). This led to a fear of loss of income from landowners who owned a small wind turbine. However, according to Joos de Bakker, there was an incredibly good financial arrangement for these owners which, along with good communication, eventually resulted in their support. (appendix D).

Directly participating in a windmill project is another way to ensure local support. Usually local residents then become a member of a newly found organisation that exploits the windmill park. This has been the case with windpark Zeewolde and Wieringermeer. Portier: *“When the wind turbine is rotating, and you are sitting in your living room and you hear it, then it will sound very different depending on if you don’t have an interest, or if you do, and you hear that your bank account is being filled”* (appendix E).

While the abovementioned compensatory measures would indeed contribute to the acceptance of wind mills, it should be noted that distributional unfairness also includes the larger issue of global versus local issues.

5.4 Summary results

In the previous chapters, the results of four interviews were presented, along with theoretical information found in papers and online sources. A short summary of the found results is now provided.

The Omgevingswet is explicitly aimed towards more participation. By doing so, hopefully there will be more local support for large renewable energy projects. The focus of this thesis is wind mill parks with a capacity of at least 100Mw. Under the Omgevingswet, these will be developed using a project procedure by the national government. During the exploration phase of the project procedure, ensuring local participation is mandatory, however how this is done, is entirely up to the initiator of the project. The definition that is given to participation by the project developer then becomes of very large interest. The initiator does have to explain how participation is ensured however. The eventual outcome of the Project Procedure is a Project Decision. Here, the initiator must also elaborate on the viewpoints of stakeholders, and how these are handled.

Resistance issues that can be directly linked to the Rijkscoördinatieregeling are limited. The most notable example is that of wind park de Drentse Monden, which was developed by using the Rijkscoördinatieregeling after municipalities explicitly stated that they were opposed to the project. All studied wind mill parks faced local resistance in some way, but none as harsh as de Drentse Monden. Other reasons for local resistance were mostly environmental concerns, nature concerns (especially in the case of Windpark Fryslân), and a feeling of distributional unfairness. The main reason for local resistance thus, is applying a purely top-down planning approach and by doing so, implying that wind mill parks are a simple issue and neglecting local concerns. The Rijkscoördinatieregeling does provide the tools to adapt such an approach, but it is by no means the only way possible. The culture of the developer and of the responsible province determine how projects are developed.

Regarding efficiency, the Rijkscoördinatieregeling appears to work as intended in covering the national interest. Three interviewees answered that the Rijkscoördinatieregeling resulted in coordinated permit applications and delivery, and less legal procedures of local stakeholders. Hein Pijnappel, connected to windpark Fryslân, estimates that if not for the Rijkscoördinatieregeling, windpark Fryslân would not have been built at the moment, but would still have been delayed by legal procedures (appendix F). Windpark de Drentse Monden would not have been developed at all in its current form without the Rijkscoördinatieregeling, since local municipalities and the province were opposed to the park (appendix C). And Joos de Bakker argues that the municipality of Zeewolde does not have the expertise to facilitate the development of windpark Zeewolde (appendix D). Therefore application of the Rijkscoördinatieregeling was necessary. Only regarding windpark Wieringermeer, Portier answered that the initiators were striving for 'good' decision making instead of quick decision making. He therefore implies that there was less need for the coordinated legal procedures of the Rijkscoördinatieregeling. Efficiency should not be ensured at the cost of good governance, but several examples were found where this might be the case. De Drentse Monden was developed against the will of local municipalities and residents, who were cast aside by involving the province through the Rijkscoördinatieregeling. And Joos de Bakker hinted that the national government may abuse their power in order to ensure the development of Rijkscoördinatieregeling projects.

In the new Omgevingswet, a lot of efficiency-ensuring tools from the Rijkscoördinatiereregeling will still be available. All of the required permits and permissions are bundled in the Project Decision. And by definition, the national government is responsible for Project Decisions regarding wind mill parks that generate at least 100Mw. As a consequence, these Project Decisions may always overrule local destination plans. Furthermore, as with the Rijkscoördinatiereregeling, formal objections against a Project Decision may only be submitted by the Council of State and are all handled at once. One addition however is the opportunity for local stakeholders to present their own view or opinion on the Project Decision. The content of this view then has to be explicitly addressed by the responsible governmental body (aan de slag met de Omgevingswet, 2021). Depending on the meaning that the responsible governments give to participation, this can either lead from only symbolic participation to actual participation.

Another result from the interviews is the feeling by the project developers that the media plays an important role in shaping the opinions regarding wind mill parks. This can happen in different ways. In the case of wind park de Drentse Monden, the media emphasized the differences in opinion between local and national governments, thereby fuelling local resistance according to Arthur Vermeulen. In the case of wind park Wieringermeer, an article was published in a national newspaper that created an image that the involved region was bargained away to large companies, so that the region had to deal with the negative consequences whilst international foreign companies made profit and could reach renewable energy goals. This image then created further resistance. Because only project developers were interviewed, the answers are by definition biased. It can be argued that the media indeed instigated the resistance, however it can also be argued that the media would not have reported about these issues if there were no issues to begin with.

Finally, financial compensation is ensured in all four studied wind parks, and mandatory by law. However, besides the mandatory compensatory measures, developers may choose to increase compensation, or to include local residents for direct financial participation, resulting in more local support.

A feeling of distributional unfairness may however feed local resistance. This feeling of distributional unfairness is most explicitly present in wind park Wieringermeer, in two ways. First, farmers may feel envious if their neighbour is amply compensated for renting land, whilst their own land is not in demand. Second, local residents feel distributional unfairness since they face daily consequences of a nearby windmill park, whilst it is built by a foreign developer and partially used for a large foreign datacentre. Distributional unfairness of course is inherent to wind parks, and the basis for the 'not in my backyard' reasoning. De Drentse Monden also had to deal with a feeling of distributional unfairness, however from local governments; Vermeulen summarizes: *"a municipal board is there for the municipal interest. And such a project serves a national or even global interest, that of renewable energy and climate change. So by definition there is a split. You have to consider local and comprehensive spatial interference against a global interest of renewable energy, whilst that one project of course is just a drop in the ocean"* (appendix C).

6. Conclusions

6.1 Introduction

In this chapter, the conclusions of this research will be presented, and the main research question will be answered. The main research question of this research is:

- How can both national and local interests be considered when developing wind mill parks under the Omgevingswet?

To help answer the main research question, the following secondary research questions will first be handled and answered:

- How is the issue of conflicting global and national interests considered in contemporary planning practice?
- What are the reasons for local resistance towards windmill parks?
- How can the issue of conflicting global and national interests be framed and approached, according to contemporary planning theory?

6.2 Answering the secondary research questions

The secondary research question ‘What are the reasons for local resistance towards windmill parks?’ has mainly been answered using the theoretical framework in chapter 3. Here it was argued that the main reasons for resistance towards windmill parks are the feeling of procedural unfairness, distributional unfairness, and concerns regarding landscape and environment.

This finding corresponds with answers received from the conducted interviews. It can for instance be concluded that the resistance towards windmill park de Drentse Monden is a direct result of a feeling of procedural unfairness. In that example, the feeling of procedural unfairness was arguably fuelled by media coverage of the controversy between local governments (municipality and province) and the national government. Also procedural unfairness was not only felt by local residents, but also by local governments (appendix C). The Rijkscoördinatierегeling could be used by the developer to circumvent local governments, and to get consent from the national government to go ahead with the development of the windmill park. The other studied cases however do not have such extreme examples of procedural unfairness. This can also be contributed to the fact that de Drentse Monden is the oldest windmill park that was studied, and that it was developed during a period in which a strict top-down approach was more common. This is confirmed by Vermeulen, who states: *“the Omgevingswet is a result of the Zeitgeist”* and that *“10 years ago, these kinds of processes were much more technocratic. Especially by the national government, that was normal”* (appendix C). However, even taking into account the fact that the park was developed over 10 years ago, de Drentse Monden is arguably an extreme example of top-down planning which in turn has led to extreme resistance.

Thus whilst indeed a feeling of procedural unfairness is a main reason for local resistance, contemporary planning processes already incorporate a more communicative and open approach than 10 years ago, directly resulting in less resistance.

Distributional unfairness however is still very much a current driver behind local resistance, as can be concluded from interviews regarding windmill parks Wieringermeer and Zeewolde. Especially in the case of windpark Wieringermeer, distributional unfairness is named by Robert Portier as a reason for local resistance. This distributional unfairness came in two forms. First, several land plot owners became millionaires by renting their land, whilst their neighbours only got a small compensatory fee, since their land was not needed for building turbines. This led to envy, and thus a feeling of distributional unfairness. Second, the general feeling amongst local residents was that they carried the burden of the windmill park, whilst the Swedish energy company Vattenfall got rich, and the American data centre of Microsoft made use of the green energy. This is another form of distributional unfairness. Regarding Windpark Zeewolde, there were owners of existing wind turbines that had to be removed to make place for the larger new turbines. These owners initially were afraid that they would lose their income, however a very good financial arrangement eventually led to their support.

Environmental concerns were found to also be a factor of local resistance; however this was less apparent in the four cases that were studied for this research. Only for Windpark Fryslân it was a main driver for resistance, since it is built in a NATURA2000 zone. However, the resistance was mostly dealt with by compensatory measures and extensive research and informing.

The research question 'How is the issue of conflicting global and national interests considered in contemporary planning practice?' requires an extensive answer. First, local resistance is not explicitly addressed in the legislation. The focus of the Rijkscoördinatieregeling is mainly to speed up and coordinate decision making- and planning processes. There is no specific rule regarding local participation involved in the Rijkscoördinatieregeling. Of course, this does not mean that developers neglect participation altogether. The interviewees state that nowadays local residents are usually involved and informed about windmill parks that are built in their area. It should be noted however that just informing residents about the plans is a form of tokenism according to Arnstein (1969), meaning that it is a purely symbolic form of participation without giving any real power to the local residents.

From the interviews it can be concluded that there is a clear change in approach throughout the recent decade. As stated earlier, Vermeulen indicates that a pure top-down approach was common 10 years ago. He also states, that he has a very different approach nowadays (appendix C). De Bakker argues that nowadays no project will take off without participation (appendix D), though in this case it is not expected that de Bakker purely means initiatives with citizen power, since he also mentions purely one-way informational measures. Also windpark Fryslân (appendix F) and windpark Wieringermeer (appendix E) adopted a more participative approach (though still there were no measures that actually included degrees of citizen power), whilst all four parks were developed using the Rijkscoördinatieregeling. The earlier mentioned corporate culture is therefore much more important in the planning approach than the Rijkscoördinatieregeling itself. While it holds true that, should the developer and government choose to do so, a windmill park can still be developed the same way as windmill park de Drentse Monden was 10 years ago – since the same laws still apply – in practice this does not happen. Developers, planners, governments and initiators have learned from projects like de Drentse Monden, which eventually became much smaller than planned, and faced severe local

resistance issues that are still present today. It is therefore logical that a different approach has preference, even when the Rijkscoördinatierегeling is still active today.

Regarding the Omgevingswet, there have been changes that are linked to the topic of local resistance. However, these are still limited. A windmill park has to be developed using a Project Decision under the Omgevingswet. There is still only one moment for formal objection at the Council of State once a Project Decision has been made public, however, people are now also free to put forward their points of view in an earlier stage, and these must be addressed in the Project Decision. Furthermore, the initiator is obligated to ensure that there is participation regarding the project. How this participation should take place, who should participate, and for how long, are all questions that can be freely interpreted by the initiator. There is thus no clear definition of participation in the Omgevingswet, and the culture of the responsible government or developer decides if participation is limited to nonparticipation, tokenism, or actual citizen power. The developer should elaborate on the choices regarding this participation in the Project Decision however.

Interestingly, there are little changes in efficiency ensuring procedures between the Omgevingswet and the Rijkscoördinatierегeling. Under the Omgevingswet, the national government still has the capability to overrule local destination plans with a Project Decision. Furthermore, all required permits and permissions are still bundled, and made public at once, so that there is one moment for formal objections. The largest potential influence on the efficiency then is the content of the participation. And since that is free for interpretation of the initiator, this also remains to be seen when the Omgevingswet becomes active.

6.3 Main conclusion

Finally then, an answer should be provided to the main research question: 'How can both national and local interests be considered when developing wind mill parks under the Omgevingswet?'. By answering the abovementioned secondary research questions, the most important parts have already been addressed.

The Omgevingswet aims to address local interests by making a form of participation mandatory by law. By doing so, the initiator has to explicitly think about how participation should be done in regards to their project, because this also has to be motivated in the Project Decision. Furthermore, people are free to send their point of view regarding a Project, which then has to be addressed explicitly into the Project Decision. The national interests are not hampered by this change per se, because the national government in theory has the same tools to ensure that a windmill park is being developed in an area that they appoint, regardless of resistance by either local residents or local governments. Furthermore, because the initiator is entirely free to interpret how participation should be done, this obligation does not provide any leads about how much time the participation process should take. Also there are no restrictions to how extensive the viewpoints should be addressed.

Therefore, it can be argued that the use of making participation mandatory by law is limited. Participation is not defined here, and in practice can have many different meanings. Should the initiator have a conservative mindset that was more common 10 years ago, and prefer a strictly top-

down approach with as minimum local intervention as possible, he could still do the bare minimum regarding participation (e.g. hold an informational meeting, which is actually just a degree of tokenism), check the participation box, formulate his motivation brief in the Project Decision, add a small chapter regarding viewpoints of others, and continue. In this example, wind mills are seen as a simple issue that requires a top-down approach. However, this approach leads to severe local resistance and is not in line with the principles of good governance.

In contrast, the initiator can look at wind mills as a complex issue that in turn requires a bottom-up planning approach and thus actual participation with citizen power. An extreme form would be communicative planning where consensus is the end goal and participants all have equal power in the decision making process. Of course, this is an unrealistic approach in the case of wind mill parks who by definition create a conflict between local and global interests.

In practice, wind mills are neither a simple issue that can be solved by a purely top-down approach (as was established by de Drentse Monden, for instance) nor a very complex issue that requires a communicative planning approach and consensus.

Since wind mill parks are thus a case that can be defined somewhere between a simple and a very complex issue, the planning approach should reflect this. A mentioned solution can be to apply a top-down approach where necessary (by providing non-negotiable terms to ensure that the energy transition will take place in an agreeable timely matter) such as the minimum required output of a wind mill park, and to apply a bottom-up approach where possible (by letting stakeholders negotiate the details of the park such as specific placement and conditions). It is by no means expected that this approach is the solution to end all issues regarding wind mill parks. A large part of the approach will always be unique for each location and project. However, it may provide a starting point to ensure that actual participation will take place in the planning of wind mill parks.

7. Reflection

In order to provide nuance to the results of this thesis, a critical reflection will now be provided.

- Studying the legislation of the Omgevingswet was difficult without a law degree or more experience in reading and understanding legislation texts. A result hereof was an increased dependence of opinion articles and reviews by lawyers, and informational texts by the government. Whilst eventually all of the required information was gathered, it might have led to an oversight of certain important legislative details.
- This thesis focusses on the (im)possibility to find a balance between global and national interests in planning acts and legislation. Therefore, a deliberate choice was made to only interview respondents that actually have an understanding of the relevant legislation and planning processes. By doing so however, interview responses are by definition biased towards the interests of the project developer and thus towards efficiency and national interests. For instance then, the contribution of the project developers in generating resistance can be downplayed, the contribution of the media in can be exaggerated. Additionally, because the reasons behind local resistance are exclusively obtained from theory and from employees that are linked to the project, there is a possibility that local resistance towards the four examined wind mill park projects has not fully been explained and understood. A final result of exclusively interviewing these respondents was a difficulty in finding more respondents that were willing or able to participate, mostly because of the fact that they were very busy with their projects. Adding to the difficulty of finding respondents was the corona virus, which meant that all communication had to be done digitally or by phone. A large number of professionals that were asked to be interviewed did not respond at all, and in some cases interviewees did not respond for several weeks.
- Further reflecting on the interviewees, it must be concluded that there is a great difference in quality and usefulness of the answers provided by the interviewees. This can mostly be attributed to the fact that the interviewees, whilst all connected to a windmill park, did have different functions and years of service.
- The questions that were asked during the interviews should in some cases have been phrased differently, and more questions could have been added. The reason for the flaws in the questionnaire is that the research question of this thesis shifted in a later stage from a balance between efficiency and thoroughness (and the Rijkscoördinatiereregeling versus the Omgevingswet) to a balance between global and national interests. This was done after receiving feedback on the first version of this thesis.
- Finally it proved difficult to adhere to the original planning of this thesis because of personal reasons, non-respondents, and in general a planning that proved too tight, which in turn had an effect on the motivation to finish the thesis.

8. Sources

- Aan de slag met de Omgevingswet. Inspraak en rechtsbescherming [online]. Available at: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/overzicht-procedures/inspraak-rechtsbescherming-omgevingswet/>. [accessed March 20, 2021].
- Abu Bakar, A., Osman, M. M., Bachok, S. & Zen, I., 2015. Social Impact Assessment: How do the public help and why do they matter?. *Social and Behavioral Sciences*, Issue 170, pp. 70-77.
- Aitken, M., 2010. Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature. *Energy Policy*, Issue 38, pp. 1834-1841.
- Andersson Elffers Felix, 2016. Eindrapportage evaluatie Rijkscoördinatiereregeling, Utrecht: sn
- Arnstein, S.R., 1969. A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), pp. 216-224.
- Avila, S., 2018. Environmental justice and the expanding geography of wind power conflicts. *Sustainability Science*, 13(3), pp. 599-616.
- Backes, C. W. (2009) "Crisistijden Voor De Waarborgfunctie Van Het Bestuursrecht? De Algemeen Bestuursrechtelijke Aspecten Van De Crisis- En Herstelwet. *Milieu & Recht*, 35(10), pp. 622-627.
- Batel, S., Devine-Wright, P. & Tangeland, T., 2013. Social acceptance of low carbon energy and associated infrastructures: A critical discussion. *Energy Policy*, Issue 58, pp. 1-5.
- Baxter, J., Morzaria, R. & Hirsch, R., 2013. A case-control study of support/opposition to wind turbines: Perceptions of health risk, economic benefits, and community conflict. *Energy Policy*, Issue 61, pp. 931-943.
- Bell, D., Gray, T., & Haggett, C. (2005). The 'Social Gap' in Wind Farm Siting Decisions: Explanations and Policy Responses. *Environmental Politics*, 14(4), 460-477.
- Bice, S. & Moffat, K., 2014. Social licence to operate and impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 32(4), pp. 257-262.
- Boeve, M. & Groothuijse, F. Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?!, *Recht der Werkelijkheid*, 2019(2), 22-43.
- Boyle, K. J., Boatwright, J., Brahma, S. & Xu, W., 2018. NIMBY, not, in siting community wind farms. *Resource and Energy Economics*, Volume 57, 85-100.
- Broring, H. et al. (2015). *Vechten tegen windmolens: falende inspraak*. Boom Juridische uitgevers.
- Bureau Energieprojecten, 2019. *Lopende projecten*. [Online] Available at: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/lopende-projecten> [Accessed July 30, 2019].
- Bureau Energieprojecten, 2019. *Rijkscoördinatiereregeling*. [Online] Available at: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/rijkscoördinatiereregeling> [Accessed July 30, 2019].
- Bureau Energieprojecten, 2020 [online]. Available at: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/rijkscoördinatiereregeling>. [accessed September 8 2020].
- CoBouw, 2015 [online]. Available at: <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2015/11/windparken-op-land-wekken-meerwrevel-gemeenten-101245519>. [accessed December 2, 2019].
- Commissie MER, 2019. *Jaarverslag 2018*. [Online] Available at: <https://www.commissiemer.nl/jaarverslag2018/#communicatie> [Accessed September 2, 2019].
- Commissie MER, 2019. *Milieueffectrapportage in een notendop*, Utrecht: Commissie MER.
- Commissie MER, 2019. *Thema energie: Veelgestelde vragen over windenergie en milieueffectrapportage*. [Online] Available at: <https://www.commissiemer.nl/themas/energie/veelgesteldevragen> [Accessed August 30, 2019].
- Commissie MER, 2019. *Wanneer is de beperkte m.e.r.-procedure van toepassing?*. [Online] Available at: <https://www.commissiemer.nl/documenten/00000130.pdf> [Accessed September 2 2019].
- Commissie MER, 2019. *Wat is M.E.R.?*. [Online] Available at: <https://www.commissiemer.nl/onze-diensten/wat-is-mer> [Accessed August 30, 2019].

- Davis, R. & Franks, D., 2014. Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector. *Corporate Social Responsibility Initiative Report*, Issue 66, pp. 1-56.
- De Drontenaar, 2019. *Ketelhaven in brief aan raad: "Windparken veroorzaken tweedeling in gemeenschap"*. [Online] Available at: <https://dedrontenaar.nl/algemeen/ketelhaven-in-brief-aan-raad-windparken-veroorzaken-tweedeling-in-gemeenschap> [Accessed July 30, 2019].
- de Roo, G. (2003). *Environmental Planning in the Netherlands: Too good to be true*. Ashgate, Aldershot (UK): 89-156.
- Dear, M., 1992. Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3), pp. 288-300.
- Dröes, M. & Koster, H., 2014. Windmolens veroorzaken lagere woningprijzen. *Energie & Milieu*, 99(4696), pp. 648-650.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy : politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dütschke, E. & Wesche, J. P., 2014. *Wind-Acceptance: A userguide for developers and municipalities: review of best practices, guidelines, and toolkits on social acceptance in the Wind energy sector*, Berlin: WISEPower.
- Dütschke, E., Schneider, U. & Wesche, J., 2017. Knowledge, Use and Effectiveness of Social Acceptance Measures for Wind Projects. *Energiewirtschaft*, Volume 41, p. 299–310.
- DuVivier, K. & Witt, T., 2016. NIMBY to NOPE - Or Yess?. *Cardozo Law Review*, 38(4), pp. 1453-1504.
- Elling, B. (2017). Communicative planning as counter-power, *International Planning Studies*, 22(3), 226-241.
- Fischer, F. 2000. *Citizens, Experts and the Environment - The Politics of Local Knowledge*. Durham, NC: Duke University Press.
- García, J. H., Cherry, T. L., Kallbekken, S. & Torvanger, A., 2016. Willingness to accept local wind energy development: Does the compensation mechanism matter?. *Energy Policy*, Issue 99, pp. 165-173.
- Gierveld, H.A.J. Participatie in en onder de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2019(3), p. 65-68.
- Haas, D de. Coördinatie­regeling grootschalige windparken onder de Omgevingswet. [online]. Available at <https://www.wieringa-advocaten.nl/nl/weblog/2017/10/04/coordinatie­regeling-grootschalige-windparken-onder-de-omgevingswet>. [Accessed March 14, 2021].
- Hammami, S. M., Chtourou, S. & Al Moosa, H., 2018. A holistic approach to understanding the acceptance of a community-based renewable energy project: A pathway to sustainability for Tunisia's rural region. *Bus Strat Environment*, Issue 27, pp. 1535-1545.
- Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143-162.
- Healey, P. (1996). The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Strategy Formation. *Environment and Planning B*, 23(2), pp. 217–234.
- Infomil, 2019. *De m.e.r.-procedure: een toelichting*. [Online] Available at: https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/procedurele/toelichting/#Uitgebreideenbeperkt_eprocedure [Accessed 2 September 2019].
- InfoMil, 2019. *Participatie*. [Online] Available at: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/praktijkhandreiking/participatie/> [Accessed 2 September 2019].
- Innes, J. E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52–63.
- Jami, A. A. & Walsh, P. R., 2014. The role of public participation in identifying stakeholder synergies in wind power project development: The case study of Ontario, Canada. *Renewable Energy*, Issue 68, pp. 194-202.
- Jan Ros (2015). *Energietransitie: zoektocht met een helder doel*, Den Haag: PBL.
- Jones, C. R. & Eiser, R., 2009. Identifying predictors of attitudes towards local onshore wind development with reference to an English case study. *Energy Policy*, Issue 37, pp. 4604-4614.
- Kemp, R. P. M. and Geels, F. (2006). *Innovatie En Duurzaamheidstransities*, 90(4461), 14–15.
- Kemp, R. Rotmans, J. and Loorbach, D., 2007. Assessing the Dutch Energy Transition Policy: How Does It Deal with Dilemmas of Managing Transitions? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), pp. 315–331.

- Klæboe, R. & Sundfør, H. B., 2016. Windmill Noise Annoyance, Visual Aesthetics, and Attitudes towards Renewable Energy Sources. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 13(8).
- Kontogianni, A., Tourkolias, C., Skourtos, M. & Damigos, D., 2014. Planning globally, protesting locally: Patterns in community perceptions towards the installation of wind farms. *Renewable Energy*, Issue 66, pp. 170-177.
- Krohn, S. & Damborg, S., 1999. On public attitudes towards wind power. *Renewable Energy*, Issue 16, pp. 954-960.
- Langer, K., Decker, T. & Menrad, K., 2017. Public participation in wind energy projects located in Germany: Which form of participation is the key to acceptance?. *Renewable Energy*, Issue 112, pp. 63-73.
- Lansbury Hall, N. & Jeanneret, T., 2015. Social licence to operate: An opportunity to enhance CSR for deeper communication and engagement. *Corporate Communications: An International Journal*, 20(2), pp. 123-227.
- Loorbach, D., van der Brugge, R., & Taanman, M. (2008). Governance in the energy transition: Practice of transition management in the Netherlands. *International Journal of Environmental Technology and Management*, 9(2-3), 294-315.
- Marseille, A. T., de Waard, B. W. N., de Graaf, K. J., van Ling, P. C. E., Tolsma, H. D., & Verheul, E. F. (2015). De Crisis- en herstelwet: Veel ambitie, nauwelijks effect. *Nederlands Juristenblad NJB*, 2015(1), 6-15.
- Martens, P. and Rotmans, J. (2005). Transitions in a Globalising World. *Futures*, 37(10), 1133–1144.
- Mediavilla, M., et al. (2013). The Transition Towards Renewable Energies: Physical Limits and Temporal Conditions. *Energy Policy*, 52, 297–311.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MBZK), 2020 [online]. Available at: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>. [accessed September 28, 2019].
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2019. *Verkenning Kerninstrument Projectbesluit*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019. *Windpark de Drentse Monden en Oostermoer*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Moffat, K. et al., 2017. *Australian attitudes toward mining: Citizen Survey – 2017 Results*, Australia: CSIRO.
- Moffat, K., Lacey, J., Zhang, A. & Leipold, S., 2015. The social licence to operate: a critical review. *Forestry: An International Journal of Forest Research*, Issue 89, pp. 477-488.
- Nanda, V. (2006). The 'good Governance' Concept Revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 269–283.
- NRC, 2020. *Gebroken beloftes: hoe de Wieringermeerpolder dichtslibde met windturbines en datacentra*. [online]. Available at: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/05/gebroken-beloftes-hoe-de-wieringermeerpolder-dichtslibde-met-windturbines-en-datacentra-a4001882>. [accessed February 7 2021].
- Oldenziel, H.A. & de Vos, H.W. Totstandkoming, systeem en doelen van de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2018 (3).
- Omgevingsweb, 2014. Het projectbesluit in de Omgevingswet. [online]. Available at: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/het-projectbesluit-de-omgevingswet/>. [accessed March 14 2021].
- Owen, N. A., Inderwildi, O. R. and King, D. A. (2010). The Status of Conventional World Oil Reserves—hype or Cause for Concern?. *Energy Policy*, 38(8), 4743–4749.
- Perlaviciute, G., Schuitema, G., Devine-Wright, P. & Ram, B., 2018. At the Heart of a Sustainable Energy Transition. *IEEE power & energy magazine*, 16(1), pp. 49-55.
- Petrova, M. A., 2013. NIMBYism revisited: public acceptance of wind energy in the United States. *WIRE's Climate Change*, Issue 4, 575-601.
- Petrova, M., 2016. From NIMBY to acceptance: Toward a novel framework - VESPA - For organizing and interpreting community concerns. *Renewable Energy*, Volume 86, 1280-1294.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R., 2011. Creating shared value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*, pp. 1-17.
- Rand, J. & Hoen, B., 2017. Thirty years of North American wind energy acceptance research: What have we learned?. *Energy Research & Social Science*, Issue 29, pp. 135-148.

- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), 2020. *Rijkscoördinatie­regeling*. [online]. Available at: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/bureau-energieprojecten/rijkscoördinatie­regeling>. [accessed March 14, 2021].
- Rijksoverheid, 2019. *Energieprojecten aanklikbaar op digitale kaart*. [Illustraties] (Rijksoverheid).
- Rijksoverheid, 2019. *Klimaatakkoord*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid, 2020 [online]. Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>. [accessed September 22, 2019].
- Rogers, A., Castree, N. & Kitchin, R., 2013. *A Dictionary of Human Geography*. 1 red. sl:Oxford University Press.
- Ros J. & K. Schure (2016). *Vormgeving van de energietransitie*, Den Haag: PBL.
- RTV Drenthe, 2015 [online]. Available at: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/100591/Borger-Odoorn-en-Aa-en-Hunze-zetten-strijd-tegen-windmolens-voort-met-rechtszaak>. [accessed September 9, 2019].
- RTV Noord, 2015 [online]. Available at: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/150778/Schokkende-uitspraken-hoge-ambtenaar-Kamp-zijn-stiekem-opgenomen#>. [accessed September 20, 2019].
- RTV Noord, 2019. *Asbest, hakenkruizen en bedreigingen: zo ver gaat het verzet tegen windmolens*. [Online] Available at: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/197489/Asbest-hakenkruizen-en-bedeigingen-zo-ver-gaat-het-verzet-tegen-windmolens> [Accessed 30 Juli 2019].
- RTV Noord, 2019. *'Doordrukregeling' bij windparken leidt tot extra frustratie..* [Online] Available at: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/207129/Doordrukregeling-bij-windparken-leidt-tot-extra-frustratie> [Accessed 31 Juli 2019].
- Salkin, P., Spitzer, D. A. & Bookser, M., 2009. Host Community Agreements for Wind Farm Development. *New York Zoning Law & Practice Report*, 9(5), 1-8.
- S n cal , G. and Reyburn, S. (2006) "The Nimby Syndrome and the Health of Communities," *Canadian Journal of Urban Research*, 15(2), pp. 244–263.
- Songsore, E. & Buzzelli, M., 2015. Wind energy development in Ontario: a process/product paradox. *Local Environment*, 20(12), pp. 1428-1451.
- Tabassum-Abbasi, Premalatha, M., Abbasi, T. & Abbasi, S., 2014. Wind energy: Increasing deployment, rising environmental concerns. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Issue 31, pp. 270-288.
- Trouw, 2020 [online]. Available at: <https://verhalen.trouw.nl/windmolens/>. [accessed March 9, 2020].
- Tyng, C. M., Amin, H. U., Saad, M., & Malik, A. S. (2017). The Influences of Emotion on Learning and Memory. *Frontiers in psychology*, 8, 1454.
- Vanclay, F., 2003. International Principles For Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Issue 21, pp. 5-12.
- Vanclay, F., Esteves, A. M., ucamp, I. & Franks, D. M., 2015. *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, Fargo ND: International Association for Impact Assessment.
- Virtudes, A. (2016). 'good' Governance Principles in Spatial Planning at Local Scale. *Procedia Engineering*, 161, 1710–1714.
- Wiebes, E., 2019. Voortgang nationale energieprojecten en herijking Rijkscoördinatie [Letter to Parliament]. Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/kamerbrief-over-voortgang-nationale-energieprojecten-en-herijking-rijkscoordinatie>. [accessed September 8, 2020].
- Wind op land, 2019. *Feiten en cijfers*. [Online] Available at: <https://www.windenergie.nl/windenergie-op-land/feiten-en-cijfers> [Accessed July 30, 2019].
- Wolsink, M. (2007). Wind Power Implementation: The Nature of Public Attitudes: Equity and Fairness Instead of 'backyard Motives. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11(6), 1188–1207.
- Wolsink, M., 2007[a]. Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy*, Issue 35, p. 2692–2704.
- Wolsink, M., 2007[b]. Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11(6), pp. 1188-1207.
- W stenhagen, R., Wolsink, M. & B rer, M. J., 2007. Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, Volume 35, p. 2683–2691.

- Yap, K.S. (2009). What is good governance? Bangkok: UNESCAP.

9. Appendix

Appendix A: Interview questions Rijkscöördinatiereregeling projects

- Bij welk windmolen park bent u betrokken, en kunt u hier kort over vertellen?

- Wat is uw rol binnen het windmolen park project? (what is your role in the wind mill park project?)
- Hoe lang bent u al bij het project betrokken? (for how long have you been involved in the project?)
- Merkt u dat het project een Rijkscoördinatie-regeling project is, en zo ja, hoe merkt u dat?
- Wat is uw mening over de Rijkscoördinatie-regeling, specifiek gerelateerd aan snelheid van de besluitvorming en lokale weerstand?
- Welke gevolgen zou het voor uw project hebben als de Rijkscoördinatie-regeling niet zou zijn toegepast?
- Heeft uw project te maken (gehad) met weerstand van lokale bewoners, en zo ja, hoe uit(te) zich dit?
- Heeft uw project te maken (gehad) met weerstand van lokale overheden en zo ja, hoe uit(te) zich dit?
- Op welke manier en in welke mate zijn lokale bewoners geïnformeerd over uw project?
- Op welke manier en in welke mate zijn lokale bewoners betrokken bij de besluitvorming?
- Is er naar uw weten actief geprobeerd om vertrouwen op te bouwen naar de lokale bewoners, en zo ja, hoe is dit gedaan?
- Worden lokale bewoners gecompenseerd voor negatieve effecten van het windmolenpark?
- (Hoe) is een balans gevonden tussen het adresseren van lokale weerstand en de noodzaak van een (snelle) besluitvorming?
- Is er naar uw mening meer participatie benodigd omtrent de ontwikkeling van windmolenparken, en zo ja, in welke vorm? Zo nee, waarom niet?

Appendix B: Interview questions Omgevingswet project/windmolenpark Zeewolde

- Bij welk windmolen park bent u betrokken, en kunt u hier kort over vertellen?
- Wat is uw rol binnen het windmolen park project?
- Hoe lang bent u al bij het project betrokken?
- Merkt u dat het project een pilotproject voor de Omgevingswet is, en zo ja, hoe merkt u dat?
- Wat is uw mening over de Rijkscoördinatie-regeling, specifiek gerelateerd aan snelheid van de besluitvorming en lokale weerstand mbt windmolenparken?
- Wat is (voor zover u hiermee bekend bent) uw mening over de Omgevingswet, specifiek gerelateerd aan snelheid van de besluitvorming en lokale weerstand mbt windmolenpark?
- Welke gevolgen zou het voor uw project hebben als het geen Omgevingswet pilot zou zijn?
- Heeft uw project te maken (gehad) met weerstand van lokale bewoners, en zo ja, hoe uit(te) zich dit?
- Heeft uw project te maken (gehad) met weerstand van lokale overheden en zo ja, hoe uit(te) zich dit?
- Op welke manier en in welke mate zijn lokale bewoners geïnformeerd over uw project?
- Op welke manier en in welke mate zijn lokale bewoners betrokken bij de besluitvorming?
- Is er naar uw weten actief geprobeerd om vertrouwen op te bouwen naar de lokale bewoners, en zo ja, hoe is dit gedaan?
- Worden lokale bewoners gecompenseerd voor negatieve effecten van het windmolenpark?
- (Hoe) is een balans gevonden tussen het adresseren van lokale weerstand en de noodzaak van een (snelle) besluitvorming?
- Is er naar uw mening meer participatie benodigd omtrent de ontwikkeling van windmolenparken, en zo ja, in welke vorm? Zo nee, waarom niet?

Appendix C: Interview Arthur Vermeulen (Windmark de Drentse Monden)

R: Misschien handig om in het kort even uit te leggen waarvoor ik dit interview afneem. Het is voor mijn masterthesis voor EIP, en wat ik onderzoek is lokale weerstand tegen windmolenparken, en dan meer specifiek hoe dit veroorzaakt wordt door de Rijkscoördinatie-regeling nu. En daarop aansluitend hoe dat straks anders geregeld kan worden met de Omgevingswet. Jij bent verbonden aan windpark

de Drentse Monden. Zou je in het kort kunnen aangeven wat je functie daarbij is, en de dagelijkse werkzaamheden?

A: Ja, misschien eerst even beginnen met mijn functie bij Pure Energie. Ik ben daar inmiddels alweer 16 jaar verantwoordelijk voor het bedrijfsonderdeel dat de windmolenparken ontwikkelt. En ontwikkelen bij ons, dat is dan van eerste idee totdat alles rond is. Meer specifiek, dat de financiering geregeld is, dat de vergunningen er zijn, dat de netaansluiting er is, dat we mogen bouwen op de grond waar het moet gaan gebeuren. Dus eigenlijk dat alle papierwerk rond is, en dan draagt mijn afdeling het stokje over aan hem die het gaat bouwen, en thans wordt beheerd, en verkopen we de stroom aan onze klanten. Die hele keten bestrijken we van weiland tot stopcontact noemen we dat wel eens. En mijn verantwoordelijkheden zijn van weiland tot dat een project rond is.

En zo ben ik ook betrokken bij Drentse Monden, al sinds ik deze functie heb, sinds 2004. Pure Energie, dat heette toen nog Raedthuys overigens, die heeft in 2000 met een aantal boeren in Nieuw Bijlen een idee opgevat om een rij windmolens neer te zetten. En dat plan dat groeide in de loop van de tijd. Een jaar daarna toen – je hebt vast wel eens naar de kaart van het gebied gekeken, maar je hebt wat lange lintbebouwingen met veel ruimte er tussen – en in onze ogen was dat gebied ideaal voor windenergie, want het is rationeel verkaveld, dus je kunt heel mooi rechte lijnen neerzetten die veraf staan van bewoning. Maar dat initiatief leidde een beetje een sluimerend bestaan. De overheden die wilden niet. In 2000 tekende Drenthe voor een doelstelling van 15mw in 2010. Dat waren een paar windmolens die moesten bij Coevorden komen, dus bij die doelstelling hadden wij helemaal geen mogelijkheid. Maar toch bleven wij aan de bel trekken, want we vonden het zelf gewoon een heel geschikt gebied. Een grootschalig open landschap, door mensenhanden gemaakt. Rationeel verkaveld, landbouwgebied, nouja. Dat voldoet eigenlijk aan alle vinkjes die je wenst voor een windpark. En daar kwam verandering in toen er in de Drentse politiek wat meer stemmen opgingen om meer duurzame energie te doen, dus er werd wat meer naar andere plekken ook gekeken, waaronder deze, maar tegelijkertijd was er in 2008 ofzo ook een proces gaande bij het Rijk om grote concentratiegebieden aan te wijzen die dan via Rijkscoördinatie vergund moeten zouden worden. Daar is een MER voor gedaan op nationaal niveau, en toen is de hele zaak onder de loep genomen en zijn een aantal gebieden uitgekomen waar grootschalige windenergie zou kunnen worden gerealiseerd, en één daarvan was dit gebied. En je vraag was wat is je betrokkenheid, ik ben nu de hele geschiedenis aan het oplepelen. In die tijd was ik dus betrokken bij het project, dat zat zeg maar onder mijn verantwoordelijkheid van uit Pure Energie gezien. En dat liep allemaal een beetje gelijk op. Zeg maar dat idee om grootschalige gebieden aan te wijzen, er is een Rijksstructuurvisie gemaakt, en die kwamen pas nadat we de aanvraag voor Rijkscoördinatie in 2010 hadden gedaan. Maar in 2009 werd in ieder geval de RCR van toepassing verklaard op windparken groter dan 100mw. En dat werd gedaan omdat van de doelstelling niks terecht kwam. Er was een doelstelling geformuleerd, en die schoot gewoon niet op. Er was uiteraard allemaal onderzoek naar verricht, en de grootste factor waaraan dat lag was dat gemeenten eigenlijk terughoudend waren. Een beetje kopschuw om dit soort projecten, waar vaak weerstand tegen is, om daar mee aan de slag te gaan. En dat is ook wel logisch. Wat een gemeenteraad en een gemeentelijk bestuur zit daar voor het gemeentelijk belang, het lokaal belang. En zo'n project dient een nationaal of eigenlijk een mondiaal belang, en dat is die van duurzame energie en klimaatverandering. Dus daar is eigenlijk per definitie een spagaat. Je moet lokale en omvangrijke ruimtelijke ingeving afwegen tegen een mondiaal belang van duurzame energie, terwijl dat ene project natuurlijk altijd een druppel op een gloeiende plaat is. Dat soort discussies werden natuurlijk gevoerd in de gemeenteraad, en vaak lukt het dan niet. Dus dat was tegen het zere been van de beleidsmakers in Den Haag, en die hebben

toen de RCR voor – die was er al voor andere projecten natuurlijk – maar die hebben het ook op windenergie van toepassing verklaard. En wij zagen dat als een kans. In Drenthe hadden we wat initiatieven lopen, en we dachten als we dat gaan uitbreiden, dan komen we zo uit op 100mw, en dan na 100 keer nee te hebben gekregen bij lokale overheden proberen we het daar eens. En doordat wij wat actiever het gebied in gingen om te kijken of nog meer boeren konden investeren om bij ons initiatief aan te sluiten, brachten we ook boeren op het idee om het zelf te gaan doen. Die verzamelden zich in hun eigen initiatief, duurzame energieproductie Exloërmond. Daar zijn we toen mee gaan samenwerken. Want het Rijk zei ook, twee initiatieven naast elkaar, daar willen we gewoon één. We staan er open voor om Rijkscoördinatie, maar dan willen we er uiteraard één ruimtelijk proces van maken. Dus toen hebben we gezamenlijk de aanvraag gedaan. Verderop in het gebied, aan de noordkant – wij zaten met z'n tweeën in de gemeente Borger Odoorn – aan de noordkant had je gemeente Aa en Hunze, en daar liep het gebied eigenlijk in door. Daar ontstond ook een initiatief dat lokaal geen voet aan de grond kreeg, en zich bij het Rijk meldde, en toen zei het Rijk dat willen we wel, maar dan moeten jullie met z'n allen. Dus toen waren we met z'n drieën. Dit alles was ook behoorlijk tegen het zere been van de gemeente en de provincie, want die vonden zo'n Rijkscoördinatieregeling eigenlijk maar niks. Tenminste in hun gebied, waar wij over ze heen konden om ruimtelijke ingeving te doen. Dus er ontstond toen eigenlijk een soort van belangentegenstelling. Wat wij als initiatiefnemers helemaal in den beginne hebben gedaan in de Noordoostpolder – dat was het eerste RCR project voor wind in Nederland – en dat is in relatieve harmonie ontstaan, dus wij hebben ook gekeken hoe ze dat daar deden. En wat ze daar goed georganiseerd hadden was een goede afstemming tussen initiatiefnemers en alle overheden, dus alle drie de overheidslagen. Daar was bijvoorbeeld een bestuursgroep, daar zat een directeur van het ministerie van EZ in, betrokken wethouders, en initiatiefnemers, en in dat geranium werden dingen besproken en werd vervolgens de Rijkscoördinatieregeling toegepast. En dat wilden wij eigenlijk ook. We hebben ons ook gemeld bij wethouders en gedeputeerden, en die wilden dat niet. En het besluit wat we toen namen is volgens mij de kiem geweest van alle weerstand. Zij wilden dat niet, en wij dachten nouja, even goede vrienden, onze vergunningverlener zit in Den Haag. Dus we kunnen het wel zonder jullie. En Den Haag dacht dat ook. Die zeiden niet tegen ons: we moeten eigenlijk eerst een proces in waarbij we bij de overheden de neuzen dezelfde kant op krijgen, nee, dat is gewoon ingezet. En vervolgens gingen de gemeenten en de provincie in de contramane. En wij hadden ondertussen – want we wisten natuurlijk wel dat je op een fatsoenlijke manier over je project moet communiceren – wij hadden zelfs – waarvan ik nog herinner 27 januari 2011 – onze eerste informatieavond voor omwonenden. Met een steentje wil je participeren, laat je naam en adres achter, dan komen we erop terug, Dus we waren wel van goede wil, en we hadden ook het communicatiebureau ingehuurd dat ook bij de Noordoostpolder betrokken was, we hadden het echt goed gedaan, een communicatieplan voorbereid, maar net toen we dat wilden gaan uitrollen, werd in de media die controversie uitgemeten tussen Rijksoverheid en de lagere overheden, en dan kan je een mooi communicatieplan hebben, maar daar valt niet tegen op te communiceren.

R: Nee, dat begrijp ik inderdaad.

A: En dat proces, dat is in diverse intensiteiten, haast tot op de dag van vandaag nog een beetje gaande. En dat, euh, door die controversie, die controversie was een constante aanslingering van weerstand. En de hand die wij in eigen boezem kunnen steken was dat wij dat niet voorzien hebben. Wij hadden achteraf gezien moeten zeggen; oke beste gedeputeerde en wethouder, jullie willen niet, dat is

jammer, maar dan gaan we nu samen met het ministerie kijken hoe we samen door één deur kunnen voordat we de procedures gaan opstarten. En dat hebben we niet gedaan. En we hebben niet voorzien dat er een dergelijke dynamiek zo ontstaan.

R: Nee, maar goed, lokale overheden hadden denk ik ook kunnen vermoeden van wij kunnen wel nee zeggen, maar er is een Rijkscoördinatierегeling, dus het feit dat wij nee zeggen maakt dan niet zo veel uit, toch?

A: Nee, en, maar ja, euh, ja. Inderdaad. Dat hebben wij ons ook nog afgevraagd. He, je bent ook een overheid, dus is het dan jouw rol om te gaan vechten tegen een wet die over jou heen gaat?

R: Ja, inderdaad. Nou, en dan kan het project dus uiteindelijk plaatsvinden doordat er een RCR is, want als ik het goed begrijp was anders het project helemaal niet doorgedaan, zeer waarschijnlijk. Hoe merken jullie verder dat het een project is dat wordt uitgevoerd middels de RCR? Gaat het bijvoorbeeld veel sneller dan bij andere projecten? Als er een vergelijking te trekken valt.

A: Nou, sneller.. die hele discussie die heeft wel heel veel tijd gekost. De minister werd continue politiek aangevallen via de Kamer op diverse manieren. Dat heeft wel heel veel tijd gekost. Maar als je gewoon sec naar het ruimtelijk proces kijkt, met name in de fase dat we nog in de MER zaten was dat een issue, maar als je sec kijkt naar het aanvragen van de vergunningen, en er moet een inpassingsplan gemaakt worden, en vergunning verleend, dat is een heel strak proces bij het Rijk. Dat heb ik bij deze Rijkscoördinatie gemerkt, maar ik merk het ook in andere Rijkscoördinatierегelingen, dat is gewoon heel strak en professioneel ingeregeld, en dat is bij gemeenten nog wel eens anders.

R: Oké. Nou goed, dan is dus die RCR is er, en één van de doelen daarvan denk ik, is om het project toch zo snel mogelijk op de rails te krijgen, maar in de praktijk is dat dus niet helemaal het geval. Gewoon puur door de weerstand die is ontstaan, is aan de andere kant weer vertraging opgelopen.

A: Ja, zo kan je het zien. En ja, je zou ook kunnen zeggen dat die weerstand is ontstaan door die RCR. Maar als ik nu kijk in andere projecten, bijvoorbeeld windpark Groen (gemeente Dronten) en windpark Zeewolde zijn we ook bij betrokken, daar zie je dat er wel een goed proces met alle actoren is georganiseerd, en dan is de RC niet meer dan een plek waar de stempelmachine staat, om een stempel te zetten op het moment dat iedereen het er over eens is.

R: Oké, dus het kan wel helpen, maar dan moet iedereen wel mee willen doen.

A: Ja, je moet heel veel aandacht hebben voor het proces. Je proces is meer maatgevend voor het succes van je doorlooptijd dan wie nou die stempel op de vergunning zet. Waarbij wel het Rijk als stempelmachine heel gestructureerd en snel werkt.

R: De weerstand van de lokale bewoners, hoe uitte zich dat in jullie geval?

A: Best heftig. Heftiger dan wij ooit hadden meegemaakt. Je project is weerstand, dat is helaas onderdeel van ons vak, waar we ook mee proberen om te gaan. We hebben nu een afdeling omgevingsmanagement die we 10 jaar geleden niet hadden. Maar hier was het best heftig, tot en met

vernielingen en bedreigingen aan toe, en dat heb ik nog nooit eerder meegemaakt. Wel eens dat iemand zich emotioneel uit op een informatieavond naar mij toe bijvoorbeeld, ik als kwaaië pier in zijn ogen, maar dat er dingen echt stukgemaakt worden en dat er anonieme bedreigingsbrieven werden verstuurd, dat heb ik in geen enkel ander project meegemaakt. Dus dat was best heftig. En de emoties, het kwam natuurlijk omdat de emoties hier heftiger waren dan bij andere projecten. En mijn analyse achteraf is dat die controverse tussen overheden een continue voedingsbodem is geweest van die emotie. En ik snap dat, als jouw gemeente – voor jou toch een gezaghebbend orgaan – de kont in de krib gooit en eigenlijk op de stoel van de actievoerders gaat zitten, dan is dat voor de actiegroep een signaal om er nog een schepje bovenop te doen. En wat er ook speelt is dat een deel van de bewoners een belang hebben. Mensen met grond en boereninitiatiefnemers die hebben een financieel belang bij het project, en de burens niet. En dat geeft natuurlijk ook een bepaald sentiment weer. En dat komt omdat de mensen dicht bij elkaar wonen en elkaar kennen. Dat een windmolenfabrikant of adviesbureau van ver weg geld verdient aan zo'n project dat interesseert werkelijk helemaal niemand, maar dat de buurman er geld aan verdient, dat levert een bepaald sentiment op. En die hele mix die was explosief, af en toe. En ik wil dit, nu ik mij dit zelf hoor zeggen, ook wel even nuanceren. Want de meeste mensen, die hadden de windmolens liever niet, laat ik het even mild uitdrukken. Maar zijn op een gegeven moment toch in een staat van acceptatie terecht gekomen, maar een kleine groep bleef echt heel heftig in hun acties. En het is ook niet zo dat – dat lees je ook wel eens in de media – dat de initiatiefnemers niet meer op een verjaardagsfeestje kunnen komen of andersom, dat valt eigenlijk in de praktijk heel erg mee. Maar er is wel eens een geval, en dat wordt dan uitvergroot.

R: Natuurlijk, dat is ook sensatie, dat is mooi.

A: Ja, dat is weer het belang van de pers. Die hebben daar ook weer een rol in gespeeld. Het is de hele mix. Wij hebben het proces niet goed aangepakt aan de voorkant, en het balletje is gaan rollen, en dat komt weer terug in de pers.

R: En dan gaan we straks, nouja straks, inmiddels is het 2022, dat de Omgevingswet uitgerold gaat worden. Ik weet niet in hoeverre je daar al bekend mee bent, maar er wordt in ieder geval wettelijk vastgelegd dat er participatie moet zijn in enige vorm. Denk je dat dat goed is? Denk je dat dat in de praktijk goed zal uitpakken?

A: Ja, wij werken eigenlijk al langs die lijn. We hebben een paar jaar geleden strategisch besloten om geen project meer te doen zonder dat een energie coöperatie betrokken is, het liefst als mede-eigenaar van de ontwikkeling of zelfs eigenlijk als mede ondernemer. En we hebben, wat ik net zei, onze afdeling omgevingsmanagement laten ontstaan. En daar werken nu drie mensen, en die zijn helemaal dedicated in projecten betrokken om te denken, om in ieder geval participatieplannen te maken aan de voorkant proces participatie samen met de energie coöperatie ook financiële participatie. En dat is een lijn die we al volgen omdat we gewoon intrinsiek zien dat dat werkt. En dan werkt het ook. Ik denk als je het opgelegd krijgt, en als je zo in de wedstrijd zit, het is een moetje en ik maak hem wel even af net langs de lijntjes, dan werkt het denk ik niet zo goed. Maar op zich vinden wij het een prima ontwikkeling omdat wordt geformaliseerd dat wat we toch al doen.

R: Ja precies, óke. En hoe wordt dan, en ik weet niet of hier direct één duidelijk antwoord op is, maar als je meer participatie beoogd, hoe kan je dan een balans vinden tussen én de participatie, en toch een snelle besluitvorming en een snel proces. Want er zal altijd weerstand zijn, neem ik aan.

A: Ja. En je moet ook niet de illusie hebben dat zo'n proces ertoe leidt dat iedereen in de buurt dat project graag wil, maar wat je wel hoopt is dat mensen begrijpen dat het project er komt, dat ze weten dat ze er ook wat aan kunnen hebben – niet iedereen wil ook meedoen natuurlijk in zo'n project – en er moet dus ook aan de voorkant een proces opgetuigd worden dat mensen kunnen meepraten. Het liefst heb je nog wat vrijheid in je projectontwerp zodat mensen ook invloed kunnen hebben op hoe het project er uiteindelijk uit komt te zien, al valt dat bij een windpark nog wel eens tegen. Maar dat er in ieder geval een bepaalde mate van acceptatie ontstaat. Volgens mij is de weerstand bij mensen, en het gevoel van weerstand dat ontstaat, zit hem niet zozeer in het feit dat er een windpark komt, maar dat ze zich niet serieus genomen voelen. Ze hebben het gevoel dat een grote boze overheid in hun achtertuin een plan heeft, er is een rijke ondernemer die z'n zakken ermee vult, en jij hebt er last van. Als je dat gevoel hebt, en je kan er niks aan doen, je kan schreeuwen wat je wil maar ze horen je toch niet, als je dat gevoel hebt dan ben je de weerstand niet voor. Dus dat betekent dat je aan de voorkant je plannen goed moet uitleggen, ook gewoon eerlijk moet zijn want niet alles is leuk, luisteren naar mensen, naar waar het probleem zit, dus dieper luisteren en doorvragen, van waar zit nu je commentaar. Ja, ik heb last van slagschaduw. Is het nu echt de slagschaduw waar je bang voor bent? Want dan gaan wij natuurlijk zeggen van ja dat is maar 6 uur per jaar, want dat staat nu eenmaal in de wet. Hoe kan je daar nu last van hebben? Maar dat is het niet. Het is vaak het gevoel van onbehagen van wat er is gebeurd waar ze geen invloed op hebben. En daar moet je met empathie mee omgaan. Dat moet je professioneel empatisch doen. En daar heb je dus ook mensen voor nodig die daar kundig in zijn. En dat waren wij eerst niet. Want wij zaten jongens, wij vinden windmolens mooi, gave technische apparaten, en de projectleider wil dat zo snel mogelijk z'n windmolen draait. En die omwonenden, die zijn wel lastig he, want die gaan voor zijn doel liggen. Dus je hebt mensen nodig die oprecht geïnteresseerd zijn wat zo'n omwonende beweegt, en ook gewoon uit kunnen leggen hoe het zit. Ook de minder leuke kanten bij zo'n omwonende neerleggen, het eerlijke plaatje zeg maar. In een heel vroeg stadium eigenlijk. Misschien wel voordat je met zo'n initiatief naar de overheid gaat. Dat er eerst een buurman tot buurman gesprek plaatsvindt.

R: Helder. En dan moeten we misschien nog even terug naar de Drentse Monden, je gaf net aan er is een financieel belang voor mensen die meedoen met het project, voor de boeren, die dat initiatief toen genomen hebben. De mensen die niet direct meedoen met het project, worden die ook gecompenseerd op enige manier?

A: Ja. Al heel lang is ook de Windvogel betrokken bij het project. Een coöperatie via welke je kunt investeren in het project. De Windvogel is ook eigenaar van een stukje van het project. Dat is geen compenseren maar participeren, financieel participeren. En daarnaast is er een gebiedsfonds dat gevuld wordt door een aantal partijen, langs de lijn van de gedragscode van de brancheorganisatie. (...) per megawatt uur, dus bij elkaar, waar kom je op uit? Ongeveer 400.000 euro per jaar, en de overheden doen ook een duit in het zakje, de provincie doet 10 jaar lang 180.000 euro in de pot, de Rijksoverheid doet éénmalig 2,1 miljoen in de pot, de gemeenten bekijken nog of ze een gedeelte van de WZB inkomsten uit het park ook in die pot stoppen, dus er ontstaat een flinke pot. Van vele miljoenen, als je de jaren optelt. En er zijn nu wat overleggen gaande – we zitten in twee gemeenten

en per gemeente is er een overlegorgaan, een platform waar stakeholders en bewoners in overleg zijn over een aantal onderwerpen – maar één van die onderwerpen is hoe om te gaan met die pot met geld.

R: Volgens mij hadden we van tevoren afgesproken een half uur, en dat zit er al op, maar heb je tijd voor nog een vraag?

A: Ja, ik heb nog wel even, een kwartiertje ongeveer.

R: Oké. Je gaf ook aan, er is natuurlijk een soort van belangenverstrengeling tussen het lokale en het nationale of het globale. Ook tussen lokale overheden en nationale overheid. Lokale overheden gooiden de kont in de krib en wilden niet meewerken. Hoe uitte dat zich in de praktijk?

A: De gemeente deed dat nog het meest expliciet. Die wilden gewoon niet, die waren tegen. Die ondersteunden de actiegroep bij actievoeren. Die zijn een kort geding tegen de Rijksoverheid gestart om de Rijkscoördinatie aan te vechten, die beweerden dat dit project niet onder de RCR viel, dus dat was een redelijk frontale aanval. Op allerlei punten. De provincie deed dat wat subtieler. Die hadden zoiets van we willen windenergie, maar we willen dat op onze eigen manier doen. En die hebben, nadat wij de Rijkscoördinatie hebben aangevraagd, een gebiedsvisie gemaakt. En in feite een soort kleine MER, maar dan met name gericht op ruimtelijke aspecten, over de inrichting van het gebied. En het staat er ook als een soort tegenhanger van het plan van de initiatiefnemers. Waar wij toen een uitgebreide MER aan het maken waren op dat moment, en zij kwamen toen met een variant die precies was wat wij niet wilden. Dat was ook wel te voorspellen. En aan het einde is daar een soort van compromis uitgekomen. Toen zijn de (...) en wij, en de schrijver van het MER zijn bij elkaar gaan zitten, en hebben een beetje the best of both worlds gepakt, en dat is hoe het plan nu is. Maar toen hield het niet op. Ik dacht eigenlijk, we hebben een deal met de provincie, en in onze wereld is het gebruikelijk als je een deal hebt, dan ga je je daar vervolgens aan houden. Maar de lobby van de provincie bleef doorgaan, ook via lokale leden, ministerpost onder vuur namen, dat wij kleiner moesten worden, en dat heeft er toe geleid dat minister Kamp, twee weken voordat de vergunning verleend zou worden, heeft gezegd, jongens, ik moet er nog een lijn afhaken, anders ga ik die vergunning niet verlenen. Dat was dus een politieke move. Om gemor in de Kamer tegemoet te komen. Dus er is een lijn uit het windpark geschrapt.

R: Duidelijk. Als ik het voor mezelf nog even mag samenvatten, nog even terug op de Omgevingswet en de Rijkscoördinatieregeling, als ik het nou goed begrijp, in de Omgevingswet staat straks wettelijk vastgelegd van ja, er moet participatie plaatsvinden, maar de kans is aanwezig dat als die Omgevingswet al actief was toen jullie begonnen met de Drentse Monden, dat jullie dan ook zoiets hadden gehad van goed, dit is wettelijk verplicht, dit gaan we doen, we gaan het minimale doen, dan is dat gecoverd, en dan was er alsnog weerstand gekomen.

A: Nou, dat is een beetje binair gedacht. Die Omgevingswet is een uitvloeisel van de tijdsgeest. En een tijdsgeest waar wij ook in leven. Onze aanpak is natuurlijk niet voor niets heel anders dan 10 jaar geleden, ook zonder dat die Omgevingswet er is. En 10 jaar geleden werden dit soort processen gewoon veel technocratischer aangevlogen. Zeker vanuit het Rijk, dat was normaal. En die Omgevingswet is er juist omdat er al die jaren heel veel leergeld is betaald. De stelling die je nu op tafel

legt, als de Omgevingswet er toen was geweest, was de weerstand er nog geweest want dan waren jullie er net zo technocratisch ingevlogen, dat is een beetje een utopische theoretische situatie. We groeien allemaal mee met de tijdsgeest.

R: Natuurlijk. Volgens mij heb ik alles gevraagd wat ik wilde vragen, en daarin ook best wel weer veel geleerd, dus bedankt daarvoor. Ik heb er echt heel veel aan gehad. Heb je zelf misschien nog aanvullingen, dingen die ik ben vergeten te vragen of die je zelf nog wilt toevoegen?

A: Volgens mij hebben we de kern wel te pakken zo. Ik zou er een boek over kunnen schrijven, dat ga ik niet doen want ik heb er geen zin in. Maar het is wel een behoorlijk avontuur geweest.

R: Dat heb ik wel begrepen ja! Dan wil ik je in ieder geval heel erg bedanken voor dit interview, en voor je tijd.

Appendix D: Interview Joos de Bakker windmolenpark Zeewolde

R: Wat ik onderzoek, is hoe de omgevingswet er straks voor kan zorgen dat er minder weerstand is tegen windmolenpark projecten. De conclusie die ik een beetje heb getrokken tot nu toe is dat er toch

wel veel van die weerstand wordt veroorzaakt door de rijkscoördinatierегeling, en de processen die daar aan verbonden zijn. En vandaar dat ik jou graag wou interviewen, om jouw mening daarover te peilen. Want, windmolenpark Zeewolde daar ben ik achter gekomen, dat is een pilot project voor de omgevingswet. Of dat in de praktijk ook echt heel veel andere dingen met zich mee brengt dat zal nu blijken denk ik. Wat is jouw functie binnen windmolenpark Zeewolde?

B: Ik ben projectleider planvorming en vergunningen. En dat doe ik nog niet zo heel lang, ik ben daar in September vorig jaar mee begonnen. Dus mijn voorganger heeft alles ten aanzien van de Rijkscoördinatierегeling begeleid. Ik ken de geschiedenis wel redelijk goed van het project, want anders kan ik ook niet goed functioneren. Maar ik heb wel heel veel ervaring van uit de Rijkscoördinatierегeling van uit projecten bij TenneT, dus de beheerder van het hoogspanningsnet. Dus de vragen die je stelt kan ik deels van uit windmolenpark Zeewolde beantwoorden en deels van uit mijn kennis en kunde vanuit Tennenet, dus daar heb je denk ik ook nog wel wat aan.

A: Ja, absoluut. Wat zijn jouw dagelijkse bezigheden dan? Binnen het windmolenpark?

B: Ik ben 1 dag per week eigenlijk voor het windpark. Net als bijna iedereen binnen het windpark is ingehuurd. Omdat het eigenlijk een popup organisatie is. Wat je heel vaak ziet bij dit soort projecten. Zeker omdat het een boeren collectief is, dat daar de kennis niet is om zo'n park te gaan ontwikkelen. Mijn dagelijkse werkzaamheden bestaat uit in dit geval de aannemer aan te sturen dat hij voor zijn vergunningen zorgt. In eerste instantie moest ik er ook voor zorgen dat alle permanente vergunningen er zijn. Daar in noem ik bouwvergunningen en natuurvergunningen. En mijn werk bestaat er uit dat de aannemer zijn vergunningen, de (..) uitvoert. Dat hij die allemaal op orde heeft, dat is allemaal buiten de Rijkscoördinatierегeling gehouden. En daarnaast heb ik nog een aantal werkzaamheden die hebben betrekking op het sluiten van overeenkomsten. Met een gebiedsontwikkeling in nabijheid, Oosterwold fase twee is dat. En ik heb nog te maken met dat we voor natuur één en ander voor monitoring moeten gaan doen. Dus hoeveel slachtoffers, hoeveel ganzen vliegen er nu daadwerkelijk op welk moment in het park. Iets dat is blijven liggen in het voortraject. Dat onderzochten we net niet ver genoeg, en nu mag ik ervoor zorgen dat het goed (...).

En daarnaast zijn we druk bezig met het afhandelen van de financial close, en dat is voor windparken altijd een hele belangrijke stap, dat is het moment dat de banken de vrijgave van hun lening geven zodat het windpark gebouwd kan worden. Dat is een iets hoger bedrag dan de gemiddelde studielening.

R: Dan ken je mijn studielening nog niet

J: Dat zal geen honderden miljoenen zijn.

R: Nee, dat valt mee. En je zei, je bent betrokken bij nog een ander project in de buurt.

J. Ja, ik werk bij Tennenet, dat is de beheerder van het hoogspanningsnet, en daar ben ik jarenlang projectleider geweest voor Noord-West 380, de verbinding die bij jou in de achtertuin komt, van de Eemshaven naar Ververlaten, dat is ook een project onder de RCR. En dat project daar ben ik 9,5 jaar mee bezig geweest. Ik kijk ook altijd graag om me heen wat er bij andere projecten gebeurt, dus ik weet ook wel vrij goed wat de impact van de RCR is.

R. Daar ben ik heel blij mee

J: Nou, dat weet ik nog niet, want ik ga een paar dingen zeggen die wat botsen met waar je net mee begon.

R: Dat is alleen maar goed, ik mag graag alle invalshoeken bekijken. Dan even te beginnen met dat het een pilotproject voor de Omgevingswet is, windpark Zeewolde. Merk jij daar wat van?

J: Nee.

R: Helemaal niks, dus in feite werkt het voor jou net als ieder ander RCR project?

J: Ja. Ik zeg dat, maar ik ben natuurlijk pas betrokken sinds het inpassen al onherroepelijk is, en ik denk dat het wel een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming zelf. Zij het dat de wet die hiervoor was, vanuit de Wet Ruimtelijke Ordening en de WABO, dat die dusdanig goed en sterk waren dat de Omgevingswet niet een belangrijke rol gespeeld heeft.

R: Oké, helder. En wat betreft de RCR dan, op wat voor manier merk je dat die van toepassing is bij dit windpark?

J: Je merkt natuurlijk dat die van toepassing is bij de coördinatie van zowel het Rijksinpassingsplan, en als bijdrage de MER en de belangrijkste vergunningen, wat ze de permanente vergunningen noemen, dus voor het in gebruik hebben van het park. De omgevingsvergunning voor het bouwen zit daar in, en de vergunning en ontheffing op basis van de wet natuurbescherming. Dus voor het hebben van aanvaringslachtoffers van vogels. Je merkt heel goed dat die coördinatie wel werkt. Omdat je daarmee de integraliteit hebt van een grootschalig project, qua ruimtelijke besluitvorming en qua vergunningen, omdat over het algemeen gemeentes als Zeewolde niet de capaciteit hebben om dit soort grote projecten te begeleiden. Daar zit echt een enorme toegevoegde waarde in, ook omdat een RCR, de naam zegt al genoeg, die coördineert tussen verschillende overheden. En vaak was het zo, als je met een groot project bezig bent, heb je een bestemmingsplan – da's gemeente -, heb je een vergunning op basis van natuur, dat was toen nog de Rijksoverheid, tegenwoordig de provincie, je hebt te maken met wegenvergunningen die op heel veel verschillende vlaktes zitten, waterschappen, provincie of gemeente, je hebt te maken met ontgrondingen, wat dan weer provincie is, daar hebben ze omgevingsdienst voor ingeschakeld, en je hebt te maken met het waterschap voor alles wat met de waterhuishouding te maken heeft. Daar zie al dat die coördinatie tussen die overheden dan niet bestaat, en dat je als initiatiefnemer moet zorgen dat dat wel gebeurt. En dat gaat eigenlijk niet zo heel goed, dus heel stroef en heel moeizaam. Ook omdat overheden heel veel verschillende tegengestelde belangen hebben. Door de RCR hebben bureau Energieprojecten – ik heb de opstartfase meegemaakt – in het begin was het echt zoeken voor ze hoe ze het moesten doen, maar je merkt uiteindelijk dat, door daar goede mensen neer te zetten, die wisten hoe de ruimtelijke besluitvorming liep, dat daardoor de zaken wel netter en beter zijn gaan lopen, en dat de coördinatie toegevoegde waarde heeft. Dus, waar het nodig was de diepte in, en waar het niet nodig was meer op grote lijnen blijven. Het nadeel daarvan is wel, en dat zeg ik even vanuit TenneT perspectief, daar was niet BZK het bevoegd gezag, daar was het ministerie van economische zaken het bevoegd gezag. En die hebben de ballen verstand van ruimtelijke ordening en planologie. Laat staan dat ze niet weten wat communicatie en participatie betekent, en zij waren van mening dat op het moment dat je een inpassingsplan hebt, dat je daadwerkelijk elk detail ingevuld moest hebben, en dat is gewoon niet te doen. In Nederland werken we zo; eerst, grote lijnen, bestemmingsplan en dan de invulling binnen de kaders van het bestemmingsplan, vergunningen. En zij wilden dat allemaal tegelijkertijd. En dat heeft bij de grote hoogspanningsverbindingen heel veel problemen

opgeleverd. Ondertussen doen ze dat wel anders. Bij een windpark is dat een iets ander verhaal, omdat een windpark zijn de locaties van een windturbine heel belangrijk. Vanuit landschap, vanuit de milieueffecten en slagschaduw met name, ik neem aan dat je daar al redelijk in wegwijs bent. Op het moment dat je een windturbine op 200 meter van een huis zet, of op 600 meter van een huis maakt het nogal wat uit qua overlast die er in zit. En je wilt natuurlijk dat de windopbrengst ook maximaal is, dus je moet ervoor zorgen dat je grid van de windturbines, dat die wel gelijkmatig is. Bij ons komen de windturbines allemaal op ongeveer 500 meter afstand, en ongeveer in een rechte lijn, en misschien een afwijking van 10 of 15 meter. Dat zijn afwijkingen, als jij dat met het blote oog ziet, dan had je timmerman moeten worden en dan was je heel rijk geworden, maar dat ziet niemand. Die afstand. Zelfs als je in een rechte lijn gaat staan langs een turbine zie je niet dat er ééntje een paar meter uit het lood staat, dat is gewoon niet te doen. Daarom is het voor een windpark heel belangrijk dat je kijkt, bij vaststelling van een inpassingsplan, ook weet waar de turbines komen, welke hoogte ze hebben, omdat je daarmee de effecten goed in beeld kan brengen. En dat is een ander verhaal dan bij een hoogspanningsverbinding, waar je te maken hebt met masten. Ja, je moet weten in welke lijn ze staan, maar de plek van de masten is daarin van ondergeschikt belang ten aanzien van de besluitvorming zelf. Dat is een enorme detailleringsslag, omdat het te maken heeft met de hoogte van de masten, onderliggend grondgebruik, en ook als je masten gaat schuiven heeft dat ook gevolgen voor andere masten. En dat is een puzzel die kan pas starten als je weet waar je naartoe moet. En dat kan je dus niet heel vroegtijdig doen. Even het verschil van de RCR tussen hoogspanningsverbinding en windpark Zeewolde. Hier heeft het echt gewerkt, dat er een inpassingsplan lag met daarin alle turbines, en dat betekent dat de vergunning voor alle turbines is aangevraagd met alle maximale hoogtes er in, zodat ook richting omgeving gelijk zekerheid was ten aanzien van slagschaduw en geluid. En ook de landschapskwaliteit geborgd was. Dus dat heeft hier echt goed uitpakend vind ik zelf. Hier heeft de coördinatie gewerkt, je merkt ook dat vanuit gemeentes, twee gemeentes Almere en Zeewolde in ons geval, van de 91 turbines in totaal komen er geloof ik 84 in Zeewolde en 7 in Almere en ook die coördinatie heeft heel goed gewerkt. Almere heeft de beslisbevoegdheid overgedragen aan Zeewolde om het nog soepeler te maken, en dat heeft alles te maken met dat er ook een Rijksoverheid achter zat.

R: Goed om te horen dat het op die manier heel goed uitpakt. Dus, als ik het even mag samenvatten, vooral die coördinatie tussen verschillende overheidslagen en met het aanvragen van alle benodigde vergunningen, daar werkt het heel goed voor, en is het zelfs cruciaal om zo'n coördinatieregeling toe te passen. Gewoon omdat het dan veel beter werkt dan wanneer het ieder voor zich is, als het ware.

J: Ja, dat ben ik absoluut met je eens. En ik zie ook dat je er een vraag bij hebt staan, specifiek gerelateerd aan de snelheid van de besluitvorming en weerstand. Hele belangrijke onderwerpen. De snelheid van besluitvorming die lijkt op papier sneller te gaan, maar ten aanzien van dit windpark had je je kunnen afvragen, omdat het eigenlijk alleen maar grondgebied Zeewolde is, of het wel nodig was om met die Rijkscoördinatieregeling te werken. Want juist die afstemming tussen verschillende overheden maakt het wel een stukje bureaucratischer. Dat is de éne kant van het verhaal, de andere kant is dat een gemeente als Zeewolde niet de deskundigheid heeft om een inpassing op dit schaalniveau te gaan vaststellen met deze impact. Ze hebben de kennis niet, dus die moeten ze dan zelf gaan inhuren, terwijl die wel aanwezig is bij bureau Energieprojecten. Maar waar nu de grens ligt bij de RCR, die ligt nu op 100mw, dat zijn pak 'm beet 30 turbines, die vind ik zelf een beetje arbitrair. In dit geval had het bij wijze van spreke in Zeewolde gekund, maar ik heb ook wel eens te maken gehad met kleinere windparken, en dan zie je al dat zelfs 10 turbines zoveel afstemmingen en coördinatie vraagt dat dat misschien beter onder de RCR zou vallen, ook gezien de grote belangen vanuit de omgeving, de windboeren in den lande, maar goed die grens is er, en de wet wordt af en toe geevalueerd, en die gaan ze echt niet aanpassen.

R: En qua lokale weerstand dan? Want misschien niet persé bij windpark Zeewolde, want dat is een boeren initiatief heb ik begrepen, maar is daar überhaupt lokale weerstand geweest tegen het park?

J: Die is er wel degelijk geweest, en die is er nog steeds. Dat zien we ook gebeuren bij de andere windparken. Je zal niet als enige met ons praten, maar ook met Blauw, en Groen. Bij elk project gaat het anders. Hier was wel degelijk weerstand tegen het park. Het heeft een hele lange geschiedenis. Ik denk dat het al 10 jaar geleden begonnen is, toen begonnen al de verhalen van Flevoland, die kleine turbines die daar staan, dat is eigenlijk niet de oplossing, en toen kwam de visie wind op land. Daar stond in Nederland gaan we grootschalige windopwek doen en Flevoland krijgt dan het meeste. En toen begon het getouwtrek, wie krijgt de windturbines in de tuin. En heel veel boeren in het buitengebied die hadden natuurlijk al die kleine windturbines staan, en die levert geld op. En die zagen de bui al aankomen van als er binnenkort een grootschalig inpassingsplan komt, dan gaan we van ruim 200 turbines naar 91, of ze wisten toen de grootte nog niet, en dan heb ik dadelijk geen windturbine meer, en dan heb ik geen geld meer. Dan heb ik geen opbrengst. Want zo'n windturbine is qua opbrengst echt big business voor een boer. Dat levert echt flink veel geld op, zelfs die kleintjes die er nu staan. En ze waren heel bang dat er dadelijk een windpark zou komen, en dat ze vervolgens dan zelf geen turbine meer zouden hebben waardoor ze die tienduizenden opbrengsten per jaar zouden mislopen. Het gaat echt over een vette boterham. En vanuit de provincie is vanaf het begin geprobeerd om de regie te pakken hierop, om heel gericht het park op te starten waarbij ook mensen die een turbine kwijt zouden raken, nog steeds opbrengsten zouden hebben. En in het begin is dat niet goed opgepakt, en dat is rommelig gegaan, en dat heeft heel veel weerstand opgeleverd. De provincie heeft dat ook ingezien en toen hebben ze er voor gekozen om het iets anders te organiseren en veel meer het initiatief in de regio zelf neer te leggen. Dus in plaats van een top-down benadering naar een bottom-up benadering. En wat je toen zag gebeuren is dat de boeren in het gebied met elkaar begonnen te praten. En een project, in dit geval, valt of staat met hoe goed de communicatie is, en de boeren die het initiatief nemen en of iedereen zich in zijn of haar belangen goed gedekt voelt. En bij Windpark Zeewolde zag je dat de initiatiefnemers, die zijn meteen begonnen om iedereen te mobiliseren in het gebied. Bewoners, grondeigenaar, iedereen. En ook zijn ze goed met de overheid gaan praten van mogen wij de initiatiefnemers zijn voor dit project? Dat heeft een aantal jaren geduurd en uiteindelijk heeft de Rijksoverheid wel Windpark Zeewolde aangewezen als initiatiefnemer, en omdat meer dan 90% van de ingezetenen van het gebied lid is geworden kan je wel zeggen dat er heel veel draagvlak voor het gebied is. Het is intussen al 95%. En het is echt niet van een leien dakje gegaan, er zijn echt wel partijen geweest die niet blij waren met de ontwikkeling, omdat ze wantrouwend waren over of het allemaal goed ging komen, en ze dachten dat als ze zelf zouden gaan ontwikkelen ze zeker een turbine zouden krijgen op hun grond, die veel meer op zou leveren. En die strijd die loopt bij sommige grondeigenaren nog steeds. Maar er is meer dan 95% draagvlak ontstaan, en er is ook een waanzinnig goede financiële regeling gekomen, die in Nederland nog nooit eerder tot stand gekomen is. De mensen krijgen in de eerste instantie een vergoeding op basis van hoeveel vierkante meter grond ze hebben binnen een kilometer van een windturbine, als ze lid zijn van de vereniging, ze moeten dan wel een bepaald bedrag inleggen per vierkante meter, en als ze daarnaast nog een turbine krijgen, dan krijgen ze nog een extra inkomstenbron. En dat gaat echt over serieuze opbrengsten, die zeer rooskleurig zijn. Dat is ook de reden dat heel veel mensen in de eerste instantie die weerstand hadden, die zagen ik heb nu een kleine turbine, die levert bij wijze van spreken 20.000 per jaar op, dadelijk heb ik geen windturbine, en ik moet 50.000 investeren, maar het levert me wel 25.000 per jaar op. Nou, tel uit je winst. Na drie jaar heb je al winst. Had je meer kunnen krijgen? Ja, je had meer kunnen krijgen als je een eigen turbine had. Hoe groot is de kans dat je dat voor elkaar krijgt? Nou, RCR, overal zijn de turbinelocaties bepaald, kans van slagen is nihil. Er zijn wel beroepen op gekomen, allemaal verloren, dus mensen kiezen toch eieren voor hun geld om maar lid te worden om in ieder geval opbrengst te hebben. Ben je geen lid, dan krijg je alleen planschade, en dan gaat het om een hele lage

vergoeding die je krijgt. Op één plek is nog heel veel weerstand, en dat is van een projectontwikkelaar. Die heeft daar een aantal percelen, het gaat geloof ik om 4 turbines, en die percelen die liggen op een gebied wat in de toekomst Oosterwolde Fase 2 gaat worden. En dat is een locatie waar grootschalige woningbouw gaat komen. En door de aanwezigheid van de windturbines kunnen daar veel minder woningen gebouwd worden. Dus zijn grond, die hij al voor woningbouw in de boeken had staan, lees 200 euro per vierkante meter, blijkt die grond nu nog steeds agrarische grond te zijn á 10 euro per vierkante meter. En als je dan ziet dat het over tientallen hectare gaat, heeft ie een enorme financiële tegenvaller. Hij had het kunnen weten, maar goed, dat is niet zo. Dat is even terug op de vraag RCR en lokale weerstand. Ik denk dat dat niet zozeer met de RCR te maken heeft, maar meer dat de overheid heeft ingezien dat het initiatief vanuit het gebied moet komen.

R: Dan heb ik het misschien wat té zwart/wit bekeken, want ik dacht RCR is per definitie top-down en overheid georganiseerd, en dat gaat niet samen met een bottom-up aanpak. Maar het is dus wel degelijk te combineren begrijp ik nu.

J: Ja. Want de overheid heeft het initiatief gehad op het ruimtelijk gebied, ruimtelijk en milieu spoor, ruimtelijke besluitvorming. Maar dat heb je altijd bij een project, je hebt een bestuursrechtelijke en een meer privaatrechtelijke kant. En de overheid heeft hier de regie gehad over de bestuursrechtelijke kant, en de privaatrechtelijke kant, dus echt het bezit, wie is eigenaar, dat heeft bij de boeren gezeten, de ontwikkelvereniging Zeewolde. Maar de overheid heeft er natuurlijk wel een rol in gespeeld, want ze hadden bij wijze van spreken ook de regie zelf kunnen houden, of de gemeentes en de Rijksoverheid, ze hadden een aanbesteding kunnen houden om hier een initiatiefnemer voor te werven. Zeg maar dat je dan een Eneco of een Vattenval of een andere grote windboer, dat je die hiervoor had binnengehaald. Zeg maar wat ook op zee gebeurt. Ze hadden het zelfs nog anders kunnen organiseren. Ze hadden eerst een aanbesteding kunnen houden om een partij binnen te halen, en dat die dan vervolgens het planologisch spoor moest opzetten, en dan vervolgens uitrollen via de RCR. En in dit geval denk ik dat de overheid een hele slimme keuze gemaakt heeft door de regie neer te leggen bij de boeren. Je ziet bij de Drentse Monden, dat is echt een top-down benadering geweest, is een park wat niet aansloot bij de ideeën in het gebied, en de Rijksoverheid heeft een plaat voor de kop gehad om het door te rammen, om door te gaan. Je ziet ook dat het project veel kleiner geworden is dan oorspronkelijk bedoeld was.

R: Is dat dan niet een gevolg van dat windpark Zeewolde eigenlijk benaderd wordt als pilotproject voor de omgevingswet? Die meer participatieve benadering?

J: Ja dat is het uiteindelijk wel, die Omgevingswet daar wordt natuurlijk al heel erg lang over gesproken, en sinds een jaar of 5 worden er ook al pilots uitgevoerd, en ik denk dat het hier wel mee samenhangt. We hebben een nieuwe wet, en die gaan we gebruiken om te proberen hoe dingen ook anders kunnen lopen.

R: Ja, of zijn er naar jouw weten meer windparken die zo'n bottom-up benadering hebben als windpark Zeewolde?

J: Je ziet het nu wat meer gebeuren. Bij groen en blauw, daar is ook de regie wat meer neergelegd bij het gebied zelf. Bij andere parken, ik haal ze altijd door elkaar want ik heb niet zoveel met ze te maken, ik geloof dat andere parken echt wel ontwikkeld worden door Vattenvall. Ik denk dat het voor jouw onderzoek wel interessant is om te kijken, is het echt een grote windboer, een Eneco/Vattenvall die de ontwikkeling aan het doen is, of is het een boereninitiatief, en dan ook de vraag te stellen 'wie had eigenlijk de regie in de RCR, was dat de overheid of lag dat bij de projectontwikkelaar?'. Ter vergelijking, bij de RCR van TenneT, is

TenneT altijd degene die de regie gevoerd heeft op het ruimtelijk spoor en de afstemming met de overheden, en de overheden die waren er met name om te coördineren en als een wethouder moeilijk ging doen, om dan die wethouder een pet op de vinger te geven. En zij betalen bureau Energieprojecten. Maar bij Windpark Zeewolde, dat was een niet-bestaand iets. Dus die konden nog geen initiatiefnemer zijn. Dus je ziet daar wel een verschil tussen. En het kan dus zijn dat, in dit geval was windpark Zeewolde dan de initiatiefnemer, en op andere plekken zie je dat het dan toch een Vattenfall is. En bij kleinere projecten zie je vaak dat zo'n windboer echt de initiatiefnemer is, maar je ziet ook bij wind op zee projecten, die zal je allicht ook wel gaan onderzoeken, dat dat echt via consessies gegaan is, en grote aanbestedingen, en dat er dan een samenwerking uit komt van een Vattenfall met buitenlandse partijen en windturbine leveranciers.

R: Oké, En er wordt toch wel een groot deel uitbesteed aan windpark Zeewolde BV, dus de organisatie van lokale boeren en bewoners. Hoe wordt er dan uiteindelijk voor gezorgd dat er toch besluitvorming komt? Want er zijn altijd tegenstanders, ook al is het in dit geval nog maar 5 of 10%. Dan is er wel toch weer de overheid die het overneemt en zegt vanaf nu gaan we knopen doorhakken?

J: Ja, wat ik net zei, allereerst is er een verschillend spoor geweest tussen de ruimtelijke besluitvorming en de privaatrechtelijke ontwikkeling. En de Rijksoverheid is gewoon doorgedaan met de ruimtelijke ontwikkeling, samen met de mensen van het windpark. Met ook de goede bureaus er achter zoals Windunie, Pandera heeft een rol gespeeld. Dat zijn wel de bekende spelers, die zijn hier allemaal wel bij betrokken geweest om tot een goed plan te komen. Maar de Rijksoverheid heeft hier wat meer het initiatief en de regie gehad op het ruimtelijke spoor. Dus zij zijn ook echt wel degene die de regie hebben gehad bij de totstandkoming van het windpark zelf. En daarbij wel ondersteund door mensen van, nou mijn voorganger die kwam weg bij de Windunie, en die heeft heel veel gebruik gemaakt van de capaciteiten van Pandera, wat een heel groot bureau is op het gebied van windenergie.

R: Eens kijken, welke vraag heb ik nog over.

J: Wat is uw mening over de Omgevingswet, specifiek gerelateerd aan de snelheid van de besluitvorming en lokale weerstand. Daar kan ik wel wat over zeggen. Het is niet zozeer de wet die bepaalt hoe de muziek is, het gaat over de muziek zelf die bepalend is. En de Omgevingswet doet een aantal dingen goed, maar wetgeving loopt altijd achter op de praktijk, helaas. En je ziet bij de Omgevingswet, het goede daarin is dat er aandacht aan participatie en betrokkenheid vanuit de omgeving besteed wordt. En het wordt ook juridisch vastgelegd. Maar daar heb je die wet helemaal niet voor nodig. Sterker nog, zonder participatie krijg je tegenwoordig geen enkel project meer van de grond. Dus bij elk project moet je heel goed nadenken hoe je de omgeving gaat betrekken. En met name moet je de omgeving vragen, hoe wil je bij het project betrokken worden. En dat wordt met de Omgevingswet juridisch vastgelegd, maar als je gaat kijken de laatste 5 of 10 jaar zie je dat er al zoveel aandacht aan besteed wordt, hoe ga je mensen informeren, hoe ga je zorgen dat ze aan tafel komen, heb je wel de juiste mensen, de juiste partijen aan tafel. Ik denk zelf dat de Omgevingswet niks anders is dan dat het een volgende stap is en dat ze weer een beetje doorschieten in het ver-juridiseren van dat je een communicatie en participatieplan moet hebben en dat er ook inspraak moet zijn over dat participatieplan, terwijl de omgeving daar helemaal niet op zit te wachten. Ik zie nu steeds vaker dat mensen het prima vinden om over een ontwikkeling te gaan praten die in de nabijheid speelt, dat zie ik bij mijn projecten bij TenneT ook nog steeds, maar zitten er niet op te wachten om 10 keer een avond op te offeren om te gaan praten over iets wat vlakbij gebeurt. Ze willen vroegtijdig geïnformeerd worden, het kan zijn dat er een ontwikkeling bij u gaat komen om die en die reden, ze willen betrokken zijn in de keuze dat 'ie daadwerkelijk bij hun komt, en waarom bij ons, en dat ze daar begrip voor

hebben, en ze willen betrokken worden bij detaillering, dus bijvoorbeeld waar komt precies die turbine te staan, waar komt precies die hoogspanningsmast te staan, en ze willen betrokken zijn bij de uitvoering. Waar komen de bouwwegen, hoe gaan de vrachtwagens rijden, worden mijn kinderen niet doodgereden, wordt er ook 's nachts gewerkt, komen er schijnwerpers mijn tuin in, dat soort dingen. En je ziet dat er heel veel participatieclubs ook belangenvertegenwoordiger clubs worden opgericht, ik ga een gevaarlijke uitspraak doen, die over het algemeen bemand wordt – ja bemand klopt ook – door 60 plussers die al met pensioen zijn en die meer belangstellend dan belanghebbend zijn. En gemeenteraden zeggen oh, er is geparticipeerd want er is een klankbordgroep vanuit de omgeving, wat zij zeggen is de waarheid. Maar die klankbordgroep die behartigt nooit de belangen van een ieder. Je moet maar eens naar jezelf kijken en naar je eigen ouders. Op het moment dat er een ontwikkeling is, hoe zij zich gaan verdiepen in die ontwikkeling en hoe jij dat doet. En dan zul je wel zien dat zij, nouja, als ik naar mijn eigen vader kijk, die kijkt in het huis aan huis bladje, en die komt per post elke week bij hem binnen, en vervolgens gaat hij bij de burens lopen kankeren, en gaat hij bij een informatieavond roepen over vanalles wat er niet goed is, maar hij gaat niet de dialoog aan. Mijn vader is dan 80, ik ben 48, en ik ga wel de dialoog aan om te vragen hoe en wat, ik laat me nog steeds informeren via een huis aan huiskrantje, ik ga eigenlijk zelden naar een informatieavond want ik bel gewoon de projectontwikkelaar zelf op, of de projectleider over wat ik wil weten, want ik vind het zonde van mijn tijd om er naartoe te gaan. Er is sprake geweest van dat hier aan de overkant van de straat een sportpark zou komen, dat was voordat ik hier kwam wonen, stel dat zo'n ontwikkeling komt, dan zou ik wel degelijk aan tafel zitten omdat het belang dan heel groot voor mij wordt. Omdat mijn bos, waar ik heel graag kom, gekapt zou worden. Je ziet bij de jongere generatie, die gebruiken de sociale media veel en veel meer, en daar zie je dus al dat er een hele verschuiving is van de 60 plussers in de schimmige, donkere, stinkende zaaltjes, en de jongeren die veel snellere media hanteren, en ook elkaar weten te vinden daarin. En dat moet je als initiatiefnemer niet vergeten, dat je verschillende leeftijdscategorieën, verschillende belangen hebt, en verschillende benaderingspatronen. En als je een participatieplan gaat opstellen, en dat doe je door inspraak te hebben in je participatieplan, dan heb je de kans dat je juist hele belangrijke groepen, dat je die overslaat.

R: Oké, en daar wordt in de Omgevingswet dus geen rekening mee gehouden. Daar wordt gezegd, participatie is participatie.

J: Ja. Bij de participatieplancheck staat er een vinkje dat 'ie is vastgesteld, check, maar dat wil nog niet zeggen dat het daadwerkelijk daarmee de oplossing is. Zelf geloof ik er veel meer in dat je alle gelaagdheden goed weet te onderzoeken. En ik denk echt dat er iets gaat veranderen aan die participatieplannen, en dat we ook heel erg aan leeftijd, diversiteit, opleidingsniveau, gender gekeken wordt, culturele achtergrond, enzovoort enzovoort. En dat daarmee veel gericht geparticipeerd en gecommuniceerd wordt, maar dat staat wat mij betreft helemaal los van de implementatie van de Omgevingswet.

R: Denk je dat de besluitvorming trager zal gaan worden door de Omgevingswet? Als ik dit zo hoor denk ik van niet, want participatie kan zo afgevinkt worden in theorie, en dan is het heel snel verder kijken, maar ik weet niet of jij daar anders over denkt?

J: Nou, ik denk dat de implementatie van de WABO, de wet algemene bepaling omgevingsrecht, de voorloper van de omgevingswet ten dele, dat die al een belangrijke rol gespeeld heeft om de complexiteit en hoeveelheid besluiten die nodig zijn enorm te gaan beperken, dus veel meer besluiten gebundeld en gecoördineerd worden, en in de Omgevingswet ga je dadelijk wel zien dat je die getraptheid waar ik het over had, die ook in de RCR een beetje zit, die wordt echt sterker. Je hebt een Omgevingsplan, en je hebt een Omgevingsvergunning, en that's it. En dan nog wat MER'retjes her en der, en ik denk dat daar een

enorme winst in zit. Dat is de ene kant van het verhaal. Aan de andere kant heb je natuurlijk als je een omgevingsvergunning aan moet vragen waar alles in zit, dus in het voorbeeld van een windpark dat je het bouwen, de funderingen, de natuur, als je dat allemaal in één aanvraag moet gaan stoppen, dan krijg je een vrij complexe aanvraag, die met heel veel verschillende disciplines te maken heeft. En dat kan wel, maar dat vraagt nogal wat van de overheden, en ik vraag me ook ten eerste af of dat een toegevoegde waarde heeft. Dus ik verwacht zelf wel dat daar nog wel een discussie op termijn gaat ontstaan, en dat er toch voor gekozen wordt om verschillende vergunningen aan te vragen in plaats van een integrale. En zo goed zit ik er zelf niet in, want die omgevingswet wordt toch elk jaar weer uitgesteld. Tegen de tijd dat 'ie echt ingevoerd wordt dan ga ik eens kijken hoe het er voorstaat. Een paar jaar geleden heb ik al die trainingen en al die cursussen gehad, zolang hij niet komt geloof ik het ook wel. Nu moet ik ook zeggen dat ik zelf nooit de vergunningen aanvraag, dat doet meestal iemand uit mijn team. Die moeten dan maar zorgen dat ze de juiste regeltjes kennen.

R; En dan misschien toch even de vraag, wat voor voordelen heeft het om überhaupt meer de bottom up benadering toe te passen, als je in theorie met de RCR achter je, zo een project er door zou kunnen stampen als het ware.

J: Ik vind het een hele, hele goede vraag. En dat is ook wat de overheden in Nederland al jaren bezig houdt. En zo ging het altijd, ik noem het de TGV benadering. Ik weet niet of je wel eens in de TGV in Frankrijk gezeten hebt? Ik kan je één ding vertellen, kaars- en kaarsrecht. Ideaal voor de Franse spoorwegen want dan heb je veel kortere verbindingen en je kan veel beter je snelheid houden en je komt veel verder. Letterlijk zijn ze met die trein overal doorheen gewalst. Staat ergens een huis, bam, dorp tegen de vlakte en we zetten ergens nieuwe huizen neer, klaar. Grondeigendom, dwars door percelen heen, TGV er doorheen, dat een boer links en rechts van de TGV een land heeft, en hij kan niet meer aan de andere kant komen. Voor de TGV heel goed, maar qua draagvlak was dat geen goede oplossing. Bij Frankrijk hadden ze echt zo'n benadering van we rammen er wel overheen, en dat heeft deze resultaten gehad. Kan jij je voorstellen op het moment dat je in Nederland op zo'n manier je project gaat doorvoeren wat er dan gaat gebeuren met de mensen die zich dan in hun belang geraakt voelen? Nou die trekken hun bek wel open, en die trekken niet alleen hun bek open, die gaan echt all the way, die weten juristen te vinden die gaan naar de raad van state, want de Omgevingswet maakt dat mogelijk, en die gaan echt naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en die halen alles er bij om het de overheid zo moeilijk mogelijk te maken. Dus zo'n keiharde benadering, die gaat voor 99,9% zeker onderuit bij de raad van state. Ook omdat de omgevingswet al iets over participatie en dergelijke zegt, Je kan het wel iets anders zien, en ik denk wel dat daar wel een hele belangrijke rol voor de Rijksoverheid zit, en dat heeft te maken met besluitvorming in Nederland moet altijd zorgvuldig en navolgbaar zijn, je moet elke stap weloverwogen doen, en je moet kunnen motiveren waarom je het doet. En elke procedurele stap die je zet moet je ook kunnen onderbouwen en ook uit kunnen leggen aan de omgeving. Als je bij de raad van state komt, en je kan je verhaal in drie zinnen uitleggen, dan win je altijd. Heb je bij raad van state 24 rapporten nodig om je gelijk te halen, dan heb je je verhaal niet op orde. Het gaat echt om de simpele stappen. En als je dan echt zo'n doordram methode moet hebben, dan moet je wel zorgen dat je je huiswerk verdomd goed gedaan hebt, om door te pakken. En als je dan harde keuzes moet maken, want dat is echt nodig, dan heb je echt wel een punt om de RCR toe te passen. En ook om door te drukken. En ik vind zelf dat we nu eigenlijk wel een beetje door aan het schieten zijn in het kader van participatie. En ook als je gaat kijken naar welke argumenten er vaak bijgehaald worden om projecten tegen te houden. We zien dat heel veel grote projecten, die gaan niet onderuit op basis van dat het geen goed plan is, die gaan onderuit omdat ze teveel details de overhand hebben laten krijgen. Valt dat te voorkomen? Ja, dat valt wel degelijk te voorkomen door als overheid te zeggen van ja, we kunnen wel blijven onderzoeken om te onderzoeken, maar we

stoppen er gewoon op een gegeven moment mee. We weten genoeg. Even als voorbeeld voor een windpark, een windpark heeft natuurlijk slagschaduw en geluideffect, en je kan best wel in beeld brengen van hoeveel slagschaduw/geluid er is met een bepaald detailniveau van in dit geval 91 windturbines, maar je weet het gewoon niet precies. Je weet pas op het moment dat je daadwerkelijk turbines besteld hebt, hoe hoog ze zijn, hoe groot de rotor wordt, welk bronvermogen ze hebben – dus qua geluid – en dat weet je niet op het moment dat je het plan gaat vaststellen. En dan kan je wat mij betreft prima een besluit vaststellen van dit zijn de maximale waarden qua geluid en hinder waar je aan moet voldoen, daar moet je binnen blijven, toon je het aan, klaar. En dan moet je niet naar de raad van state gaan van ja, er staat hier in het rapport dat het 46,3db is, maar het zou dus ook wel iets anders kunnen zijn, of hebben jullie hier wel naar gekeken. , is dit meeonderzocht. Of een keer, wat in Amsterdam gebeurd is, daar is een project stilgelegd vanwege de aanwezigheid van een rugstreeppad, op een plek waar de rugstreeppad niet eens voor kon komen. Hadden een paar mensen daar gewoon uitgezet. En dat heeft twee jaar vertraging opgeleverd. Briljant van de mensen die dat gedaan hebben, ik kan er alleen maar ontzag voor hebben, maar je kan ook doorschieten. In dit geval hield het ook in dat de Rijksoverheid z'n huiswerk niet goed genoeg gedaan had. En daar moet je een balans in zien te vinden. En dat is verdomd lastig. Nog een goed voorbeeld van hier van een tijd terug in Amersfoort. Wat hier gebeurd is, ze wilden ergens op een plek waar nu een parkeerplaats was wilden ze een kartbaan bouwen, en toen was een raadsvergadering en toen hadden wat bewoners inspraak gevraagd, en één van die insprekers die zei, wisten jullie dat hier vleermuizen voorkomen die beschermde status hebben op basis van de flora- en faunawet? De ambtenaren en de wethouder wisten niet waar het over ging, het project is niet doorgegaan. En die bewoner heeft het verhaal uit z'n duim gezogen. Oftewel, je moet wel zorgen dat je de kennis hebt, maar je hoeft echt niet alle ins en outs te weten.

R: Helder. Is er ooit een windpark helemaal gecancelled vanwege een beroep of bezwaar?

J: Dat weet ik niet, ik denk het eigenlijk niet. Ik weet wel dat een paar heel veel problemen hebben gehad maar uiteindelijk wel doorgegaan zijn. Je ziet wel dat de capaciteit van de overheden wel dusdanig is dat ze echt wel goed nadenken over hun plan, en zeker bij de RCR zie je wel dat de Rijksoverheid veel voorzichtiger is en veel zwaardere juristen heeft dan dat ze die vrijgeven aan de lagere overheden, en daardoor staan ze ook echt wel heel stellig bij de raad van state, en kunnen ze op basis van juridische argumenten vaak wel de strijd winnen daar.

Wat mijn verhaal is, en dat herhaal ik ook altijd als ik een training of cursus geef, is die stappen van zorgvuldigheid en navolgbaarheid, en het op het juiste moment betrekken van de juiste partijen, is in één zin gezegd, maar dat is wel de crux van het verhaal. En het is goed dat er wetten zijn, maar die wetten zijn niets anders dan een hulpmiddel om te zorgen dat het goed vastgelegd wordt, dan andersom.

Ik zie nog, hoe worden lokale bewoners gecompenseerd voor de negatieve effecten van het windmolenpark, ik kan nog wel iets meer daarover zeggen als je wil. Dat is ook een beetje door de wetten ingegeven. Ik zei dus al dat als ze lid zijn, dan krijgen ze een vaste vergoeding per vierkante meter. Daarnaast is het nog zo, dat komt bij alle windparken terug, er is een gebiedscompensatiefonds, en daar wordt per turbine een bepaald bedrag in gestopt, of per Mw verschilt weer een beetje per project, maar volgens mij is dat dat er per Mw 1000 euro gestort wordt van het windpark, dus in ons geval zou het om een paar ton gaan. En die wordt dan gebruikt voor lokale verbeteringen, die zijdelings met het windpark te maken hebben. En mensen die echt geraakt worden (...) die krijgen een planschadevergoeding, maar dat is allemaal vrij beperkt hier want het is nu agrarische grond. Dus ze krijgen nu schadevergoeding over waardevermindering van de agrarische grond, die er niet is omdat de windturbine geen effect heeft op

agrarische grond. Er zijn wel een paar plekken waar mensen een huis wilden gaan bouwen, en die hadden al een bouwtitel voordat het windpark kwam, en die krijgen wel een aanzienlijke vergoeding. Want ze mogen geen huis meer bouwen. Ze hebben wel grond die ze gekocht hebben met het oog om een huis te bouwen. Die grond is zeg maar 200 euro de vierkante meter waard, hebben ze 1000 vierkante meter dus dat houdt in dat die grond best wat minder waard wordt. Dat verschil krijgen ze wel vergoed.

R: Maar die projectontwikkelaar, die je eerder hebt genoemd, krijgt die ook zoveel vergoeding of zit dat dan weer anders?

J: Nee die projectontwikkelaar die heeft grond gekocht met agrarische bestemming. En er zijn wel wat vage plannen om daar op lange termijn woningbouw te gaan ontwikkelen, maar het is een zoekgebied. Het is niet heel erg gespecificeerd. En in dat gebied, wordt ook aangegeven in de provinciale verordening, wordt aangegeven dat er ook een windpark staat, en daar wordt rekening mee gehouden bij de inrichting van het gebied. Dus die heeft zeg maar 13, 14 jaar geleden gegokt dat hier woningbouw zou komen, en hij heeft verloren. De grote bedrijven, HSR, Rabobank, projectontwikkelaars die kopen strategisch gronden op, en daar doen ze niks mee. Die verpachten ze, en dan gaan ze net zo lang wachten tot de grond een keer ontwikkeld gaat worden. En dan gronden die ze heel lang geleden gekocht hebben die verpachten ze zodat ze kosten neutraal zijn, en dan wordt de grond opeens ontwikkeld en dan hebben ze heel goedkoop hele dure grond. En de projectontwikkelaars (...) soms hebben ze gewoon een termijn van 50 jaar ja dan wachten we gewoon totdat het iets waard wordt. Wat ik net zei hier tegenover dat bos, dat bos is van HSR, en die zitten net zo lang te wachten tot Nederland zo vol is dat het bos gekapt moet gaan worden. Ik denk in dit geval dat het nog heel lang gaat duren want in het buitengebied van Soest staan nog veel betere gebieden voor woningbouw te ontwikkelen dan hier in het bos, ook omdat het een natuurstatus heeft. Daar ben ik heel dankbaar voor de wet. Maar het weilandgebied hier buiten is een beetje verloren weilandgebied, en helemaal geen beschermde status. Als daar woningbouw moet komen kan de boer niet fijn vinden, maar kan prima. Dat is warmere grond dan hier.

R: Heel erg bedankt voor je tijd en voor dit interview.

Appendix E: Interview Robert Portier (Windpark Wieringermeer)

RK: Bij welk windpark ben je betrokken, en kan je hier kort over vertellen?

RP: Ik ben de woordvoerder van Vattenfall, dat betekent dat ik in feite alle windparken van Nederland onder mijn hoede heb als het gaat om persvragen. En daar zijn er de afgelopen periode genoeg van geweest, en er zitten ook weer een hele hoop aan te komen. Maar al die projecten hebben hun eigen kenmerken en eigenaardigheden, dus ja, vandaar dat het handig is dat ik ze allemaal doe, want ze hebben ook wel een aantal gemeenschappelijke factoren, waaronder de manier waarop de omgeving daarop reageert.

RK: Oké, en dan heb ik jou specifiek benaderd voor windpark Wieringermeer. Dat is, zo heb ik gelezen, de grootste tot op heden op het land, het grootste windpark?

RP: Ja, dat klopt. Windpark Wieringermeer bestaat eigenlijk uit twee delen. In totaal zijn het 99 windmolens, 17 daarvan – en ik weet niet zeker of ze alle 17 al gebouwd zijn – die zijn van ECN, dat is een testpark waarbij ze eigenlijk willen kijken wat voor soort windmolens goed werken. En natuurlijk ook de testresultaten daar allemaal van weten. Dus dat is een testveld. En die andere 82 die zijn van ons, van Vattenfall, en dat deel noemen we het Prinses Ariane windpark.

RK: En zit daar nog veel verschil tussen, tussen het testpark en de windmolens die van jullie zijn?

RP: Ja, want de 82 windmolens van het prinses Ariane windpark zijn allemaal hetzelfde, terwijl de ECN er natuurlijk belang bij heeft om verschillende types uit te proberen.

RK: Duidelijk. En ben je ook vanaf het begin al betrokken geweest bij het windpark? Bij de woordvoering daarover?

RP: Integendeel. Ik ben 2 jaar geleden begonnen als woordvoerder bij Vattenfall, maar heb wel direct 'wind' gedaan.

RK: Je zei net al, die Rijkscoördinatie-regeling, ik weet niet in hoeverre dat direct gelinkt is aan de weerstand. Ik heb nog wel de vraag: merk je dat het project een project onder de Rijkscoördinatie-regeling is?

RP: Nee, daar kan ik geen antwoord op geven. Tuurlijk zal dat eronder liggen, maar wat we daarvan merken dat weet ik niet zo goed. Kijk, er is een heel scala aan regels en wetten waar je je aan moet houden op het moment dat je zo'n windmolenpark bouwt. En in het geval van windpark Wieringermeer is de locatie waar die windmolens moeten komen, is in grote lijnen bepaald door de provincie. Die wilde graag een manier vinden waar de windmolens in 'lijnen' zouden komen te staan in plaats van kriskras door elkaar. Er stonden in het gebied al diverse windmolens, en die moeten worden verwijderd. En die zouden dan vervangen worden door grotere exemplaren. Als dat allemaal dezelfde zijn, en ze staan allemaal in een opstelling, dan zou dat volgens de provincie – die dat heeft laten uitzoeken door landschapsarchitecten – het meeste recht doen aan het landschap, het minst overlast veroorzaken visueel gezien, en ook eigenlijk passen in de structuur en de geschiedenis van dat specifieke gebied, omdat dat natuurlijk een ingepolderd gebied is met rechte sloten, en rechte lijnen, vonden ze dat een goed idee. Daar kwamen een aantal mogelijkheden uit waar je de windmolens kon plaatsen, maar vervolgens heb je natuurlijk ook rekening te houden met allerlei factoren eromheen. Je mag niet dichterbij een dorpskern komen dan, ik weet even niet wat de precieze afstand is maar je

hebt gewoon een bepaalde afstand in acht te houden, er zijn natuurlijk andere functies in het gebied die geen windmolens verdragen zoals een militair laagvlieggebied. Daar mag je natuurlijk zeker niet in de buurt bouwen. En er zijn een hele hoop andere regels waar je gewoon rekening mee te houden hebt. Dus er bleven uiteindelijk een aantal stroken over waar je die windmolens kon gaan plaatsen. En daarbinnen is het natuurlijk weer een kwestie van overleg met de landeigenaren of ze wel de grond willen verhuren of verkopen, en het heeft ook te maken met de onderlinge afstand van die windmolens en binnen die zones wordt dan door ons bepaald wat de precieze plek van die windmolens gaat worden.

RK: Oké, helder. Dan zou ik eigenlijk de rest van de vragen die direct betrekking hebben op de Rijkscoördinatierегeling ook wel over kunnen slaan denk ik?

RP: Nouja, leg me eens uit? Wat is de Rijkscoördinatierегeling?

RK: De Rijkscoördinatierегeling houdt in grote lijnen in, dat de nationale overheid de coördinatie doet van het hele project. En dat die dus niet alleen de vergunningen, maar ook de bezwaarprocedures bijvoorbeeld coördineert. En de reden dat ik daar zo specifiek naar vraag, is dat de Rijkscoördinatierегeling best wel veel in het nieuws is geweest, heeft veel media aandacht gekregen omdat – dat is een beetje de tendens – men voelt zich, als lokaal bewoner, gepasseerd, en heeft het idee dat zodra die Rijkscoördinatierегeling is toegepast, ze eigenlijk helemaal geen mogelijkheid zouden hebben om in bezwaar te gaan, omdat het toch als het ware aan de kant zou worden geveegd.

RP: Ja, wat belangrijk is misschien om te beseffen, even los van de regelgeving die er omheen is, tuurlijk is het essentieel dat er draagvlak is voor zowel de energietransitie als voor specifieke projecten. En we kunnen niet zomaar in het luchtledige gaan bouwen. En uiteraard is het verhaal van het mogelijk maken van dit soort windparken gelieerd is aan beleid dat wordt ontwikkeld op provinciaal niveau of rijksniveau en op lokaal niveau moet worden ingevuld. Maar de bevolking hoort daar absoluut bij. Alleen het punt waar zij invloed op kunnen uitoefenen is niet meer op het beleidsniveau. Dan is al afgesproken dat er een windmolenpark kan komen. Alleen kunnen zij natuurlijk wel aangeven aan welke randvoorwaarden dat kan voldoen. Kijk, er zijn voortdurend inspraakavonden, al in de planfase. Op het moment dat wij voornemen hebben om een windmolenpark te gaan bouwen, dan zoeken we eigenlijk vrij snel contact. We zoeken eerst contact met landeigenaren en overheid, zo van ja, zitten jullie wel te wachten op een windmolenpark in je omgeving? Kunnen we daar überhaupt een vergunning voor aanvragen? We willen natuurlijk ook wel weten of het land beschikbaar is, anders heeft het natuurlijk geen zin om het traject in te gaan. Maar al vrij snel daarna wordt ook de lokale bevolking erbij betrokken. Want we hebben er alle baat bij dat zij in ieder geval van meet af aan op de hoogte zijn van wat er gebeurt, vanuit de Wet Openbaar Bestuur hebben zij natuurlijk ook inzage in die plannen en kunnen ze er over meepraten. En die regels die volgen we uiteraard allemaal. Maar om er zeker van te zijn dat we ons steentje bijdragen, dat we ook iets teruggeven aan de omgeving, dat ze niet alleen tegen die windmolens hoeven aan te kijken maar er ook voordeel van hebben, hebben we altijd een aantal bovenwettelijke regelingen die we instellen. In het geval van Wieringermeer heet de eerste de burenerегeling. Dat is eigenlijk gewoon hoe dicht bij een windmolen je woont, hoe hoger het bedrag is dat je per jaar krijgt uitgekeerd van ons. En dat bedrag, een minimumbedrag vastgesteld voor bewoners, en dit gaat om mensen die buiten de dorpskernen wonen, dit gaat om de boeren zeg maar even. Maar we hebben gewoon een pot geld, en elk jaar storten we die pot vol, plus een

percentage van de productie. Hoe harder het waait, hoe meer geld erbij komt in die pot. En dat verdelen we dan onder de inwoners van de buitengebieden, met een formule. Kortgezegd komt het erop neer, hoe dicht je bij een windmolen woont, hoe meer geld je krijgt uitgekeerd. En als je toevallig dicht bij 2 of 3 woont, dan krijg je 2 of drie keer dat bedrag uitgekeerd. En dat bedrag dat varieert van een paar tientjes per jaar tot een paar duizend per jaar. Dus dat is even afhankelijk van je afstand.

En dan hebben we nog het windfonds, dat is een vast bedrag per jaar, niet afhankelijk van de windmolens, dat is bedoeld voor de dorpskernen. Uit mijn hoofd zeg ik even dat dat 100.000 euro per jaar is. Daar kunnen gemeenschapsprojecten uit worden betaald. Dus je kunt als vereniging een aanvraag doen voor subsidie, of als individu. En dan moet aan het eind van het jaar – ik zeg even dat het de omgevingsraad is die dat beheert, die pot, de vertegenwoordigers van de bevolking en van de natuurorganisaties, en ja, verschillende organisaties waar we mee te maken hebben – die bepalen dan gezamenlijk waar dat geld aan wordt besteed. En dan moet je denken aan de voetbalvereniging, de muziekanfanfare, een skatepark, of een bijdrage aan een zwembad. Weet je, gewoon allemaal zaken die bijdragen aan gemeenschapszin. Dat is de voorwaarde waar dat geld voor kan worden aangewend. Dus dat zijn eigenlijk de twee belangrijkste regelingen waardoor mensen in de omgeving gewoon meeprofiteren van zo'n park. Dus niet alleen maar lasten hebben maar ook lusten.

RK: En die beide regelingen zijn niet wettelijk geregeld?

RP: Nee. Kijk, de wet is eigenlijk functioneel. Je hebt bepaalde hoogtes, bepaalde regelingen voor geluid, schaduw. En als je daar allemaal aan voldoet dan is het blijkbaar goed. Dan is het technisch geen bezwaar. Maar, die maatschappelijke component die laat zich misschien wat moeilijk vatten in wetten en regels. Maar vinden wij wel belangrijk voor het draagvlak en voor de haalbaarheid van zo'n project. Dus vandaar dat we daar zelf in ieder geval veel nadruk op leggen. We hebben ook al vrij vroeg in dat project, wij noemen dat de omgevingsraad ingesteld. Dat is een vertegenwoordiging van de verschillende stakeholders, he dus de bewoners van de dorpskernen, bewoners van de buitengebieden, de natuurorganisaties, zij konden allemaal meepraten over wat belangrijk was en wat zij vonden dat we daar rekening mee moesten houden. Soms is dat natuurlijk op te lossen, soms ook niet. Maar dat was in ieder geval wel voor het eerst dat er gebruik werd gemaakt van zo'n officiële gesprekspartner vanuit de bevolking. En dat is natuurlijk ook een nuttig issue he, want daardoor leer je beter van elkaar wat er leeft, en waarom keuzes worden gemaakt. Soms helpt het ook gewoon om elkaar te informeren, om toch begrip te krijgen. En het is echt niet zo dat die windmolen opeens verdwijnt, maar je kunt natuurlijk wel degelijk nadenken als het gaat over slagschaduw dat je bij bepaalde zonnestand de windmolen stilzet, of bij geluidsoverlast bij bepaalde windrichtingen minder draait, of uitzet. Over dat soort zaken wordt in dat gremium ook gesproken.

RK: En zijn er dan veel aanpassingen gemaakt naar aanleiding daarvan, dat jij weet?

RP: Eerlijk gezegd moet ik je daarop het antwoord schuldig blijven. Het ontwikkelen van zo'n windpark duurt 10 jaar, ik ben er pas 2 jaar bij. Dus ik weet eerlijk gezegd niet hoeveel er is aangepast. Maar ik kan me niet anders voorstellen dan dat dit een proces is waarbij je wel weet wat het einddoel moet zijn – namelijk dat die windmolens er komen en dat er niet teveel weerstand is binnen de gemeenschap – maar hoeveel verschillende soorten aanpassingen er moeten worden gedaan, daar kan ik eigenlijk

geen echt antwoord op geven. Één van de dingen die misschien wel goed is om mee te nemen is dat één van die gebieden waar kon worden gebouwd, dat was in het Robbenoordbos. Dat is als je op de kaart kijkt aan de rechterkant van Noord-Holland, helemaal in het topje, daar zul je zien, daar is een bos. Daar was natuurlijk veel om te doen, want zoveel bos is er ook weer niet in die omgeving. En men was natuurlijk terecht bezorgd over de impact die die windmolens en de bouwactiviteiten zouden hebben op dat bos. Oorspronkelijk was er ruimte voor zes windmolens in dat bos. Daarvan hebben wij zelf al gezegd, moeten we dat wel doen? En ik weet niet zeker in welke mate die zorgen hebben meegespeeld, maar uiteindelijk is er besloten om er maar vier te bouwen. En de bouw hebben we toen gedaan in overleg met Staatsbosbeheer. En daar hebben we voortdurend mee overlegd: dit gaan we doen, zo doen we dat. Je hebt natuurlijk te maken met broedseizoenen van vogels, met ander wild, je wilt overlast minimaliseren. Zij hebben allerlei advies gegeven, verzoeken gedaan. Daar hebben we natuurlijk geprobeerd om zoveel mogelijk aan te voldoen. En achteraf bleek ook dat ze tevreden waren met die samenwerking. Dat ze het dus een succesvol project vonden. Dus daar leid ik dan even uit af dat die overlegstructuur gewoon goed werkt. Dat dat iets is waar je echt wel iets uit haalt als je beide wilt.

RK: Duidelijk. Ondanks al die maatregelen, hebben jullie dan alsnog ook te maken gehad met veel weerstand?

RP: Ja, absoluut. Wat je misschien weet is dat een groot deel van de stroom van het windmolenpark gaat naar een datacentrum in de omgeving. Dat is een datacentrum van Microsoft. En heel veel mensen hebben het gevoel dat ze tegen die windmolens aankijken, en daardoor ook recht hebben op de stroom daarvan. En ze vinden het raar dat die stroom gaat naar een groot bedrijf, in plaats van dat zij er wat mee opschieten. Dat heeft voor een deel te maken met het feit dat wij voortdurend gecommuniceerd hebben dat de hoeveelheid stroom die dat windmolenpark produceert overeenkomt met de consumptie van 370.000 huishoudens. Dat is een manier die veel wordt gebruikt in de windsector om aan te geven hoeveel energie je nou eigenlijk opwekt. Heel vaak krijg je natuurlijk die vraag: oh, nou, 82 windmolens, wat produceert dat dan? Nou het antwoord is 1,3 terawattuur per jaar. Nou, dat zegt helemaal niemand wat. Dus vandaar dat we dat vertalen naar: dat is het verbruik van 370.000 huishoudens. En heel veel mensen zijn dat naar verloop van tijd gaan zien als dat wij die stroom daadwerkelijk gingen produceren voor 370.000 huishoudens. En die waren dus teleurgesteld toen ze ontdekten dat die stroom helemaal niet naar die huishoudens ging, maar voor een groot deel naar een bedrijf. En dan ook nog eens een keer een groot Amerikaans techbedrijf, waar toch al wat weerstand tegen bestond in de regio. Dus vandaar dat dat verweer zich heel erg gericht heeft op die constructie. "Wij zitten met de lasten, maar de Zweden worden er rijk van en de Amerikanen groen". Dat is een beetje de teneur. En dat is niet terecht, we kunnen daar van alles tegenin brengen, maar dat sentiment is natuurlijk wel vervelend. Want je wilt graag, ik denk dat de meeste mensen begrip hebben voor die energietransitie. Ik denk dat de meeste mensen er begrip voor hebben dat zo'n windmolenpark in de kop van Noord-Holland echt wel logisch is, het waait daar ten slotte hard. Maar het is wel vervelend als ze het gevoel hebben dat ze vooral lasten hebben en geen lusten. We waren daar ook wel wat teleurgesteld over natuurlijk, omdat we juist voortdurend met die omgevingsraad in onderhandeling zijn geweest en ook aan maatregelen moesten doen. Voor ons lag daar een goed pakket. Misschien moeten we concluderen dat we het niet iedereen naar de zin kunnen maken. En dat de mensen die het meest klagen misschien ook wel het meest in de media komen. Want wij hebben afgelopen jaar vanuit dat windfonds dat voor de dorpskernen bedoeld is 20 verschillende verenigingen

gesubsidieerd. Althans, wij niet, maar die omgevingsraad heeft dat verdeeld over 20 projecten. Nouja, ik mag toch hopen dat veel mensen blij zijn dat het ook iets voor hen doet, dat windmolenpark. En dat ze eigenlijk tevreden zijn dat ze bijvoorbeeld een kunstgrasveld voor het voetbal.

RK: En hoe uitte die weerstand zich dan?

RP: Sowieso tijdens raadsvergaderingen. Maar met name in de afgelopen periode is er veel mediadruk geweest rond de opening. Eigenlijk begon het in augustus, dat de NRC een artikel plaatste waarin min of meer de teneur was dat Noord-Holland noord verkwanseld was aan het grootkapitaal, dat de arme gemeente Hollands Kroon een beetje vermorzeld werd door de belangen van Microsoft, en dat ook Vattenfall een aardige rol in speelde. En eigenlijk is die invalshoek is blijven bestaan tot en met de opening van het park. Een beetje tot onze spijt, we hadden het gevoel dat we iets goeds deden met het vergroenen van het energieaanbod, maar helaas bleef daar in de media niet zo veel van over. En omdat die invalshoek bleef bestaan, kregen de critici natuurlijk ook lucht, kwamen wat vaker aan het woord, en dat is in essentie natuurlijk hoe het werkt in de journalistiek. Ze kunnen hun eigen afwegingen maken, maar wij vonden dat wel jammer.

RK: Dat snap ik. Maar de weerstand kwam dus voornamelijk uit het feit dat de windmolens niet direct bedoeld was om de huishoudens daar van stroom te voorzien?

RP: Een aantal vormen van de weerstand, het negatieve sentiment zal ik het maar even noemen, is niet persé tegen het windpark gericht. Een deel van de weerstand heeft te maken met geluidsoverlast, horizonvervuiling.. Nou, geluidsoverlast wat minder. Horizonvervuiling met name. En dan overdag dat het landschap gewoon veranderd is, het gevoel dat het traditionele Hollandse polderlandschap daar in een te rap tempo aan het veranderen is, ze kunnen het gewoon niet bijbenen. En een ander deel heeft te maken met het feit dat die windmolens allemaal voorzien zijn van verlichting, dat is ook verplicht. Maar 's avonds heb je daar wel een behoorlijke hoeveelheid rode lampen. De bijnaam in het gebied is in elk geval het 'red light district' van Noord Holland noord. En dat is iets wat vervelend is, maar waar we ook gewoon niet heel veel aan kunnen doen, omdat dat gewoon een wettelijke bepaling is. Het gaat om de veiligheid, er vliegen een hoop vliegtuigen in die omgeving richting Schiphol onder andere. We hebben in Nederland niet voor niets een wettelijke verplichting daarvoor, dus daar voldoen wij gewoon aan. Maar er wordt wel degelijk gekeken naar systemen om daarmee om te gaan, bijvoorbeeld door die lampen uit te laten tot dat er een vliegtuig aankomt. En er wordt nu over gesproken of het mogelijk is om dat op die manier te gaan doen. Want dan moet wel elk vliegtuig worden uitgerust met een bepaald kastje, zodat je weet dat 'ie eraan komt. En ik dacht dat die proef eerst in Friesland zou worden gedaan, en we kijken wel in de komende jaren of daar iets, wat daar uit komt, en of wij onze windparken dan ook gaan aanpassen. Absoluut een interessante ontwikkeling natuurlijk. Een ander deel heeft toch wel te maken met afgunst – is misschien een verkeerd woord. Maar als wij een windmolen neerzetten, dan hebben we een stuk land nodig voor 25 jaar. Dus we moeten met die boeren onderhandelen of ze een stuk land aan ons willen verhuren, en natuurlijk betalen we daarvoor. En dat gaat om een behoorlijk bedrag. En met behoorlijk moet je, dat bedrag loopt in de miljoenen. En er zijn natuurlijk boeren wiens land net ophoudt, en dan heeft de buurman precies aan de verkeerde kant van de sloot wel een windmolen staan. En dat leidt natuurlijk tot afgunst. Dat is ook een deel waarvan wij merken waar het bezwaar vandaan komt. En dat is moeilijk hard te maken, want als je op die mensen afstapt en je zegt bijvoorbeeld doe niet zo moeilijk, je hebt

pech, we hebben een stuk land bij je buurman gehuurd. Ja dat is toch hoe je zaken doet. Je maakt keuzes en je maakt afspraken, ja soms win je en soms niet. Maar wij hebben wel het gevoel dat daar ook een deel van de pijn zit.

RK: Ja snap ik. Tenminste, het zou logisch zijn als daar een stuk weerstand vandaan komt.

RP: Het is moeilijk hard te maken of dat de motivatie is, maar het draagt natuurlijk niet bij aan het algemene gevoel over zo'n project.

RK: Nee, precies. Heeft het project daarnaast ook te maken gehad met weerstand van lokale overheden?

RP: Nee. Want het proces begint eigenlijk toch wel bij de overheid. Als de gemeente niet openstaat voor een windmolenpark, dan hoef je de landeigenaren ook niet te benaderen. Dat gaat natuurlijk een beetje in sync vaak, waarbij je processen wat door elkaar heen lopen, maar als een overheid geen trek heeft in een windmolenpark, dan is het trekken aan een dood paard. Dan heeft het geen zin om daar al die tijd en die moeite in te steken, en dan kan je beter op zoek gaan naar een gemeente die daar welwillender tegenover staat. Er zullen in die tien jaar ongetwijfeld struggelingen zijn geweest dat men het het liefst op andere plekken zag, of op een andere manier, of het bouwtempo sneller of langzamer juist, maar mijn gevoel is dat Hollands Kroon juist dat die samenwerking heel goed is geweest.

RK: Oké. Ik vraag het want er zijn wel bepaalde projecten waar dat wel aan de orde is geweest. Omdat gewoon vanuit een hogere overheidslaag is gezegd: hier willen we een windmolenpark gaan bouwen, en dat dan de betreffende gemeentes toch tegenstribbelen, maar hier is dat dus helemaal niet aan de orde geweest.

RP: Nouja, Groningen is een goed voorbeeld denk ik he? Nouja, ik kan niet goed inschatten hoe het precies loopt, kijk de provincie wijst die gebieden natuurlijk toe, in die regio moet dan een windmolen komen, maar dat neemt niet weg dat het wel moet gebeuren in zo'n gemeente. En als het alleen maar tegen de zin van de gemeente is, zal die er ook alles aan doen om het proces te frustreren of tegen te houden. Althans, alles, ze maken het je dan wel een heel stuk moeilijker. En dat was niet direct ons plan. We willen natuurlijk dat het soepel gaat. Dat gezegd hebbend, er zijn in Nederland natuurlijk ook maar een beperkt aantal plekken waar de wind op z'n best is. En Noord Holland is daar toevallig wel één van. Aan de ene kant heb je de Noordzee, aan de andere kant heb je het IJsselmeer, aan de noordkant heb Friesland waar ook al niet zoveel bebouwing is, dus de wind kan uit heel wat richtingen blazen zonder dat die gehinderd wordt door steden, door bergen, door bossen, noem het allemaal maar op. Dus vandaar dat het wel een hele gewilde locatie is. En hetzelfde geldt natuurlijk voor Groningen. Als ik kijk wat er gebeurt bij de Eemshaven, bij Exloërmond, en die N33 ontwikkeling, toevallig woont mijn vader in Winschoten dus ik rijd er nog wel eens langs, daar heeft de wind vrij spel.

RK: Duidelijk. Nu heb je net al wat gezegd, er zijn informatieavonden gehouden bijvoorbeeld, op welke manieren zijn de bewoners nog meer geïnformeerd over het project? En betrokken?

RP: Op heel veel verschillende manieren. In eerste instantie gaat het natuurlijk heel vaak over die informatieavonden, omdat er politieke besluiten moeten worden genomen. Mensen willen weten wat

er eigenlijk leeft, hoe het gaat, wat dan de plannen zijn, wat betekent het voor hen? Dus we hebben ook vrij snel een website opgetuigd, een projectwebsite. We hebben een windjournaal daar laten maken, dat wordt natuurlijk ook verspreid op Facebook onder andere, we hebben allerlei avonden georganiseerd gewoon om informeel bij te praten. Elk jaar werd er bijvoorbeeld een BBQ georganiseerd. Daar konden mensen ook kennismaken met, wie zijn dat dan? Wat willen ze dan? Om op te staan in een raadszaal om een vraag te stellen is toch weer wat anders dan wanneer je één op één staat bij zo'n BBQ, dan durf je opeens andere vragen te stellen vaak. Het is eigenlijk een hoeveelheid aan verschillende manieren om zo'n bevolking te informeren. De media is daar een belangrijke in. Omdat lang niet iedereen naar zo'n BBQ kan komen maar wel bijna iedereen de krant leest of TV kijkt. En die dingen heb je ook wel echt nodig. Want het is een lang traject, waar veel te vertellen valt wat niet altijd gemakkelijk is om te begrijpen. Dus alle beetjes helpen daarbij. En timing is gewoon essentieel. Als mensen het gevoel hebben dat alles achter hun rug om bedisseld wordt, dan is het natuurlijk lastig voor de acceptatie van zo'n project. En mensen hebben dat gevoel toch al snel, dus daarom is het zaak om zo snel mogelijk, zo open mogelijk te communiceren. En ook als je iets niet kunt vertellen, om daar dan eerlijk over te zijn. Soms is het ook zo dat je even geen informatie kunt geven, omdat het bijvoorbeeld bij de rechter ligt, of omdat er processen spelen waar je even geen openheid van zaken kunt geven. Maar ook als je daar eerlijk over bent dan merk je dat mensen het wel begrijpen. Je hoeft het nog steeds niet met elkaar eens te zijn, open lijnen houden met elkaar, open communiceren met elkaar, dat is wel – denken wij - de basis om in ieder geval de omgeving te betrekken.

RK: En om dat vertrouwen ook echt op te bouwen

RP: Dat is essentieel. Die windmolens gaan er 25 jaar staan. Als je denkt dat je ze door de strot geduwd krijgt, dan gooien ze vanzelf de kont tegen de krib.

RK: Duidelijk. Dit is misschien wel een lastige vraag, hoe is er dan een balans gevonden uiteindelijk tussen het adresseren van de lokale weerstand en het opbouwen van vertrouwen, en aan de andere kant de noodzaak van een snelle besluitvorming?

RP: Snel is natuurlijk een relatief begrip in dit verhaal. De ontwikkeling van het windmolenpark duurt 10 jaar, en daarna heb je 3 jaar bouw. Dus ik weet niet helemaal zeker of wij behoefte hebben aan snelle besluitvorming. Ik denk dat wij vooral behoefte hebben aan zuivere besluitvorming en goede besluitvorming. Want het neerzetten van zo'n windmolenpark kost een behoorlijke hoeveelheid geld. Het kost veel tijd voor dat geld wordt terugverdiend, zelfs met subsidieregelingen. En vandaar dat we het ons eigenlijk niet kunnen veroorloven dat we stappen terug moeten zetten. Dus het is essentieel voor ons dat alle vergunningsaanvragen onherroepelijk zijn goedgekeurd, dat er geen bezwaarprocedures meer mogelijk zijn, en dat dus ook alle bezwaren geadresseerd zijn in dat opzicht dat daar gewoon een uitspraak over is gedaan door bevoegd gezag voordat we echt kunnen beginnen met de bouw. En dat wil niet zeggen dat we het met elkaar eens zijn, want er zijn nog steeds mensen die het verschrikkelijk vinden dat het park er is, die vinden dat het hun allemaal maar overkomt, of dat het (..) is tussen Vattenfall en de gemeente Hollands Kroon, ja dat is niet waar. Maar op een gegeven ogenblik doet de gemeente een uitspraak, neemt de provincie een besluit, en we hebben met z'n allen wel bedacht dat dat de organisaties zijn of de instanties zijn die dat voor ons mogen doen. En als zij

inderdaad vinden dat het plan voldoet aan alle voorwaarden die zij stellen aan het ontwikkelen van een windmolenpark, en er is geen bezwaar om dat door te laten gaan, dan kunnen we ook daadwerkelijk verder. Dus die bezwaren worden nooit altijd helemaal opgeheven, maar de overheden en de rechters die doen natuurlijk uiteindelijk de uitspraken of wij daadwerkelijk door kunnen.

RK: Dan misschien nog een laatste vraag. Ik vraag dit vanwege de Omgevingswet, die wordt volgend jaar actief. Daarin wordt ook geregeld bij wet, dat er meer participatie nodig is bij dit soort projecten. Is dat – in jouw ogen – een goed ontwikkeling, of is dat misschien overbodig, of?

RP: Ja. Nouja, één van de regelingen die wij voor dit windmolenpark ook hadden.. oorspronkelijk was het plan om 100 windmolens aan te leggen. 17 bij ECN, 82 bij prinses Ariane windmolenpark, en één windmolen zou worden ontwikkeld voor de omgeving. Dan konden mensen zelf investeren in zo'n windmolen, wij gingen hem wel bouwen en exploiteren. Dan was je mede-eigenaar van een eigen windmolen, en verdiende je geld aan de stroom die dat oplevert. Maar daar bleek gewoon te weinig animo voor. Te weinig mensen wilden daar geld in stoppen om die windmolen te kunnen bouwen. En vandaar dat we op dit moment aan het onderzoeken zijn of we dan een zonnepark kunnen aanleggen, die kun je natuurlijk groter of kleiner maken naar mate er animo voor is. Maar er zit wel een ondergrens aan, het kost altijd wel een bepaald bedrag. En ik geloof dat we nu in de fase zijn dat we kijken of we daar genoeg mensen voor bij elkaar kunnen krijgen zodat in elk geval aan die ondergrens wordt voldaan. En dan wordt het natuurlijk ook zoeken naar een plek, waar moeten die zonnepanelen komen? Ook daar is een hele discussie over, het opkopen van landbouwgrond, over horizonvervuiling alweer, dus we zijn nog lang niet zo ver. Maar het is wel één van de dingen waar wij absoluut in geloven, en we hebben ook een whitepaper opgesteld waarin wij specifiek die samenwerking zoeken met lokale energiecoöperaties die we graag willen helpen natuurlijk, hoe pak je dat nu aan als je mede-eigenaar wilt worden? En wat komt daar bij kijken, wat moet je daarvoor doen, hoe organiseer je dat, en uiteraard helpen wij ook, als ze dan met ons in zee gaan, helpen we natuurlijk ook mee met financiering en dat soort zaken. Dus we geloven daar wel in. Lokale eigendom betekent ook vaak lokale acceptatie. Als de windmolen staat te draaien, en je zit in je woonkamer en je hoort dat, dan klinkt het heel anders of je er geen belang bij hebt, of dat je hoort van he verdraaid, mijn bankrekening wordt weer gespekt. Wij merken in ieder geval dat mensen die mede-eigenaar zijn van een windmolen of zonnepark heel anders denken over de dingen in hun buurt dan de mensen die er geen direct belang bij hebben.

RK: De discussie is dan meer, denk ik, moet dat echt wettelijk worden vastgelegd of moet dat meer uit een soort intrinsieke waarden van – in dit geval - Vattenfall komen.

RP: Dat is een lastige. Ik kan dat niet goed beoordelen, of dat zin heeft om het in een wet te verankeren. De wens is één ding, dat je veel samenwerkt met de omgeving, dat je laat mee profiteren, hoeft niet eens participeren te zijn, maar dat je laat meeprofiteren van zo'n project, dat zijn belangrijke elementen. Maar als het gaat om participatie, en je wilt dat de helft van zo'n project betaald wordt door de omgeving, dan loop je wel tegen een aantal zaken op die je misschien niet direct kunt controleren. Want stel dat er in de omgeving niet genoeg mensen geïnteresseerd zijn, of dat er niet genoeg mensen met voldoende geld wonen, want je moet wel kunnen investeren, dus ik weet niet zeker of een wettelijke basis daarvoor, of dat gaat helpen. Kijk, uiteindelijk willen we dat die energietransitie, dat we in 2050 van het gas af zijn he, dat is het doel. En daarvoor moet gewoon worden bijgebouwd. En of dat nou zon is, of wind is, of aquathermie, of biomassa of verzin het maar,

maar er moet wel gebouwd worden. Want als we niks doen verstrijkt de tijd snel. Het aanleggen van zo'n windpark 10 jaar onderhandelen, 3 jaar bouwen, als we vandaag beginnen is het 2033 op z'n vroegst. Dan schiet het al aardig op als je even een paar jaar niks doet. Dan is het opeens 2040 en dan heb je nog maar 10 jaar. Dus het is wel belangrijk dat als je iets in zo'n wet opneemt, dat het werkbaar moet zijn. En of dit direct bijdraagt aan het versnellen van die energietransitie, dat moet blijken. Er ligt gelukkig denk ik geen wettekst over hoe dat dan precies vormgegeven moet worden?

RK: Nee, klopt

RP: De essentie is dat het bijdraagt aan het versnellen van die energietransitie. En dat dat soort praktische elementen, misschien gaat het meer om een aanwijzing dan om een verplichting. Er zullen gewoon altijd gebieden zijn waar je probeert om de helft bij de lokale bevolking neer te leggen, en dat niet lukt. Moet dan zo'n project niet doorgaan? Als wij bijvoorbeeld wel dat hele project zouden willen financieren? Dus misschien gaat het meer om de poging dan om het resultaat. Nee, dat zeg ik verkeerd. Maar als je het verplicht, nee, je hoort het aan mijn twijfel he? Ik weet niet of als je iets verplicht, het dan gaat bijdragen aan het versnellen, of dat het juist vertragend werkt. En dat is het risico als je het in een wet vastlegt. Je moet voorwaarden creëren, maar het mag denk ik niet remmend werken op zo'n belangrijk dossier.

RK: Helder. Ik ben door mijn vragen heen, heb jij nog dingen waarvan je zegt, dit wil ik nog wel toelichten, of dit ben je misschien vergeten?

RP: Nee, niet echt. Wieringermeer is natuurlijk in dat opzicht een mooi voorbeeld omdat die weerstand zo duidelijk in de media zichtbaar was. In Groningen heb je hetzelfde volgens mij, met die rellen en het tegenwerken. Wat je gewoon in het algemeen ziet, is dat we de komende jaren staan voor een echt ongelofelijk zware opgave om die energietransitie met z'n allen te kunnen realiseren. En ik zeg bewust met z'n allen, omdat het ook offers vraagt. En heel veel mensen zijn zich er heel goed van bewust dat we iets moeten doen, maar liever natuurlijk niet in hun eigen achtertuin. En die botsingen zullen de komende jaren vaker gebeuren, daar ben ik van overtuigd. En die zullen lang niet altijd kunnen worden opgelost door met elkaar om tafel te zitten, soms ben je het gewoon niet met elkaar eens, of zijn de belangen tegengesteld. Maar tegelijkertijd is de enige manier om dit samen te kunnen doen door met elkaar in gesprek te blijven. Door elkaar vroegtijdig op te zoeken, te luisteren naar elkaar, en daar ook wat mee te doen. Want niemand zit erop te wachten dat dingen worden doorgedrukt, ook al zal dat soms voor mensen wel zo voelen. Dus dat is misschien wel de essentie van dit hele verhaal. De bedoeling is niet om een wet te maken die vervolgens dingen oplegt, de bedoeling is dat we proberen er toch echt samen uit te komen.

RK: Helder. Heel erg bedankt voor dit interview.

Appendix F: Interview Hein Pijnappel (Windpark Fryslân)

HP: Ik ben zelf bij Windpark Fryslan de permit manager, het aanspreekpunt als het gaat om vergunningen vanuit de initiatiefnemer. We werken met een aannemer die het park bouwt, en die zal ook wat vergunningen beheren, maar ik denk dat ik wel redelijk wat weet over geschiedenis, rijkscoördinatie, en hoe het is gegaan met de vergunningen die we nu hebben.

R: Wat zijn je dagelijkse werkzaamheden bij dit windpark?

HP: Dat is heel divers. Bij windpark Fryslan hebben we een aantal hoofdvergunningen verkregen binnen de Rijkscoördinatie. En in die hoofdvergunningen hebben we toestemming van alle betrokken overheden die over het grondgebied waar windpark Fryslan activiteit heeft gaan. Die vergunningen geven toestemming, alleen moeten binnen die vergunningen nog voor de uiteindelijke uitvoering en ontwerp nog goedkeuring verleend worden. Bijvoorbeeld er wordt een transformatorstation gebouwd, de vergunning geeft toestemming om dat te mogen bouwen op de afsluitdijk, maar binnen

die vergunningen moet nog wel een definitief ontwerp voorgelegd worden of dat ook voldoet. En dat geldt ook voor de windturbine fundaties bijvoorbeeld, of de wijze van uitvoering als het gaat om de natuurwetgeving. Dus binnen de rijkscoördinatie hebben we een vergunning verkregen op hoofdlijnen, soort van enveloppevergunningen, maar binnen die vergunningen moet dan nog nadere uitwerking worden gedaan als het gaat om wat wil je precies doen. Dat wil men nog even goedkeuren. En die nadere uitwerking hebben we dan bij een aannemer gecontracteerd. En die aannemer moet er in feite voor zorgen dat hij de plannen zodanig op orde heeft dat die goedgekeurd kunnen worden door het bevoegd gezag. En mijn dagelijks werk bestaat er uit, in de gaten houden welke vergunningen relevant zijn voor welk onderdeel van het werk, en dat met de aannemer verifiëren of hij al volgens die vergunning werkt, en bepaalde onderdelen die bijvoorbeeld nodig zijn bij vanaf dat het park draait, en dan kun je denken aan ecologische monitoring bijvoorbeeld, of luchtvaartverlichting, die vanuit de initiatiefnemer uitgewerkt worden, dat we die uitwerken, goedgekeurd krijgen, en vervolgens door partij bevoegd laten doen. En vervolgens een andere activiteit is in de gaten houden dat we werken volgens de vergunningen die we hebben. En dat kan zijn, we hebben in een werkplan een bepaalde planning neergelegd bij het bevoegd gezag, die heeft dat goedgekeurd vervolgens, en als die planning zou afwijken dan moeten we daar vervolgens wat mee doen. Dus dagelijks werk is vooral checken, en monitoren dat we doen wat we doen volgens de vergunning.

R: En loop je daarbij tegen veel problemen aan? Waar kan je bijvoorbeeld tegenaan lopen?

H: In principe is het natuurlijk niet de bedoeling dat we tegen problemen aanlopen, maar je komt wel eens situaties tegen dat de praktijk anders is dan dat je in een vergunning bedacht hebt. Nu is het wel zo, en dat is wel echt een belangrijke voorbereiding geweest voor windpark Fryslân, is dat die vergunningen die toen aangevraagd zijn onder de Rijkscoördinatie, wel zo aangevraagd zijn dat uitvoering op basis van veel verschillende opties mogelijk is. Dus je hebt zo ruim mogelijk een vergunning aangevraagd. Om een voorbeeld te geven, we moeten kabels aanleggen tussen de fundaties in het windpark, en we hebben voor de aanleg van die kabel verschillende methodes beschreven. Dus een methode kan zijn dat je sleuven baggert, een andere methode is dat je met een soort van hoge drukpomp sleuven worden waarbij de kabel ingelegd wordt, een andere methode is dat je met een soort graafmachientje in het water de kabel uitgraaft, dus allemaal methodes. Uiteindelijk kiest de aannemer één methode en die wordt vervolgens voorgelegd. Dus in principe hebben we met de vergunningen rekening gehouden met allerlei scenario's, maar het kan zijn dat er een scenario is waar geen rekening mee is gehouden. En dan moet je dus zorgen dat je dat bij het bevoegd gezag dat voorbespreekt en overlegt. En eigenlijk hebben we tot nu toe nog kunnen voorkomen dat het een groot probleem werd, zeg maar. We hebben bijvoorbeeld een kleine aanpassing gehad in het ontwerp van een transformatorstation, daar moet je dan een vergunningswijziging op aanvragen. Dus problemen moeten we voorkomen, en dat doen we door op tijd vast te stellen als we niet kunnen werken volgens een vergunning, hoe gaan we dat dan wijzigen.

R: Nou heb je al een aantal keer de rijkscoördinatieregeling genoemd, en de vergunningen worden volgens die regeling afgegeven begrijp ik, en op welke manier merk je verder dat windpark Fryslân een project is dat onder de rijkscoördinatieregeling valt?

H: Daar merk je nu niet zoveel meer van, je merkt daar vooral wat van als je de met de voorbereiding van het project bezig bent, in de fase van de MER, en de fase van de vergunningen, en ook tijdens de

fase dat er bezwaar en beroep is, dat komt dan bij de Raad van State terecht, op het moment dat dat allemaal achter de rug is, en de vergunningen onherroepelijk zijn, dus de Raad van State beslist heeft dat in ons geval de vergunningen in stand zijn gebleven, dan merk je eigenlijk weinig meer van de Rijkscoördinatie. Dan is het eigenlijk in feite ook niet meer zo relevant. Dat is pas relevant als je bijvoorbeeld een hele grote, belangrijke wijziging zou hebben in je project, en dat is zo groot dat het consequenties heeft voor je planning. En omdat de rijkscoördinatie anders is dan een gewone vergunningsprocedure. Dus in die zin is het voor mij, voor nu, niet meer zo relevant.

R: Laat ik hem anders stellen dan, hoe heb je dat in het verleden gemerkt, bij de eerdere fases van het project?

H: Toen, in de fase dat er vergunningen zijn aangevraagd en daarvoor was ik nog niet betrokken bij het project, maar ik heb natuurlijk wel wat meegekregen van wat er toen gebeurd is. Bovendien kun je eigenlijk alle informatie terugvinden, dat staat gewoon online. Bureau Energieprojecten heeft voor alle Rijkscoördinatieprojecten alle documenten zoals het MER of vergunningsaanvraag, of een passende beoordeling, allerlei onderzoeken die gedaan zijn voor vergunningen, die staan allemaal op internet. Daar kan je per windpark kan je het ook terugvinden.

Belangrijkste is in de eerste instantie om het planologisch mogelijk te maken. Dus dat je windpark in een bestemmingsplan terecht komt. Bij een Rijkscoördinatieproject gaat dat in een Rijksinpassingsplan. En dat is feitelijk het belangrijkste instrument om het zeg maar publieke toestemming te hebben om het park te kunnen bouwen. Daarnaast heb je de vergunningen die je dan moet aanvragen. En het is met name die fase, bij het inpassingsplan en de voorbereiding naar de vergunningen toe, dat je met de buitenwereld te maken hebt zeg maar. En ook bij Windpark Fryslan zag je dat op het moment dat er een ontwerp inpassingsplan was, en ook ontwerp vergunningsaanvragen en ontwerp vergunningen, dat er heel veel mensen en partijen waren die zienswijzen hebben ingediend en ook bezwaar hadden bij het windpark. En ook die informatie kun je ook allemaal terugvinden. En waar het bij het windpark Fryslan veel over ging, was dat er een windpark werd gebouwd midden in het Ijsselmeer wat een Natura2000 gebied is, met doelstellingen voor natuur voor vogels, maar ook andere soorten. En dat heeft natuurlijk wel weerstand veroorzaakt. En naast natuur was er ook weerstand als het gaat om de horizon verandering zeg maar. Niet iedereen vindt dat mooi, een uitzicht op een windpark. Dus dat heeft ook wat veroorzaakt. En wat minder relevant was hier, of eigenlijk nauwelijks relevant, was geluid en slagschaduw. In feite was er maar één woning waar dat speelde, en ook maar voor een beperkt aantal turbines. Dat was ook juist een achterliggend motief om in deze plek in het Ijsselmeer een windpark te realiseren, omdat je niet zoals op het land, het heeft minder omgevingseffecten op mensen.

R: Je geeft aan dat er wel degelijk weerstand is geweest, en dat uitte zich in officiële bezwaren en het indienen van zienswijzen. Heeft het zich nog op andere manieren geuit, of is het bij die officiële bezwaren gebleven?

H: Het is met name die bezwaren, en ook in de procedure bij de Raad van State, en er is hier en daar wel wat in de media verschenen, maar daar is het eigenlijk wel bij gebleven.

R: Wat is, meer in het algemeen misschien, jouw mening over de Rijkscoördinatieregeling en hoe deze werkt? De oorsprong van mijn vraag en van mijn thesis is toch de media uiteindelijk. Daar is een beeld

geschetst van de Rijkscoördinatierегeling is er puur om projecten door te drukken tegen de wil van mensen, die leidt tot weerstand, en in principe sta je met je rug tegen de muur als lokale bewoner. Wat is jouw mening daarover? Over de weerstand en ook over de positieve punten zoals de efficiëntie van de rijkscoördinatierегeling?

H: Ja het is wat je zegt, het heeft een bepaalde efficiëntie. Ik snap wel dat mensen het zo op die manier ervaren of zo zien. Want persoonlijk krijg ik dat gevoel ook wel eens bij zo'n project als Drentse Monden bijvoorbeeld. Maar aan de andere kant, ik zit er ook te weinig in. Ik denk dat de rijkscoördinatie wat dat betreft eigenlijk echt alleen een instrument is en dat het toch de lokale besturen zijn die het verschil maken. En ook de initiatiefnemer. En dan is de rijkscoördinatie nog steeds, denk ik, een goed instrument, omdat het bepaalde structuur en efficiëntie geeft aan grote projecten, en ook zeker de juridische structuur zeg maar, maar ik geloof erin, en dat is misschien meer persoonlijk omdat ik ook bij windpark Fryslan nog niet betrokken was in die eerste fase, denk ik dat het uiteindelijk toch lokale bestuurders zijn van gemeente en provincie bijvoorbeeld, die bepalend zijn. En ik denk dat het goed is als er wat meer – dat is ook eigenlijk persoonlijk – als er wat meer ingezet kan worden op draagvlak, en dat is ook iets dat in de nieuwe Omgevingswet geambieerd wordt. Ik weet nog niet precies hoe dat er in zit, maar dat is volgens mij wel één van de doelen van de nieuwe Omgevingswet.

R: Inderdaad, er wordt een participatieplan verplicht gesteld. Dat is wel echt een heel expliciet doel van de Omgevingswet. Je geeft aan het zal misschien meer bij de lokale besturen en bij de initiatiefnemer moeten liggen om daarin het verschil te maken, en die rijkscoördinatierегeling leidt niet per definitie tot meer weerstand. Mag ik het zo samenvatten?

H: Nee, maar ik kan me wel voorstellen dat het meer weerstand oproept. Maar nog steeds, mensen die vanuit het ministerie betrokken zijn bij rijkscoördinatie zullen echt wel goed luisteren naar wat lokale bestuurders willen en doen. Vergunningen bijvoorbeeld, die onder rijkscoördinatie verleend worden, dat is nog steeds door het lokale bevoegd gezag die die vergunningen maakt. En niet het ministerie. Dus ik zie het nog steeds als een instrument, wel een zwaar instrument, en dat kan gebruikt, of misschien misbruikt worden door lokale bestuurders. Die maken het verschil.

R: Ik heb bij andere projecten gemerkt dat er ook vanuit de lokale overheid best wel, en dat was dan vooral bij Drentse Monden, was er best wel weerstand tegen die Rijkscoördinatie. Is dat bij windpark Fryslan ook aan de orde geweest? Of stonden lokale overheden daar direct achter?

H: Nee, je zag wel verschillen daarin. Maar dat was eigenlijk meer dat gemeente en provincie niet altijd op één lijn zaten. Dat had op zich niet zoveel te maken met de rijkscoördinatie.

R: Oké, dat is interessant. Dus alleen gemeente en provincie zaten op sommige punten niet op één lijn.

H: Ja, maar die vertegenwoordigen natuurlijk ook andere belangen, dus dat is niet gek. De gemeente moet veel meer opkomen voor de lokale burger en de provincie kijkt meer op een ander niveau, hoe kunnen we een hele provincie tevreden houden. Dus in die zin is het ook logisch dat dat zo is. Dus het is niet zozeer de rijkscoördinatie, het is meer de schaal van het project die heel erg uitmaakt. En waar je denk ik ook wel bewust van moet zijn, is dat zonder dat de rijkscoördinatie er is, was men natuurlijk op het landelijke niveau wel aan het kijken naar waar hebben we de ruimte om grote projecten te

realiseren. Toen zijn een aantal vlakken ingetekend op de kaart, vooral in Drenthe en het IJsselmeer, en die vlakken zijn wel ingebracht door het lokale bestuur. En vervolgens is dat een samenspel geweest tussen allerlei partijen waarbij het geleid heeft tot een rijkscoördinatieproject, maar het is veel te simpel om te zeggen dat door de rijkscoördinatie dit zo loopt. Nogmaals, hier heb je een instrument, en als instrument is het prima en werkt het goed, maar het is ook niet meer dan dat zeg maar.

R: Wat voor gevolgen zou het voor windpark Fryslan hebben gehad als de rijkscoördinatieregeling er niet zou zijn geweest?

H: Nou dan hadden we nog niet kunnen bouwen. Dan hadden we nog in juridische procedures gezeten.

R: Dus dan waren jullie nog bezig geweest met bezwaren van lokale bewoners en partijen?

H: Ja, of met rechters. Zonder rijkscoördinatieregeling heb je allerlei juridische manieren om je gelijk of je recht te halen. En vaak is dat alleen maar vertragend. En ik denk niet dat het ervoor zorgt dat projecten niet doorgaan, of minder weerstand.

R: Dus qua efficiëntie heeft de rijkscoördinatieregeling wel heel veel toegevoegde waarde?

H: Vind ik wel ja. Ik heb er nog nooit zo heel veel over nagedacht, maar dat is ook met de subsidieregeling die er is. Je hebt natuurlijk in Nederland de SDE regeling, op duurzame energie, energieopwekking. En je kunt niet oneindig die subsidie in de lucht houden. En als je iets ontwikkelt, heb je ook niet oneindig veel de tijd om te ontwikkelen. Je wilt weten waar je aan toe bent. Zonder de rijkscoördinatieregeling waren we, denk ik, nog niet eens in de buurt gekomen van de doelstellingen voor duurzame energie. Dus als het gaat om de energietransitie denk ik dat het noodzakelijk geweest is, en noodzakelijk is. Maar daar heb je als burger misschien geen boodschap aan.

R: Maar het is een belangrijke noot, absoluut. De lokale bewoners, hoe zijn die betrokken bij het project windpark Fryslan?

H: Één van de manieren was het werk van de omgevingsmanager die ingezet is. En die heeft in de omgeving, met name de Friese kust, omgevingsmanagement gedaan om het draagvlak te vinden voor dit park. En één van de instrumenten hier is het oprichten van een omgevingsfonds. En dat heeft die omgevingsmanager gedaan door een grote groep mensen te vinden die daarin met hem wilden samenwerken, en uiteindelijk leidt dat nu tot de oprichting van een onafhankelijk omgevingsfonds, die wordt bestuurd door lokale mensen. Mensen uit de ondernemerswereld bijvoorbeeld, mensen in de westelijke kustregio van Friesland. En dat omgevingsfonds krijgt ieder jaar geld uit de opbrengsten van het windpark, een halve euro per megawattuur. En ieder jaar levert dat een aantal ton euro's op. En daarmee kan dat omgevingsfonds lokale projecten financieren. En dit is een manier om toch voor draagvlak te zorgen.

R: En dat is dan puur financieel. Je gaf het zelf al aan, er was ook weerstand bijvoorbeeld door de horizonvervuiling, het uitzicht op de windmolens. Heeft dat nog geleid tot aanpassing van de plannen?

H: In de fase van voorbereiding tot het komen van het plan waar uiteindelijk de vergunning op is aangevraagd, de fase waarin ook het MER komt, zijn er wel een aantal configuraties geweest over hoe moet het windpark er nu uitzien. Hoeveel turbines, hoe hoog, waar het komt te staan, daarbij is ook rekening gehouden met het visuele aspect. Maar ook rekening gehouden met vaarroutes, recreatie, defensie heeft een belangrijke rol gespeeld, ook ecologie. Dus als het ware allerlei (...) op elkaar, is er gekeken naar wat is nu uiteindelijk een optimale vorm. Waarbij ook dus het visuele aspect is meegenomen, dat is in ieder geval in beeld gebracht. Dat heeft uiteindelijk geleid tot 89 turbines in een 8-hoek.

R: Dus gelijk in de eerste fase is al gekeken naar wat zou nu de minste visuele impact hebben voor de lokale bewoners.

H: Ja, relatief. Natuurlijk heeft het visuele impact, en ga je ze echt wel zien vanaf Makkum bijvoorbeeld, maar er is wel gekeken naar een optimalisering.

R: Even terug op de rijkscoördinatieregeling. Je gaf zelf al aan, ik kan me wel voorstellen dat het weerstand oproept, ook al is het eigenlijk maar gewoon een middel. Heb jij daar zelf ideeën bij over hoe dat anders ingericht kan worden om voor minder weerstand te zorgen?

H: Ik denk wel dat die nieuwe Omgevingswet daarin moet voorzien. Dat er wel een verplichting komt om aan de voorkant lokaal eigenaarschap bijvoorbeeld te borgen. Maar ik vind het heel ingewikkeld om daar, ik denk dat het een ingewikkeld onderwerp is. Weerstand heb je altijd. Je moet je uiteindelijk afvragen, wil je die weerstand helemaal wegnemen, waar komt die weerstand vandaan, of kan je dat niet wegnemen, en hoe kan je het dan in ieder geval acceptabel maken. Waar het in ieder geval op neerkomt is dat je er op tijd mee begint. En dat misschien moet er wel een wettelijke borging zijn, dus een wettelijke manier om dat verplicht te maken.

R: Dat wordt nu dus beoogd met de Omgevingswet. Aan de andere kant zijn er nu geluiden van als het wettelijk verplicht wordt, dan leidt dat er misschien toe dat partijen het wettelijke minimum doen, het hokje 'participatie' afvinken en verder gaan. Dus daar zijn ook nog vragen bij te bedenken. Dus daar ga ik mij nu verder op focussen.

Nog even terugkomend op de efficiëntie, je gaf net aan dat als de rijkscoördinatieregeling er niet zou zijn geweest, dan zouden we nu nog niet zo ver zijn in het project, want zouden we waarschijnlijk nog vastzitten in juridische procedures. Is dat de enige manier dat de efficiëntie geborgd wordt in de rijkscoördinatieregeling, dat de juridische stappen heel snel doorlopen kunnen worden?

H: Ik denk ook dat het aspect coördinatie ook een belangrijke rol speelt. Dus dat je een gecoördineerde aanpak hebt. Je hebt vergunningen worden zoveel mogelijk in één bundel aangevraagd, waarbij denk ik ook de informatie consciëntieuzer bij het bevoegd gezag terecht komt. Dus wat je bij Rijkswaterstaat indient is in feite dezelfde basis als wanneer je wat bij de gemeente indient. En die bezwaren komen ook bij elkaar in het overleg, en die coördinatie zorgt ook voor meer efficiëntie en verduidelijking, en minder fouten. Want als je die niet hebt, dan kan je bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat wat aanvragen en krijg je daar een vergunning, en dat is misschien niet helemaal in lijn met wat je dan zou hebben bij een gemeente bijvoorbeeld, en dan moet je dat later weer repareren, terwijl nu doe je dat allemaal in één ronde. Dus de coördinatie, dat aspect is denk ik ook wel een hele belangrijke.

R: Nog even één vraag over die lokale weerstand. Over de bewoners, dat is me duidelijk. Er is gewoon heel goed nagedacht over waar komen de turbines te staan, en in welke opstelling heeft dat relatief de minste visuele impact op de horizon. En daarnaast waren er ook bezwaren vanuit de natuur en de ecologische kant. Weet je hoe die geadresseerd zijn?

H: Ja, er is bijzonder veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van het windpark op de natuur, er is vervolgens gekeken naar hoe kan je dat zoveel mogelijk voorkomen, en wat je niet kunt voorkomen, hoe kan je dat dan in ieder geval mitigeren, verzachten zeg maar. Daar is heel veel energie in gestoken. Met onderzoeken, met vergelijken, met monitoring straks, dus daar is wel heel veel aandacht aan besteed. Dat heeft heel veel opgeleverd aan informatie en inzicht.

R: Ik denk dat ik wel door mijn vragen heen ben. Heel erg bedankt voor dit interview!