

De overheid voorbij

een case study naar Fryslân foar de wyn

Jurjen Meijer



university of
groningen

De overheid voorbij

Een case study naar Fryslân foar de Wyn

17 augustus 2015

Masterthesis

Auteur(s)

J. (Jurjen) Meijer BAsC
S2062836

Beoordeling

Drs. J. (Jessica) de Boer
Dr. C. (Christian) Zuidema

Trefwoorden: regionale planning, governance, Governance-beyond-the-State, energietransitie, windenergie, Fryslân

“Op zijn elf en dertigst...

...d.w.z. langzaam, op zijn doode gemak. Sedert de 18de eeuw meent men, dat deze uitdr. ontleend is aan de langzame wijze, waarop de Staten van Friesland, bestaande uit de afgevaardigden van 11 steden en 30 grietenijen, beraadslaagden.” (Stoett 1925)

Contactgegevens:

Jurjen Meijer
Bouwlust 2
8442 AC Heerenveen

jurjen.meijer@me.com
www.jurjenmeijer.nl/contact

tel. +31 (0)6 523 71 504

Foto voorblad: Babuurstermolen, eigen werk

Copyright © 2015

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

Inhoud

	Blz.
Verklarende woordenlijst	1
Vooraf	2
1 Inleiding	3
1.1 Onderzoeksvragen	3
1.2 Onderzoeksoptzet	4
1.2.1 Reconstrueren	5
1.2.2 Reflecteren	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Reconstructie: een kijk op Fryslân foar de Wyn	9
2.1 Windstreek	9
2.1.1 Beleid in cijfers	12
2.2 Werkelijkheid en beleving	13
2.3 Uitgangspunten	15
2.4 De provincie in	16
2.5 Commissie Winsemius	17
2.6 Vervolg	19
3 Reflectie: planning door governance	20
3.1 Tussen technische en communicatieve rationaliteit	20
3.2 Van governing naar governance	23
3.3 Governance-beyond-the-State	24
3.4 Zes kritieken van Swyngedouw	25

3.4.1	Aanspraak en status	26
3.4.2	Representatie	29
3.4.3	Verantwoording	32
3.4.4	Legitimiteit	33
3.4.5	Geografische schaal	35
3.4.6	Hiërarchie van <i>governance</i>	37
4	Implicatie: lessen uit Fryslân foar de Wyn	39
4.1	Randvoorwaarden	39
4.2	Alternatief proces	40
4.3	Onderscheidende factoren	40
4.4	Beleidsmatige impact	42
4.5	Bijdrage nieuwe vormen van <i>governance</i>	42
5	Terugblik	43
6	Literatuur	45
7	Dank aan...	48

Verklarende woordenlijst

Om verwarring tussen afkortingen te voorkomen zijn de namen van instanties veelal voluit geschreven (voorbeeld: Friese Milieufederatie, in plaats van FMF). Dit bevordert niet altijd de leesbaarheid, maar wel de begrijpbaarheid van de tekst. Andere (veel)voorkomende woorden en afkortingen die verklaring behoeven:

CDA Christen Democratisch Appèl, politieke partij

CvA Commissie van Advies, ook wel: Commissie Winsemius

Energietransitie De transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen

FFDW Fryslân foar de Wyn

FNP Fryske Nasjonale Partij, politieke partij

KNO Klaverblad Noordoost, het windpark gepland nabij Heerenveen

LOG Local Opposition Group

Mienskip (Fries), letterlijke vertaling: gemeenschap, betekend zoiets als: de Friese samenleving, wordt ook wel vergeleken met het begrip *Civil Society*

MW Megawatt, meestal bedoeld als in: aantal megawatts aan opgesteld vermogen aan windturbines

NGO Niet Gouvernementele Organisatie, vertaling uit het Engels: Non Governmental Organization

NOP Windpark Noordoost Polder, voor een klein gedeelte gelegen in het Friese deel van het IJsselmeer

PPP People Planet en Profit

PPS Publiek Private Samenwerking

PvdA Partij van de Arbeid, politieke partij

Rijkscoördinatieregeling biedt de Rijksoverheid de mogelijkheid de besluitvorming te coördineren bij projecten van nationaal belang

Vooraf

De roep voor een duurzame samenleving is zo oud als de Club van Rome. In april 1968 kwam een groep diplomaten, industriëlen, academici en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld samen in een villa in Rome. Deze 'club' besprak het dilemma van het korte termijn denken ten opzichte van een slinkende voorraden en middelen in een steeds onderling afhankelijke wereld (Club of Rome 2014). Hoewel de maatschappelijke discussie al eerder was gestart is dit de eerste geplaveide weg waarover volgende generaties de duurzaamheidsdiscussie voerden. Als hoogtepunt van het internationale debat kan het Verdrag van Kyoto worden gezien, waarin afspraken werden gemaakt voor de implementatie van wetgeving en maatregelen in nationaal verband. Nederland is zowel nationaal als Europees gehouden aan dit verdrag (United Nations 1998).

Met het Energieakkoord zetten kabinet en maatschappelijke organisaties nieuwe stappen naar een 'verduurzaming van de energievoorziening'. Een van de afspraken binnen dit akkoord is het realiseren van 6000 MW aan operationeel windvermogen op land in 2020 (SER 2013). Provincies hebben hierover prestatieafspraken gemaakt met het Rijk. Gezamenlijk zijn de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van deze 6000 MW en zijn ze tot een verdeling gekomen. In Fryslân dient 530,5 MW gerealiseerd te worden (IPO 2013). Dit wil niet zeggen dat het Rijk geen verantwoordelijkheid heeft bij het realiseren van deze doelstelling. Windparken van tenminste 100 MW vallen onder de Rijkscoördinatieregeling (RVO 2013). Het kabinet heeft in overleg met de provinciale overheden

11 gebieden aangewezen voor windparken van deze omvang. Deze gebieden zijn vastgelegd in de Structuurvisie Windenergie op Land (IenM en EZ 2013). Een van deze parken is IJsselmeer Noord in het Friese deel van het IJsselmeer nabij de Afsluitdijk. Ook de provincie heeft voor dit windpark een structuurvisie opgesteld, de provincie gaat uit van een park van 250 tot 400 MW (Provincie Fryslân 2014). Samen met de bestaande 160 MW aan windvermogen kan hiermee de provinciale doelstelling van 530,5 MW behaald worden.

Uit onvrede voor dit politiek-bestuurlijke proces zijn drie niet-gouvernementele organisaties (NGO's) met ieder een andere achterban (omwonenden, windturbine-eigenaren en natuur- en milieuorganisaties) een alternatief proces gestart: Fryslân foar de Wyn. Dit proces gaat uit van een 'bottum-up benadering', 'werken aan draagvlak' en het 'saneren van bestaande solitaire of verouderde windturbines'. Fryslân foar de Wyn wil voorkomen "dat het Rijk het heft in handen neemt en Fryslân opzadelt met enkele grootschalige windparken waarvan Fryslân wel de lasten heeft, maar niet de lusten" (Fryslân foar de Wyn 2014). Het resultaat van dit proces heeft Fryslân foar de Wyn overdragen aan de provinciale overheid, zodat eerst Gedeputeerde en later ook Provinciale Staten er een oordeel over kon geven.

De provincie Fryslân en de Rijksoverheid hebben het reguliere politiek-bestuurlijke proces tijdelijk aan de kant gezet, voor dit proces van de drie NGO's. Dit is uniek voor de omvang van het vraagstuk en de schaal waarop dit gebeurt. De mogelijkheid om het proces als *case study* mee te maken en te onderzoeken, kon daarom wat mij betreft, niet onbenut gelaten worden.

1 Inleiding

Deze masterthesis betreft een *case study* naar Fryslân foar de Wyn, een initiatief van drie NGO's om te komen tot een alternatieve invulling van de provinciale opgave voor windenergie van 530,5 MW aan opgesteld vermogen in 2020. De provinciale overheid had reeds eerder een poging ondernomen, maar liep met zijn traditionele wijze van planvorming tegen zijn grenzen.

Net als veel andere ruimtelijke ingrepen, kunnen plannen voor windenergie zorgen voor weerstand bij omwonenden. Zij hebben, terecht of onterecht, zorgen over de gevolgen van de ingreep op hun gezondheid, woongenot of waarde van vastgoed. Met nieuwe vormen van *governance* worden pogingen gedaan om tot een integrale afweging van belangen te komen. Fryslân foar de Wyn is hiervan een voorbeeld. Deze thesis reflecteert op het proces van Fryslân foar de Wyn en kijkt welke lessen er te trekken zijn voor toekomstige vormen van *governance*, voor maatschappelijk-ruimtelijke opgaven zoals de realisatie van windenergie.

Dit eerste hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd is, beginnend met het omschrijven van de onderzoeksvraag en de sub-vragen. Daarna volgt, aan de hand van onderzoeksmethoden en -methodieken, de onderzoeksopzet, de wijze waarop tot een beantwoording van de onderzoeksvragen gekomen is. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Onderzoeksvragen

Het initiatief van Fryslân foar de Wyn is tot stand gekomen uit de perceptie dat binnen het windenergie-debat in Fryslân geen integrale afweging is gemaakt tussen de belangen van omwonenden (*People*), natuur, landschap en milieu (*Planet*) en de windturbine-eigenaren (*Profit*). Fryslân foar de Wyn is er in geslaagd om via de provinciale politiek en de Tweede Kamer tijd en middelen te verkrijgen voor een alternatief niet-politiek-bestuurlijk proces. Fryslân foar de Wyn beoogde met het initiatief een oplossing te bieden voor de impasse tussen politiek en samenleving. Een dergelijk integraal proces los van de overheid is op zich bijzonder. Interessant is dan ook welke lessen getrokken kunnen worden uit het proces van Fryslân foar de Wyn. Dit onderzoek beoogt hier achter te komen. De hoofdvraag luidt daarom als volgt:

Welke bijdrage kan het gevoerde proces van Fryslân foar de Wyn leveren aan nieuwe vormen van governance voor maatschappelijk-ruimtelijke opgaven op regionaal niveau?

Om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen is deze onderverdeeld in vier sub-vragen;

- 1) *Welke randvoorwaarden liggen ten grondslag aan het proces van Fryslân foar de Wyn?*

Het doel van deze vraag is er achter te komen welke randvoorwaarden er voor hebben gezorgd dat A. de drie NGO's de handen in een hebben geslagen en B. het

provinciebestuur de NGO's de ruimte hebben gegeven voor een niet-politiek-bestuurlijk proces.

- 2) *Wat onderscheidt het proces van Fryslân foar de Wyn van andere (politiek-bestuurlijke) processen?*

Het doel van deze vraag is te weten komen wat er 'anders' is aan dit niet-politiek-bestuurlijk proces in vergelijking met een regulier politiek-bestuurlijk proces en daarmee wat de potentiële meerwaarde is van een niet-politiek-bestuurlijk proces.

- 3) *Hebben deze onderscheidende factoren bijgedragen aan de doelstelling van Fryslân foar de Wyn?*

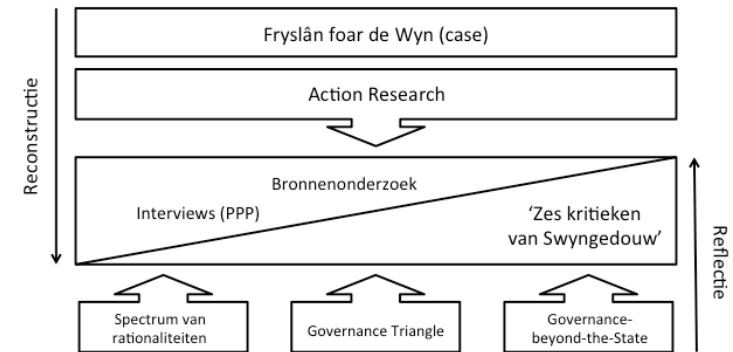
Het doel van deze vraag is te weten komen of hetgeen Fryslân foar de Wyn onderscheidt van politiek-bestuurlijke processen ook daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstelling die zij zichzelf hebben opgelegd.

- 4) *Wat is de beleidsmatige impact geweest van het proces van Fryslân foar de Wyn?*

Het doel van deze vraag is te weten komen of het proces van Fryslân foar de Wyn effect gehad heeft en of deze daadwerkelijk voor een koersverandering gezorgd heeft voor een betere integratie de belangen van *People, Planet* en *Profit* voor de locatiekeuze van windturbines in Fryslân.

1.2 Onderzoeksofzet

Het onderzoek geeft een dualistische kijk op het onderwerp, Fryslân foar de Wyn. Enerzijds vanuit de praktijk en anderzijds vanuit de theorie. Deze verschillende benaderingen beogen respectievelijk de case te reconstrueren en er op te reflecteren. Het onderzoeksmodel beschrijft hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden;



Afbeelding 1 Onderzoeksmodel: dualistische kijk op Fryslân foar de Wyn, vanuit de praktijk en de theorie

De case, Fryslân foar de Wyn, wordt beschouwd door de bril van *Action Research*. Om een reconstructie te kunnen maken van de case is bronnenonderzoek gedaan en zijn interviews afgenomen, daar waar de bronnen onvolledig zijn is gepoogd deze informatie naar voren te krijgen tijdens de interviews. Met de verschillende theorieën is gereflecteerd op het proces.

Hierna is er gereflecteerd op het proces aan de hand van verklarende theorieën als het Spectrum van rationaliteiten van De Roo (2007) en *Governance Triangle* van Zuidema (2011),

aangevuld met de meer specifieke theorie van Swyngedouw's (2005) *Governance-beyond-the-State*. In de volgende subparagrafen staat verder uitgewerkt hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden;

1.2.1 Reconstrueren

Voor het reconstrueren van het proces van Fryslân foar de Wyn is door de onderzoeker de rol van action researcher aangenomen. Dit heeft hem in staat gesteld het proces van dichtbij te volgen, informatie te verzamelen en interviews af te nemen.

Action Research

Action Research sluit als onderzoeksmethode grotendeels aan bij hetgeen Fryslân foar de Wyn beoogt; een sociaal proces waarbij een de 'leden van de organisatie', in dit geval van de projectorganisatie van Fryslân foar de Wyn, er voor willen zorgen dat er voor alle stakeholders een bevredigende situatie ontstaat;

"Action Research is social research carried out by a team that encompasses a professional action researcher and the members of an organization, community, or network ("stakeholders") who are seeking to improve the participants' situation. AR promotes broad participation in the research process and supports action leading to a more just, sustainable, or satisfying situation for the stakeholders."

(Greenwood en Levin 2007)

Het verschil tussen de case Fryslân foar de Wyn en *Action Research* in zijn puurste vorm is dat Fryslân foar de Wyn niet als sociaal onderzoek bedoeld is en dus ook niet als zodanig is ingericht. *Action Research* gaat er vanuit dat *"valid social knowledge can only be derived from practical reasoning engaged in through action"* en dat *"action is the only sensible way to generate and test new knowledge."* (Greenwood en Levin 2007) Bij de case van Fryslân foar de Wyn werd een nieuwe aanpak geprobeerd en daarmee getest. Tijdens het proces is wel data gegenereerd, maar is niet de vergaarde kennis vastgelegd. Zo zijn er interviews gehouden en zijn er verslagen gemaakt van de verschillende bijeenkomsten. Toen de tijd er voor was heeft de onderzoeker deze data geanalyseerd, hetgeen heeft geresulteerd in deze thesis.

Interviews

Zoals aangegeven is een van de toegepaste onderzoeksvormen het afnemen van interviews geweest. Voor deze kwalitatieve manier van onderzoeken is gekozen omdat deze waardevolle informatie oplevert die bij bijvoorbeeld een enquête verloren zou gaan. Daarnaast stelt het de geïnterviewden in staat om aan te geven wat zij denken dat belangrijk is.

De afgenomen interviews zijn in te delen in drie categorieën:

1. **Initiatiefnemers**¹ De interviews met de initiatiefnemers van het proces, de heren Houtsma, Koers en Van der Werf, zijn afgenomen tijdens het proces. Deze interviews gingen in op de onderlinge samenwerking en de totstandkoming van het proces.
2. **Deelnemers** Van de deelnemers aan het proces zijn twee geïnterviewd, de heer Vellinga namens de Doarpsmûne Reduzum en de heer en mevrouw Hylkema namens het Wynpark Beabourren. De interviews met de deelnemers gingen over hoe zij het proces ervaren hadden.
3. **Politiek** Het interview met de politiek, in de persoon van de verantwoordelijk gedeputeerde, de heer Konst, ging over de beslissingen die ten grondslag lagen aan het instemmen met het proces van Fryslân foar de Wyn en de politieke vertaling van het advies.

Door mijn betrokkenheid bij het proces vonden deze gesprekken plaats in een persoonlijke sfeer. Dit heeft geleid tot uitspraken die in een ander geval niet verkregen waren. De keuze om deze actoren te interviewen is enerzijds gemaakt omdat deze toegankelijk waren; met het driemanschap was gedurende het proces veel contact, ook de gedeputeerde was nauw betrokken bij Fryslân foar de Wyn en de deelnemers kende de onderzoeker van de ingediende projecten. Anderzijds vertegenwoordigen zij de majeure stakeholders binnen het proces.

¹ Hierna 'driemanschap' om de verwarring met de indieners van initiatieven voor windparken (ook initiatiefnemers genoemd) te voorkomen

Naast interviews zijn gedurende deze periode tientallen gesprekken gevoerd met projectmedewerkers, ambtenaren, milieu-idealisten, belangenbehartigers, initiatiefnemers, statenleden, raadsleden, enz. Het onderzoek was vollediger geweest wanneer ook van hen uitgebreide interviews waren afgenomen. Gezien de omvang van het onderzoek was dit helaas niet mogelijk. Om dit te ondervangen is de informatie uit deze gesprekken gebruikt tijdens de gehouden interviews.

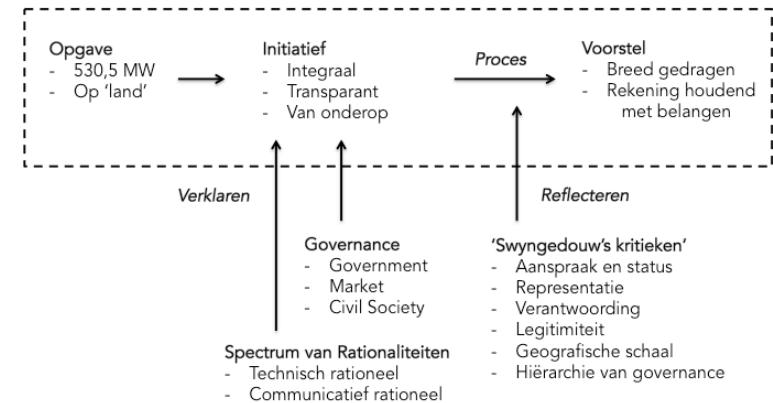
Twee majeure stakeholders, die niet geïnterviewd zijn, die nog wel apart genoemd dienen te worden, zijn de pers en de omwonenden. In Fryslân is bijvoorbeeld de Leeuwarder Courant een belangrijke opiniemaker. Hetgeen in het dagblad staat heeft invloed op de meningsvorming van de lezer. Daarnaast heeft de Leeuwarder Courant ook zelf geparticipeerd in het proces door een debatbijeekost te organiseren waarbij antwoord gegeven werd op de vraag "530,5 MW wind, wat betekent dat voor u?" (Leeuwarder Courant 2014) De rol van de pers bij dergelijke maatschappelijk-ruimtelijke opgaven zou een onderzoeksonderwerp op zich zijn.

Hetzelfde geldt voor de rol van de omwonenden, hoewel dit een meer ontgonnen onderzoeksgebied is getuigende de aandacht die het krijgt op de eigen faculteit. Er is daarom dankbaar gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur.

1.2.2 Reflecteren

Het tweede deel van het onderzoek was de reflectie op de reconstructie. In het conceptueel model wordt uiteengezet hoe de reflectie heeft plaatsgevonden. Zo is gestart de case te verklaren doormiddel van positioneren ervan op het spectrum tussen *Technische Rationaliteit* en *Communicatieve Rationaliteit* en deze te plaatsen in de *Governance Triangle*.

Een meer specifieke theorie was echter nodig om deze vorm van 'planning door *governance*' te verklaren; *Governance-beyond-the-State*. Om er daadwerkelijk op te kunnen reflecteren zijn de Swyngedouw's (2005) kritieken aangewend. Zijnde kritieken hebben deze een iteratieve verhouding met de theorie. Immers, daar waar er ontwikkelingen zijn binnen de precisering van een theorie levert dit nieuwe kritieken op en kritieken zorgen voor verandering van de theorie en praktijk. Zo heeft ook Fryslân foar de Wyn, als case, vraagtekens opgeworpen over de theorie. Uiteindelijk hebben Swyngedouw's kritieken gezorgd voor een beschouwing van Fryslân foar de Wyn.



Afbeelding 2 Conceptueel model met daarin de theorieën waarmee gereflecteerd is op de reconstructie.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage volgt in grote lijnen het onderzoek. Net als bij het onderzoek is de kern opgedeeld in twee parten; een reconstructie van en een reflectie op Fryslân foar de Wyn. De reconstructie beschrijft;

- hetgeen vooraf gegaan is aan het initiatief,
- de aanleiding voor het initiatief,
- uitgangspunten, het proces zelf en het vervolg er van.

In het onderdeel 'reflectie' wordt aan de hand van de eerder genoemde theorieën op de reconstructie gereflecteerd. Het onderdeel 'implicaties' wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In de 'terugblik' wordt teruggekeken op het proces en de positie van de onderzoeker.

2 Reconstructie: een kijk op Fryslân foar de Wyn

Met Fryslân foar de Wyn ging de provincie Fryslân een ongetest, niet eerder gevoerd proces aan, voor wat kan worden gezien als een van de majeure opgaven van de Friese politiek in de periode 2011-2015. Fryslân foar de Wyn kan gezien worden als een experiment met een nieuwe vorm van *governance*; niet geïnitieerd door de overheid, niet geleid door de overheid en zonder deelname van de overheid. Het motief van de overheid om de regie voor het winddossier (tijdelijk) uit handen te geven is, zoals eerder aangegeven, 'draagvlak voor windparken te inventariseren'. Hiervoor geven zij het voorbereidingsproces voor politieke besluitvorming uit handen.

Dit hoofdstuk schetst wat de aanleiding is geweest voor het proces van Fryslân foar de Wyn en beschrijft het verloop ervan aan de hand van interviews, verslagen en beleidsstukken. Hiermee geeft het hoofdstuk een plek-, actor- en beleidsanalyse aan de thesis.

2.1 Windstreek

De eerste beleidsmatige uitwerking van het windbeleid in Fryslân wordt vormgegeven als uitwerking van het Streekplan 1994. Deze streekplanuitwerking is de naamgever voor het windbeleid van de Provincie Fryslân voor de twee decennia die daarop volgen: Windstreek, in dit geval aangevuld met het jaartal 1995. In Windstreek 1995 wordt uitwerking gegeven aan een bestuursovereenkomst van de Provincie Fryslân met de ministeries van VROM en Economische Zaken uit 1991 voor het creëren van ruimte voor 200 MW vermogen aan windenergie in 2000. Het zwaartepunt in deze visie ligt op de kustregio's van het IJsselmeer en de Waddenzee. Hier was de volgende fasering bij aangebracht:

1. de locaties Afsluitdijk en Het Bildt;
2. omgeving Harlingen;
3. Dongeradeel en omgeving Lemmer.

Verder waren er een aantal kleinere clusters aangewezen. Deze zijn, in tegenstelling tot de grotere parken die in de zoekgebieden zouden moeten verrijzen, wel gerealiseerd.

Met het Streekplan Windstreek 2000 wordt er een nieuwe koers uitgezet om de 200 MW gerealiseerd te krijgen. Per jaar werden er namelijk minder megawatts aan vermogen bijgeplaatst en de eerder genoemde grote opstellingen bleven uit. Er werd daarom ingezet op een groot windpark op de Afsluitdijk, het Interprovinciaal Windpark Afsluitdijk (IPWA) en op opschalingsclusters op het land. Het IPWA zou 300 MW aan vermogen opleveren waarvan 150 MW aan Fryslân en 150 MW

aan Noord-Holland zou toekomen.² De overige 50 MW zouden voort komen uit de opschalingsclusters. Het IPWA is uiteindelijk niet gerealiseerd doordat de Tweede Kamer zich hier tegen gekeerd heeft, tot woede van toenmalig gedeputeerde Heldoorn (Leeuwarder Courant 2002a). Toenmalig minister Jorritsma van Economische Zaken gaf de opdracht om met een nieuw plan te komen (Leeuwarder Courant 2002b).

Opvallend is de verschuiving van de beleidsaanpak tussen Windstreek 1995 en 2000. In Windstreek 1995 werd er uitgegaan van het afsluiten van een convenant tussen provincie, gemeenten en 'nutsbedrijven' en in Windstreek 2000 van beleidsregels die werden opgelegd aan gemeenten. Daarbij werd de uitvoering van deze beleidsregels ook geheel "100 %" bij de gemeenten gelegd. De gemeenten zouden ruimte moeten maken voor opschalingsclusters.

In december van 2006 stelden Provinciale Staten het nieuwe Streekplan Fryslân 2007 vast, hierin wordt aangegeven dat Windstreek 2000 de afzonderlijke positie blijft behouden. In 2007 heeft Grondmij in opdracht van de provincie Fryslân Windstreek 2000 geëvalueerd. In deze evaluatie worden een aantal aanbevelingen gedaan over hoe de nieuwe generatie turbines ingepast zou kunnen worden in het landschap (Grondmij 2007). Atelier Fryslân is daarop gevraagd advies te geven over 'de plaatsingsmogelijkheden van een nieuwe generatie windturbines in het Friese landschap.' In Fryske Wyn, het advies van Atelier Fryslân, worden een drietal kansgebieden genoemd (Atelier Fryslân 2009), die bijna

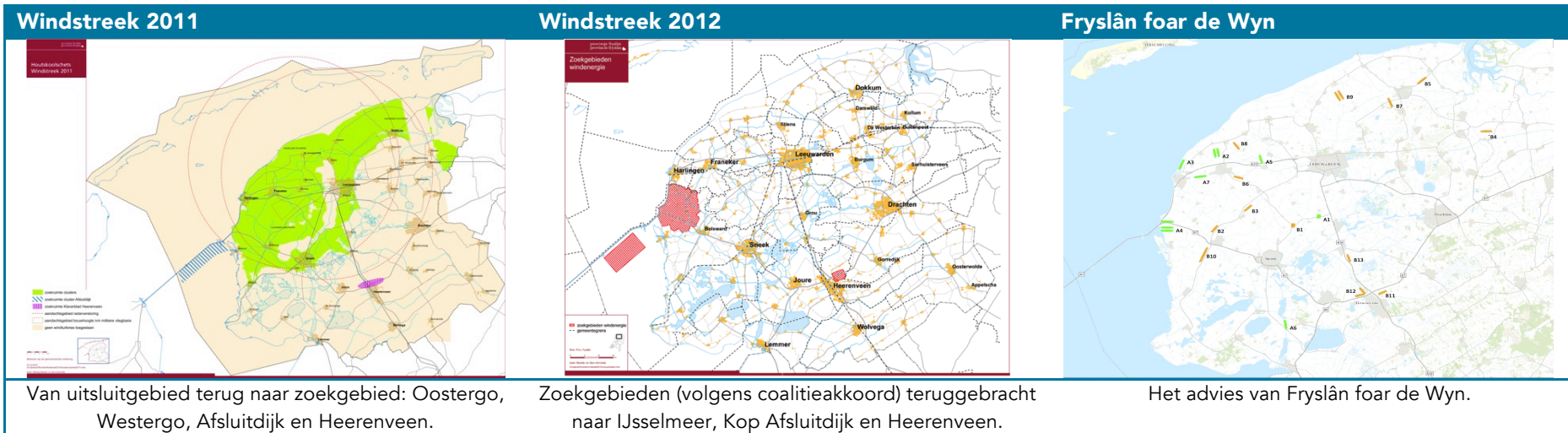
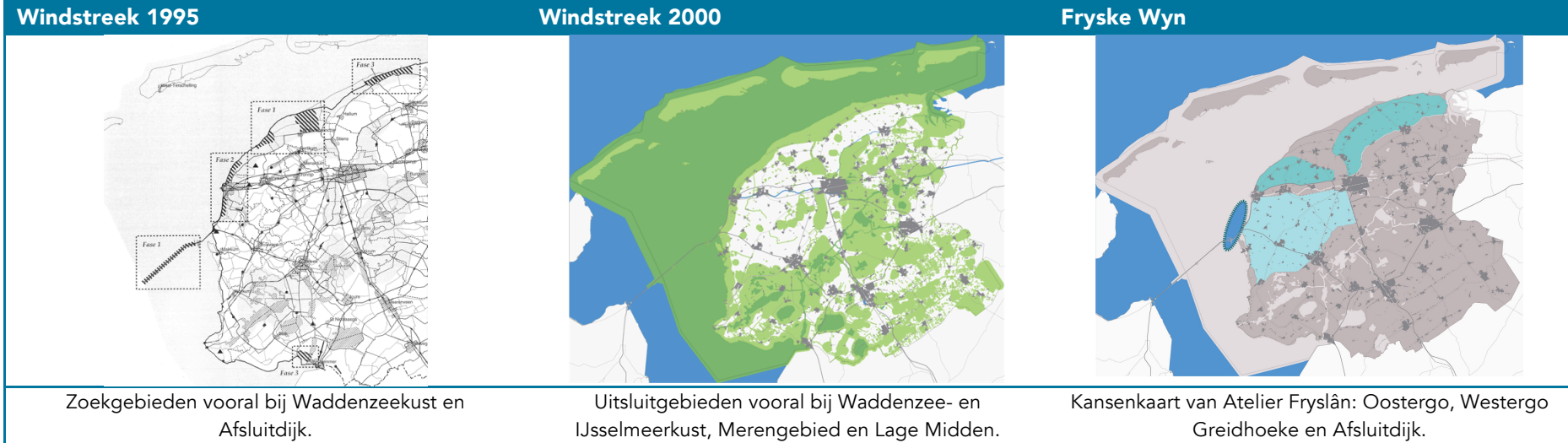
² De provinciale besturen van Noord-Holland en Fryslân en de gemeentebesturen van Wieringen, Wieringermeer, Wûnseradiel en Harlingen trokken samen op binnen het IPWA (IPWA 2001)

letterlijk worden overgenomen in de Houtskoolschets Winstreek 2011. Hiermee wordt het zoekgebied van het Windstreek 2000 aanzienlijk beperkt en wordt de doelstelling verhoogd naar 400 MW aan opgesteld vermogen aan windturbines

Met het Coalitieakkoord 2011-2014 van de PvdA, het CDA en de FNP werd het zoekgebied opnieuw beperkt nu tot vier concrete locaties:

- het Friese deel van het IJsselmeer als deel van het Windpark NOP (Noordoostpolder);
- bij de Afsluitdijk waar het grootste deel van de -dan nog- ambitie gerealiseerd diende te worden;
- een opschalingscluster op de kop van de Afsluitdijk;
- Klaverblad Noordoost (KNO) nabij Heerenveen.

Deze locaties werden overgenomen in de Ontwerpstructuurvisie Windstreek 2012 en konden rekenen op veel weerstand. Vanwege deze reden werd er een 'knip tussen IJsselmeer en vaste land' aangebracht. De locaties Kop Afsluitdijk en Heerenveen werden daarmee tijdelijk niet doorgezet. In de uiteindelijke Structuurvisie Windstreek 2014 is dan ook alleen de locatie in het IJsselmeer uitgewerkt, de doelstelling was op dat moment, in het kader van het energieakkoord, verhoogd naar 530,5 MW.

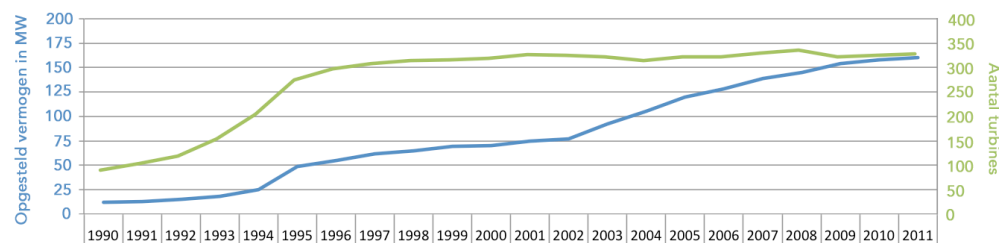


2.1.1 Beleid in cijfers

Wanneer we kijken naar de hoeveelheid opgesteld windvermogen in Fryslân, dan moet er geconstateerd worden tot op heden niet voldaan is aan de doelstelling van 200 MW zoals geformuleerd in de bestuursovereenkomst, tussen de Rijksoverheid en de provincie, uit 1991. Momenteel staan er 325 windturbines in Fryslân opgesteld. Dit aantal is sinds 1996 nagenoeg hetzelfde. Het totaalvermogen is wel gegroeid, van 55 MW in 1996 naar 160 MW in 2011. Vooral vanaf 2002 nam deze ontwikkeling een vlucht. Of dit te verklaren is door de implementatie van het Streekplan Windstreek 2000 of door bedrijfstechnische overwegingen is lastig te beoordelen. De beperking van een maximale masthoogte, van 45 meter voor solitaire turbines en de 60 meter turbines op bedrijventerreinen en stedelijk gebied, die in dit streekplan zijn opgenomen, in combinatie met de vele solitaire turbines die Fryslân kent, is zeer waarschijnlijk wel de reden dat het aantal megawatts per turbine gemiddeld 'slechts' 0,51 bedraagt. Een windturbine heeft in Nederland namelijk gemiddeld een vermogen van 1,26 MW (CBS 2014). Het uitblijven van nieuw beleid belet de toename van het aantal MW per turbine en daarmee het behalen van de nieuwe doelstelling van 530,5 MW.

Tabel 1 Opgesteld vermogen aan windenergie per provincie (CBS 2014)

	turbines	MW	MW/turbine	MW (IPO)
Nederland	1.977	2.485	1,26	6000,0
Groningen	207	376	1,82	855,5
Fryslân	325	165	0,51	530,5
Flevoland	628	778	1,24	1390,5
Noord-Holland	328	353	1,08	685,5
Zuid-Holland	150	269	1,79	735,5
Zeeland	210	330	1,57	570,5
Noord-Brabant	76	108	1,42	470,5
Rest Nederland	53	106	2	762,5



Afbeelding 3 Opgestelde aantal windturbines en het totale vermogen (in Fryslân) in de jaren 1990 t/m 2011 (eigen werk, gegevens: Platform Duurzaam Fryslân)

2.2 Werkelijkheid en beleving

Het provinciebestuur van Fryslân nam in 2011 dus het besluit drie locaties toe te wijzen als potentiële locaties voor windturbines: het IJsselmeer, de kop van de Afsluitdijk en het Klaverblad Noord Oost (KNO) nabij Heerenveen. Deze locaties waren vastgelegd in het coalitieakkoord. Hoewel de locaties zoekgebieden worden genoemd is het zo'n grote beperking van het eerdere zoekgebied (ter grootte van ongeveer een derde van het Friese vasteland), dat met de toenmalige ambitie van 400 MW en de latere opgave van 530,5 MW, dit zeer waarschijnlijk de locaties voor grootschalige windparken zouden worden. De drie locaties werden vastgelegd in de ontwerp-structuurvisie Windstreek 2012.

Het bestuur en de ambtelijke organisatie van de Provincie Fryslân hadden niet vermoed dat het traject dat zij waren ingeslagen, voor de invulling van de opgave aan windenergie, op zoveel weerstand kon rekenen. De uitwerking van de locaties verliep immers volgens de procedures die daarvoor bedoeld waren. Tijdens/na de hoorzitting over de plannen was de weerstand vanuit samenleving merkbaar; de werkelijkheid van het provinciaal bestuur en ambtelijke organisatie strookte niet met de beleving in de samenleving (naar: Konst 2015). Uiteindelijk zijn er op Windstreek 2012 1.200 zienswijzen ingediend en twee petitie's met 3.000 handtekeningen (Dicke 2014).

Tijdens het politieke besluitvormingsproces zijn er verschillende wendingen geweest die er voor gezorgd hebben dat het Platform Duurzaam Fryslân, de Friese Milieufederatie en het Comité Hou Friesland Mooi, ieder met een eigen visie,

zich in de discussie gemengd hadden. De Friese Milieufederatie mengde zich vanaf de eerste Windstreek in het winddebat vanwege de druk op het Waddengebied (Provincie Fryslân 1995). Met het project Gedragen door de Wind heeft de federatie zich uitgesproken voor windparken nabij grootschalige infrastructuur en op bedrijventerreinen (Van der Werf 2014). Ook de dochterorganisaties van het Platform Duurzaamheid Fryslân hebben zich tijdens de vormgeving van het windmolenbeleid in Fryslân meermalen van zich laten horen. In 2012 kwam het platform met een eigen visie: Aanbod 600, waarin zij een aanbod deden voor het realiseren van 600 MW aan vermogen aan windenergie. In het Aanbod 600 worden drie scenario's geschetst: solitaire turbines verspreid in het landschap, in clusters of bij economische zones.

De Friese Milieufederatie en het Platform Duurzaam Fryslân zijn daarnaast in een tripartite samenwerking betrokken geweest bij het winddossier. Bij dit overleg was ook Doarpswurk betrokken, de koepelorganisatie voor dorps- en streekbelangen (Van der Werf 2014). Dit overleg heeft geduurd tot bekend werd dat de provincie een ontwerp-structuurvisie aan het voorbereiden was op basis van de drie locaties uit het coalitieakkoord. Het moge duidelijk zijn dat dit niet overlegd is met de NGO's.

Het Comité Hou Friesland Mooi is opgericht als reactie op deze ontwerp-structuurvisie. Het comité presenteerde 'Een alternatief Windstreek 2012/2013' waarin zij oproepen tot het eerlijk delen van lusten en lasten en het organiseren van energieverenigingen en –corporaties voor en door de *mienskip*. Volgens het comité kan dit door

10 saneringsgebieden aan te wijzen en binnen deze saneringsgebieden een zoeklocatie aan te wijzen.

Uit onvrede voor het proces en door het uitblijven van een integrale afweging van belangen binnen het politiek-bestuurlijk proces hebben de drie NGO's uiteindelijk aangeboden een onafhankelijk proces te voeren om tot een alternatieve invulling te komen van de 530,5 MW. De visies van de NGO's bleken namelijk overlap te bevatten. Dit is het uitgangspunt geweest voor de randvoorwaarden en het plan van aanpak van Fryslân foar de Wyn, met als centrale doelstelling:

“Het ontwikkelen van een breed gedragen voorstel voor locaties van nieuwe windparken in Fryslân op basis van een proces dat zoveel mogelijk uitgaat van, en rekening houdt met de belangen van omwonenden; van natuur, landschap en milieu; en van ondernemers.”

(Fryslân foar de Wyn 2013)

De drie NGO's hebben de randvoorwaarden en het plan van aanpak opgesteld zonder inmenging van de ambtelijke organisatie en de politiek. Uiteindelijk zijn deze voorgelegd aan de Gedeputeerde Staten en heeft het driemanschap gelobbyd bij de verschillende fracties Provinciale Statenfracties voor steun (Houtsma, Koers en Van der Werf 2014). In november 2013 hebben de Gedeputeerde Staten besloten het proces voor de opgave aan windenergie op het vasteland opnieuw vorm te geven. In februari van 2014 hebben zij een subsidie verstrekt aan de stichting Fryslân foar de Wyn voor *“het proces om locaties voor windparken op het vasteland van*

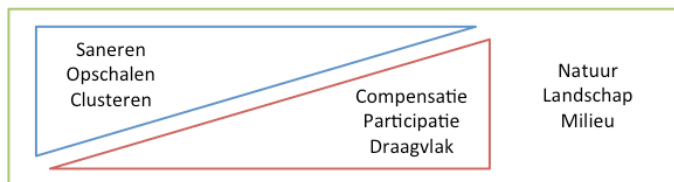
Fryslân waar draagvlak voor is te inventariseren.” (Gedeputeerde Staten 2014a)

Vanwege de ruimtelijke consequenties van het proces en de doorwerking naar landelijk beleid, was het nodig dat ook het Rijk rekening hield met dit nieuwe procedure voor de provincie Fryslân. In april 2014 maakte ook de Tweede Kamer ruimte voor het proces van Fryslân foar de Wyn door tijdens de behandeling van de Structuurvisie 'Windenergie op land' de omvang van het windpark in het IJsselmeer te beperken tot een omvang van 250 MW en ruimte te geven om de rest van de taakstelling te realiseren doormiddel van het initiatief van Fryslân foar de Wyn (A.A. De Vries et al. 2014, Kamp 2014). De overheid heeft op deze manier tijdelijk een stap opzij gezet voor het initiatief van drie NGO's verenigd in Fryslân foar de Wyn.

2.3 Uitgangspunten

De drie NGO's hadden onafhankelijk van elkaar een visie op hoe het beleid op windenergie er uit zou moeten zien. In gezamenlijkheid hebben zij een nieuwe visie gevormd uit de overeenkomstige standpunten. Daar waar nodig hebben zij compromissen gesloten (Koers 2014). De drie partijen hebben zich daarbij gecommitteerd aan de 530,5 MW opgesteld vermogen in 2020 die de provincie Fryslân was overeengekomen binnen de het Interprovinciaal Overleg (IPO). In het kort is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

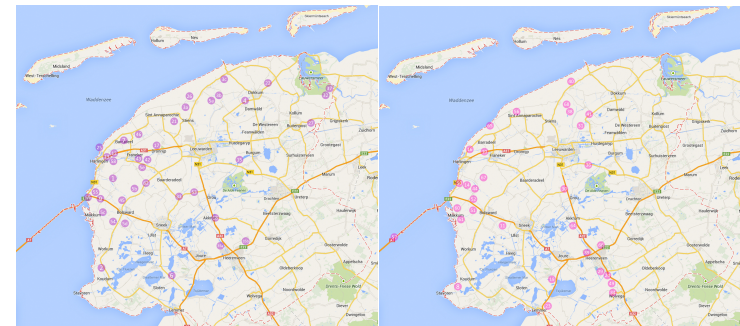
- draagvlak door maatwerk;
- beperkt aantal clusters, spreiding en concentratie;
- saneren van verouderde turbines in de omgeving;
- stimuleren van participatie door dorpscoöperaties, lokale energiecoöperaties, lokale ondernemers en (direct) omwonenden;
- compensatie van schade voor omwonenden, natuur en landschap.



Afbeelding 4 Elementen binnen Fryslân foar de Wyn weergegeven als belangen van omwonenden (rood), windturbine-eigenaren (blauw) en de omgeving (groen). (Eigen werk, gemaakt in opdracht van Antea Group)

De uitgangspunten zijn vertaald in een 'korte marsroute' waarbinnen het proces heeft afgespeeld. Beginnend met de periode, van 1 februari tot 31 maart 2014, waarin

initiatiefnemers de kans kregen voorstellen in te dienen. Hierbij moesten zij zich houden aan een format. In dit format werd gevraagd naar de technische gegevens van het windpark, zoals het vermogen van de turbines, de opstelling, de juridische status, etc. Daarnaast zijn er projectspecifieke vragen in het format opgenomen die refereren aan de uitgangspunten, zoals welke bestaande turbines er gesaneerd gaan worden, of er al onderzoek is gedaan naar geluid en slagschaduw en welke afspraken er gemaakt zijn met omwonenden en andere belanghebbenden.



Afbeelding 5 De 69 ingediende initiatieven ingedeeld in een kandidaat- en reservelijst (eigen werk, gemaakt in opdracht van FFDW)

Op 1 mei waren er 69 beoordeelbare locaties. De bijbehorende formats zijn door de regiegroep beoordeeld door te kijken of ze wel of niet voldeden aan de randvoorwaarden; 39 initiatieven voldeden hieraan en zijn op een kandidatenlijst geplaatst, 30 initiatieven voldeden niet en zijn op een reservelijst geplaatst. De initiatieven van de kandidatenlijst gingen verder het proces in.

2.4 De provincie in

Voor de volgende fase van het proces werd Fryslân opgedeeld in regio's. Binnen deze regio's zijn bijeenkomsten gehouden waar omwonenden en belangengroeperingen aan hebben kunnen geven wat zij van de plannen vinden. Men diende zich op te geven voor deze bijeenkomsten en men kon aangeven over welke plannen zij wilden spreken. Na een centrale opening kon er in deelsessies gedebatteerd worden met de initiatiefnemers over de individuele plannen.

Bij de eerste bijeenkomst, gehouden op in het oude gemeentehuis van Witmarsum, waar vier plannen werden besproken, was de opkomst groter dan het aantal mensen dat zich had aangemeld. Volgens het verslag die van de avond gemaakt is waren ook mensen *“die zich niet aangemeld hadden, [...] naar het gemeentehuis gekomen om te protesteren tegen de plannen.”* Volgens het verslag waren deze mensen 'gefrustreerd' en zelfs 'woedend'. Uiteindelijk wisten zij ook het gemeentehuis binnen te komen. Om iedereen de kans te geven zich uit te spreken over de plannen is er een tweede bijeenkomst gehouden in Witmarsum. Hiervoor waren er twee locaties gereserveerd; het oude gemeentehuis en een zalencentrum. Er was een touringcar voor het heen en weer pendelen van deelnemers aan de bijeenkomst die verschillende deelsessies wilden bezoeken. De grote opkomst die verwacht werd na de eerste keer bleef uit.

Er waren ook bijeenkomsten die minder roerig verliepen. Bijvoorbeeld de bijeenkomst in Reduzum. Hier kwamen de dorpsmolens van Dearsum en Reduzum aan de orde. De dorpsmolens hebben een bijzondere status binnen het proces

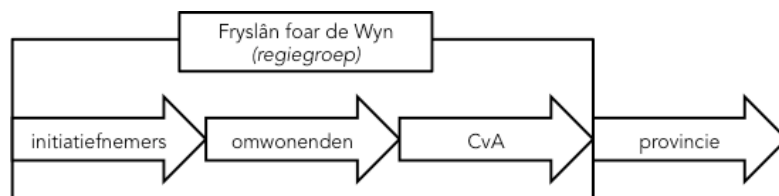
van Fryslân foar de Wyn. Ze voldoen namelijk niet aan het criterium 'clusteren'. Desalniettemin kunnen plannen voor opschaling rekenen op steun van de omgeving. De revenuen van dorpsmolens komen deze omgeving dan ook toe. Zo worden er uit de opbrengsten van de dorpsmolen van Reduzum duurzaamheidsprojecten gestart; de dorpshuizen van buurdorpen Friens en Burdaard geïsoleerd, de boiler voor de douches bij de sportkantine van Reduzum zijn energiezuiniger gemaakt, er zijn zonnepanelen op het dak van de school gezet, etc. Andere aspecten die aandacht krijgen zijn de leefbaarheid van de dorpen; zoals door de aanschaf van een schoolbusje, en milieueducatie, door een display in de school op te hangen kunnen de leerlingen zien wat de opbrengst is van de zonnepanelen (Vellinga 2015). In de verslaglegging wordt over het plan Doarpsmûne Dearsum het volgende geconcludeerd:

- Dearsum zonder molen is geen Dearsum;
- geen tegenstanders aanwezig;
- bereidheid om van elkaar te leren over dorpsmolens.



Afbeelding 6 De emoties lopen hoog op tijdens de eerste bijeenkomst van Fryslân foar de Wyn in Witmarsum (foto: Leeuwarder Courant)

Het hebben van een plan voor het betrekken van de omgeving is echter geen garantie voor een geruisloos traject binnen het proces van Fryslân foar de Wyn. Hoewel het initiatief voor het Wypark Beabuorren zo'n plan had en ontstaan is uit dezelfde idealen van inzet voor een duurzame samenleving, waaruit ook de dorpsmolens van Dearsum en Reduzum ontstaan zijn, verliep het proces voor een opschaling van dit windpark anders dan bij de dorpsmolens. De turbines in dit park zijn eigendom van aandeelhouders. Deze aandeelhouders zijn de direct omwonenden. Daarnaast zijn er aandelen gereserveerd, voor de omliggende dorpen Parrega, Allingawier en Tjerkwerd (goed voor € 40.000,- tot € 45.000,- per jaar, per dorp). Tijdens het proces is hier ook Bolsward bij gekomen. Sinds 1997 is er reeds ca. € 300.000,- ten gunste gekomen van de omgeving; bij de dorpschool is een lokaal gebouwd, er zijn zonnecollectoren geplaatst en verder is er geld gegaan naar het dorps huis en het muziekkorps (Hylkema 2015). Dit heeft niet kunnen voorkomen dat er geen tegenstand was tegen de nieuwe plannen. Het heeft er zelfs voor gezorgd dat de *mienskip* tot op de dag van vandaag verdeeld is over het Wypark Beabuorren.



Afbeelding 7 Het proces van Fryslân foar de Wyn ingedeeld in de verschillende deelprocessen met bijbehorende actoren (eigen werk, gemaakt in opdracht van Antea Group)

2.5 Commissie Winsemius

Nadat de omwonenden en belangenorganisaties zich uit hebben kunnen spreken over de plannen was het de beurt aan de Commissie van Advies³ om scenario's te schetsen voor het realiseren van de 530,5 MW aan opgesteld vermogen (Fryslân foar de Wyn 2013). De commissie heeft daarbij gebruik kunnen maken van:

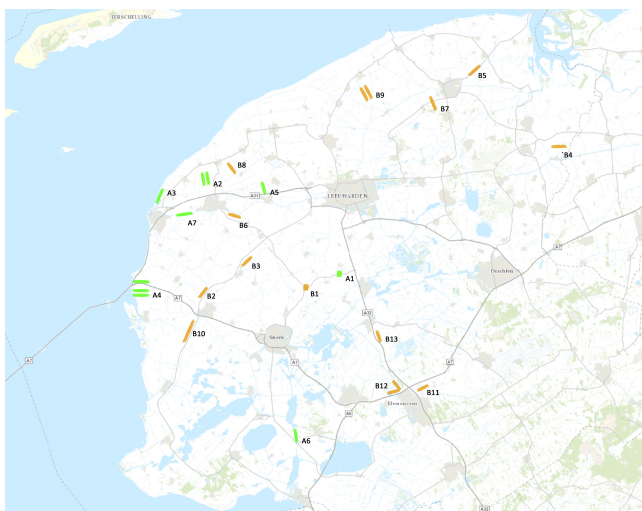
- de informatie aangedragen door de initiatiefnemers;
- de verslagen van de regiobijeenkomsten;
- de resultaten van een digitale enquête die ingevuld kon worden op de website van Fryslân foar de Wyn;
- de resultaten van een telefonische enquête gehouden door het onderzoeksbureau TNS-NIPO⁴.

Daarnaast heeft de commissie gebruik gemaakt van een maatlat en een effectenmatrix. De maatlat is een beoordeling van de invloed van de turbines op verschillende ruimtelijke aspecten op een schaal van 1 tot 4, waarbij het cijfer 1 aangeeft dat de kans op een effect verwaarloosbaar is en het cijfer 4 aangeeft dat er een grote kans is op een effect. Voorbeelden van beschouwde effecten zijn de kansen van een effect op de weidevogelkansgebieden, Natura 2000, de EHS, archeologische waarden en de schaal en openheid van het

³ Deze commissie wordt ook wel de Commissie Winsemius genoemd, naar de oud-minister voor VROM die deze commissie heeft voorgezeten.

⁴ Deze enquête geeft 'antwoord' op de vraag: "In welke mate is er onder omwonenden draagvlak voor diverse windenergie-initiatieven in Friesland?" door omwonenden te vragen te stellen of zij voor of tegen de plannen waren. Tevens is er de algemene vraag gesteld of men voor of tegen windenergie was. (TNO-NIPO 2014)

landschap. In de effectenmatrix zijn alle initiatieven van de kandidatenlijst onder elkaar gezet met daaraan gekoppeld de beoordelingen van de ruimtelijke effecten. De beoordeling van de financiële regelingen voor compensatie en participatie was hieraan toegevoegd, tevens op een schaal van 1 tot 4 (Runia et al. 2014).



Afbeelding 8 Realiseerbare initiatieven (A en B) volgens de Commissie van Advies (eigen werk, gemaakt in opdracht van de CvA)

Op basis van deze matrix en een GIS-applicatie waarin de (cumulatieve) effecten zichtbaar gemaakt konden worden van de windparken weergegeven worden (Runia et al. 2014). Op deze manier heeft commissie een indeling gemaakt in drie categorieën (Winsemius et al. 2014):

- A. realiseerbaar, kunnen in de huidige vorm een bijdrage leveren aan de opgave van 530,5 MW;
- B. realiseerbaar, kunnen -na aanpassing- een bijdrage leveren aan de opgave van 530,5 MW;

C. niet realiseerbaar, kunnen niet intijds een bijdrage leveren aan de opgave van 530,5 MW.

Aan de hand van deze categorieën heeft de commissie scenario's geschetst voor het windmolenbeleid in Fryslân van 2014 tot 2020. Volgens de commissie is het mogelijk 350 MW van de opgave van 530,5 MW te realiseren 'op land' uit 37 turbines die zijn ingedeeld in categorie A en 44 turbines ingedeeld in categorie B. Hierbij houdt de commissie rekening met een aftrek voor te verwachten non-realiseren van respectievelijk 15% en 40%, het Windpark Noordoostpolder en 103 MW aan vermogen die overblijft na een saneringsslag. De commissie hanteert hierbij het principe van het saneren van 1 MW aan bestaand vermogen voor 4 MW nieuw vermogen.

Tabel 2 Geschat realiseerbaar vermogen 'op land' (Winsemius et al. 2014)

	Potentieel (max)	Geschat gerealiseerd	Resultierend potentieel
Categorie A	120 MW	85%	102 MW
Categorie B	208 MW	60%	125 MW
		Subtotaal	227 MW
Windp. NOP			20 MW
Bestaand	160 MW	Saneren 1:4	103 MW
		Totaal	350 MW

2.6 Vervolg

Op 6 oktober 2014 presenteerde de Commissie van Advies haar bevindingen en op 28 oktober namen Gedeputeerde Staten een besluit, maar niet zonder dit eerst in coalitieverband te bespreken. De ledenvergadering van de coalitiepartij FNP had echter daarvoor haar standpunt al ingenomen: 'Geen nieuwe molens op land, behalve bij de Afsluitdijk en misschien bij Heerenveen.' (A.J. De Vries 2014)

Het CDA wilde de FNP –voor de verkiezingen– niet de mogelijkheid bieden van een minderheidsstandpunt. Tot teleurstelling van PvdA werd daarom het advies van Fryslân foar de Wyn slechts voor kennisneming aangenomen door Gedeputeerde Staten (Konst 2015). In de collegevergadering is het volgende overeengekomen:

- "160 MW bestaand
- 350 MW windpark IJsselmeer
- 36 MW Kop Afsluitdijk
- 16 MW NOP [Noordoost Polder]
- de locatie Heerenveen vooralsnog te reserveren onder de voorwaarde
- dat er niet boven de 530,5 MW wordt uitgegaan
- 33,5 MW saneren"

(Gedeputeerde Staten 2014b)

De Provinciale Staten hebben daarop op 17, 18, 20 en 24 november 2014 hoorzittingen georganiseerd over de 'Friese taakstelling voor windenergie (Provincie Fryslân 2014). Veel insprekers, indieners van handtekeningen en instuurders van zienswijzen van het proces van Fryslân foar de Wyn werden nogmaals gehoord. Bij de behandeling van het collegevoorstel

op 17 december zijn er maar liefst 37 moties en amendementen ingediend. Slechts één aangenomen motie heeft gezorgd voor een substantiële wijziging binnen het Statenbesluit van 17 december. In deze motie van de PvdA en het CDA wordt het aantal locaties nog meer beperkt tot het IJsselmeer en het Windpark NOP. De 160 MW aan reeds opgesteld vermogen blijft daarbij behouden. Daarnaast roept de motie op tot een alternatief voor het Windpark Fryslân langs de Afsluitdijk en met de initiatiefnemers en omgeving in gesprek te gaan voor mogelijkheden voor compensatie en participatie.

De indieners van windinitiatieven hadden al twijfels bij aanvang het proces. De teleurstelling in 'de politiek' was dan ook groot toen bekend werd wat zij besloten hadden. L. Hylkema (2015) geeft aan dat het voorstel tijdens de collegevergadering amper besproken is; *"De politiek heeft het in een vergadering van vier uur [...] van tafel geveegd."* T. Hylkema voegt daar aan toe: *"Ik vind het schandalig."* Volgens Vellinga (2015) lag er een rapport waarop nieuw beleid op gemaakt had kunnen worden, maar *"ze hebben het niet eens ingezien"*, *"ze waren met z'n allen al bezig met 18 maart. Met nieuwe verkiezingen."*

Kortom; de Statenfracties en Gedeputeerde Staten hebben het vertrouwen gegeven aan het proces van Fryslân foar de Wyn, die op hun beurt -'namens' hen- initiatiefnemers en omwonenden gevraagd hebben om te participeren aan het proces. Door naderhand de handen van het proces te trekken schaadt dit het vertrouwen in de (provinciale) overheid. Het is dan ook zeer de vraag of zij wederom zullen deelnemen aan een proces van de (provinciale) overheid om te komen tot een nieuwe visie voor de 325 bestaande turbines.

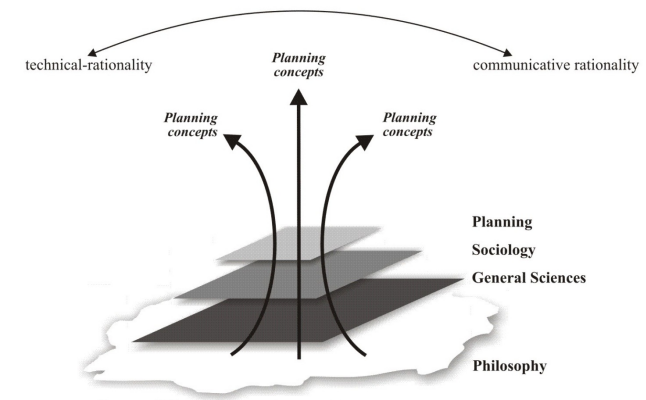
3 Reflectie: planning door governance

Fryslân foar de Wyn is vernieuwend voor Fryslân als alternatief voor een spaak gelopen politiek-bestuurlijk proces en voor Nederland als nieuwe vorm van 'planning'. Desalniettemin kan deze niet los worden gezien van de planologische traditie en van ontwikkelingen die ook elders in de wereld plaatsvinden, als het gaat om niet gouvernementele organisaties die gouvernementele taken vervullen. In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de case van Fryslân foar de Wyn, door eerst te kijken naar waar deze staat binnen de planologische traditie en waar deze aansluiting vindt bij geldende theorieën. Aan de hand van een zestal kritieken wordt uiteindelijk de reconstructie beschouwd.

3.1 Tussen technische en communicatieve rationaliteit

Net als andere wetenschappen is planologie, door nieuwe inzichten, maatschappelijke veranderingen en beïnvloeding door andere wetenschappen, constant aan verandering onderhevig. Daarbij beïnvloeden praktijk en theorie elkaar. Het proces van Fryslân foar de Wyn is vormgegeven door drie personen met ieder een andere achtergrond. Zo heeft de heer Van der Werf een planologische en de heer Houtsma een bedrijfseconomische achtergrond, de heer Koers is emeritus hoogleraar rechtsgeleerdheid. Hiermee brengen zij inzichten

mee vanuit de eigen wetenschappelijke achtergrond in de planologische traditie. De Roo en Voogd (2004) delen deze traditie in, in drie systeemklassen; I. Blauwdruk-, II. Scenarioen en III. Netwerkplanning.



Afbeelding 9 Planning concepten als gebaseerd op verschillende wetenschappelijke benaderingen (De Roo 2014).

I. Blauwdrukplanning

Zekerheden, controle en beheersing waren tot de zeventiger jaren het uitgangspunt van de planologie. Het handelen van planologen was gebaseerd op rede en vloeiende voort uit wetenschappelijke kennis (De Roo 2004; Van Vliet 2014). Planning was top-down gestuurd. De overheid had de 'volle controle' en handelde uit het principe dat zij wisten wat goed was voor de bevolking. De bevolking werd geacht zich te conformeren aan genomen besluiten (De Roo 2007). Er werd uitgegaan van een toekomst die te voorspellen was. Als

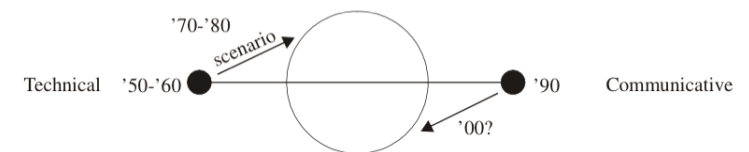
antwoord daarop werden blauwdrukken gemaakt die als basis diende voor planologisch handelen (Van der Cammen 2003). Deze modernistische kijk op planning wordt daardoor ook wel blauwdrukplanning genoemd, de benadering technisch rationeel.

II. Scenarioplanning

Vanaf het einde van de zestiger jaren wordt de planvorming meer flexibel. De technisch rationele manier van benaderen paste niet meer bij de complexere visie op de samenleving. De complexiteit van maatschappelijke processen nam toe en er was meer erkenning voor fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke omgevingsfactoren. Dit leidt tot een meer holistische benadering van planologische vraagstukken (Van Vliet 2014). Deze ontwikkeling werd mede gevoed door een aantal incidenten die druk zetten op de 'gecontroleerde' samenleving. De economische situatie in Europa ondervond een terugslag als gevolg van de Oliecrisis in het Midden Oosten. Dit leidde tot de val van het Fordistische productiemodel. Voorspellingen van bevolkingsgroei werden op de proef gesteld en de beslissingen van autoriteiten werden niet meer als vanzelfsprekend beschouwd. Mensen werden kritischer en verenigden zich in belangengroeperingen (De Roo 2007).

In deze periode wordt ook kwaliteit steeds belangrijker in West Europa. Hoewel in Nederland de 'woningnood' nog niet was opgelost werd de technisch rationele manier van planning niet meer gezien als de enige optie. Met scenarioplanning werd er een nieuwe stap gezet in het opstellen van ruimtelijke visies (Davies 1989; De Roo 2007). Bij scenarioplanning wordt

informatie aan het begin van het planningsproces als gegeven beschouwd en er worden verschillende opties geschetst waarmee het probleem opgelost kan worden. Hieruit wordt de meest realistische gekozen (De Roo 2007). Dit is een belangrijke ontwikkeling omdat hiermee wordt afgestapt van het idee dat er maar een oplossing is voor een specifiek probleem.



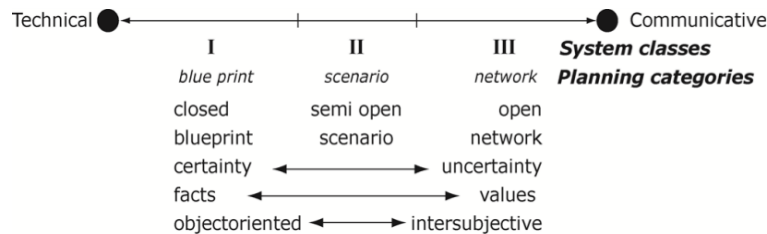
Afbeelding 10 Verschuivingen binnen de planologie van blauwdruk-, naar scenario- en netwerkplanning (De Roo 2007).

III. Netwerkplanning

Een volgende omslag binnen de planologie vond vanaf het begin van de negentiger jaren plaats. Er ontstaat in deze tijd een netwerksamenleving, daarnaast is er sprake van sociale fragmentatie en individualisering (Van Vliet 2014). Er vindt een *communicative turn* plaats waarbij er aandacht is voor verschillende belangen en de mogelijkheid geboden wordt om als stakeholder te participeren in het planningsproces. De twee vormen van deze communicatief rationele manier van plannen zijn interactieve en communicatieve planning, waarbij bij interactieve planning de nadruk ligt op het mee laten denken van belanghebbenden en belangstellenden bij het opstellen van ruimtelijke plannen en bij communicatieve planning op de interactie tussen actoren en participatiemogelijkheden. Een

belangrijk verschil is dat er bij interactieve planning macht een factor is binnen het proces en communicatieve planning het argument telt en niet de macht de uitkomst bepaalt (Verhees 2013, Woltjer 2000, Van Vliet 2014).

Hoewel de verschillende manieren van plannen passen binnen een bepaald tijdsframe is hiermee niet gezegd de huidige tijd blauwdruk- of scenarioplanning uitgesloten zijn. Zo is volgens De Roo (2004) technisch rationele planning geschikt voor routinematige situaties, maar loopt deze mank bij complexe vraagstukken waarbij belangconflicten een rol spelen of waarbij de overheid geen uitvoeringsmacht heeft.



Afbeelding 11 Spectrum van rationaliteiten met bijbehorende karakteristieken (De Roo 2010).

Fryslân foar de Wyn

Dit was bijvoorbeeld voelbaar bij het proces dat de provinciale overheid voerde totdat Fryslân foar de Wyn zich aandeed; hoewel de provincie uitvoeringsmacht had, kon deze geen hoofd bieden aan de verschillende belangen. Dit heeft voortgeduurd tot het moment kwam dat de grenzen van deze manier van visievorming zichtbaar werden; de weerstand tegen provinciale plannen werd zo groot dat de plannen op de kop

van de Afsluitdijk en nabij Heerenveen werden aangehouden door Gedeputeerde Staten. De verwachting was dat Fryslân foar de Wyn wel in staat was een integrale afweging van belangen te maken door de belanghebbenden bij het proces te betrekken en een meer communicatief rationeel proces kon voeren.

Er zijn twee manieren om Fryslân foar de Wyn op de schaal tussen technisch en communicatief rationeel te plaatsen. Zo is het mogelijk te kijken naar de gewenste uitkomst van het traject. Dit zijn een aantal scenario's voor politieke besluitvorming. Daarmee zou Fryslân foar de Wyn gecategoriseerd kunnen worden als scenarioplanning. Hiermee wordt echter voorbij gegaan aan het proces dat vooraf gaat aan het vormen van deze scenario's. Dan blijkt deze ook elementen van blauwdrukplanning te bevatten; de nut en noodzaak van windenergie was geen onderwerp voor discussie binnen het proces. Er was geen ruimte voor een andere waarde dan het 'feit' dat er in 2020 530,5 MW aan windvermogen diende te staan opgesteld. Anderzijds herbergde het proces ook onzekerheden, hetgeen typerend is binnen de communicatieve rationaliteit; het driemanschap had er geen idee van wat de omvang van de opgave zou zijn. Ze verwachtten dat er slechts enkele initiatieven ingediend zouden worden (Koers 2014), maar ontvingen er bijna zeventig. Daarnaast was er sprake van een hoge mate van intersubjectiviteit. Zo is draagvlak afhankelijk van een veelheid aan factoren. Immers wat voor de ene persoon dragelijk of acceptabel is, is dit voor een ander niet. Hierbij wordt veelal de definitie uit de 'gedragscode draagvlak en participatie' gebruikt; "Draagvlak wil zeggen dat een (voldoende) groot

deel van de belanghebbenden zich niet verzet tegen de maatregelen of het besluit.” (NWEA et al. 2014)

Samenvattend hinkt het proces op meerdere gedachten; een scenario als uitkomst, intersubjectiviteit zonder een discussie over ‘waarden’ en onzekerheden binnen een semi open proces. Dit geeft een diffuus beeld van wat men met het proces beoogd en geeft aanleiding het proces ook vanuit een ander perspectief te beschouwen.

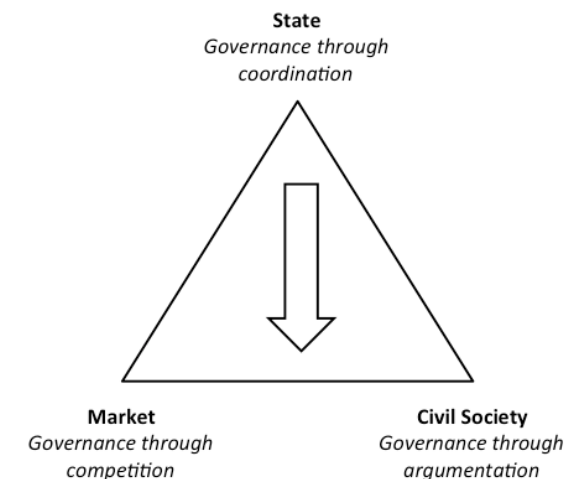
3.2 Van governing naar governance

Een andere wijze om naar het proces te kijken is vanuit het perspectief van *governance*. Zuidema (2011) beschrijft in zijn proefschrift de in de literatuur veelgenoemde verschuiving van *government* naar *governance* aan de hand van de bewustwording van de druk die menselijke activiteit legt op ons milieu. Hij benoemt ook de problematische verhouding tussen overheid en de *Civil Society* en geeft aan dat deze leiden tot nieuwe vormen van *governance*. Hierbij geeft hij aan dat er drie ideaaltypen van *governance* zijn; gebaseerd op de overheid, de markt en *Civil Society*. Geplaatst in de *Governance Triangle* kan het neoliberale gedachtegoed geplaatst worden in de linkeronderhoek en de communicative turn tegen de rechter lijn tussen overheid en *Civil Society*.

De beweging die gemaakt wordt met het initiatief van Fryslân foar de Wyn gaat echter van overheid naar ‘overheid’ naar een combinatie van ‘markt’ en *Civil Society*. Het laat de overheid (tijdelijk) achter zich en gaat daarmee de ‘staat voorbij’.

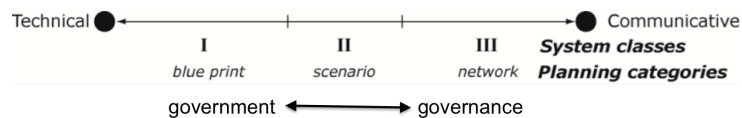
Vreemd genoeg komt er geen planner te pas aan deze vorm planning, er wordt gepland via *governance* door:

- competitie, tussen de verschillende initiatieven en
- argumentatie, de initiatiefnemers dienden aan te geven hoe zij dachten te voldoen aan de gestelde criteria, ook de omwonenden mochten zich hierover uitspreken.



Afbeelding 12 *Governance Triangle* met de drie ideaaltypen van *governance*: overheid, markt en *Civil Society* gestuurd. De pijl geeft de beweging aan van *governance* door overheden (*government*) naar *governance* door *Civil Society* en marktpartijen (Zuidema 2011).

Dat deze meer abstracte categorisering een betere uitleg geeft aan het proces van Fryslân foar de Wyn, dan het 'spectrum van rationaliteiten', is wellicht te verklaren door de achtergronden van de bedenkers van het proces.⁵ Wanneer deze beweging uit de *Governance Triangle* teruggebracht zou worden van drie naar twee dimensies zouden deze passen op De Roo's 'spectrum van rationaliteiten' en zou deze een betere uitleg kunnen geven aan hetgeen gaande is tussen de provincie Fryslân en Fryslân foar de Wyn; er wordt gepland door middel van *governance*, in plaats van door *government*.



Afbeelding 13 Van *government* naar *governance* weergegeven in Roo's spectrum van rationaliteiten (naar: De Roo 2007, Zuidema 2011).

⁵ Koers (2014) geeft aan dat de overheid zich meer bezig moet houden met 'ontwikkelen' en minder met 'ontwerpen'. Volgens Koers is Fryslân foar de Wyn een 'ontwikkeltraject'.

3.3 Governance-beyond-the-State

Deze beweging waarbij van *government* naar *governance* gegaan wordt en marktpartijen en *Civil Society* zich bezig houden met overheidstaken binnen innovatieve institutionele overeenkomsten met nationale of decentrale overheden wordt ook wel *Governance-beyond-the-State* genoemd. In internationale context is dit niet ongewoon, zo experimenteren toonaangevende *grassroot* organisaties, maar ook de Europese Unie en de Wereldbank, met dergelijke alternatieve vormen van *governance* (Swyngedouw 2005).

Volgens Dean (1999) karakteriseren deze vormen *governance* zich veelal doordat ze;

- horizontaal en op een netwerk gebaseerd zijn;
- er interactie plaatsvindt tussen onafhankelijke en onderling afhankelijke actoren;
- er is een hoge mate van vertrouwen tussen de deelnemende partijen (ondanks interne conflicten en verschillende agenda's).

Deze elementen komen alle drie terug in het proces van Fryslân foar de Wyn. De drie NGO's, in de persoon van het driemanschap Houtsma, Koers en Van der Werf, hebben gezamenlijk het initiatief genomen voor Fryslân foar de Wyn. De achterbannen van alle partijen bestaat uit een netwerk van personen en organisaties.

De communicatie met en tussen de actoren vindt op verschillende manieren plaats. De NGO's communiceerden met elkaar doormiddel van een wekelijks gepland gesprek, maar ook daarnaast is er intensief contact geweest, vooral

binnen het driemandschap. Zij onderhielden ook het contact met de eigen achterban, door hen te informeren over de vorderingen, gemaakte compromissen en genomen besluiten. Om constant in contact te kunnen blijven met Gedeputeerde Staten werd er een verbindingsofficier aangesteld die het proces van Fryslân foar de Wyn op de voet volgde.

Er kan worden gesteld dat de mate van vertrouwen in het proces hoog was. Althans het vertrouwen tussen degenen die het proces voerden, het driemandschap. De drie heren hebben op hun beurt het vertrouwen gekregen van de verschillende achterbannen om het proces te voeren (Houtsma, Koers, Van der Werf 2014). Daarnaast hadden zij het vertrouwen van Gedeputeerde Staten, vertegenwoordigd door gedeputeerde Konst (Konst 2015). De onderlinge relatie wordt beschreven als “*net en vrolijk*” (Koers 2014) en “*genoeglijk*” (Konst 2015). Om tot een plan van aanpak te komen voor het proces worden de individuele agenda’s aan te kant geschoven en worden compromissen gesloten (Koers 2014).

Daarbij moet de kanttekening geplaatst worden dat dit vertrouwen in het proces er niet was bij de deelnemers. Er was waardering voor de poging van het driemandschap een alternatief proces te voeren, maar er was geen vertrouwen in de uitkomst. Daarnaast wantrouwden turbine-eigenaren die deelnamen aan het proces turbine-eigenaren die niet deelnamen aan het proces. Zij zouden door de regio-indeling en het principe van ‘opschalen, saneren en clusteren’ mee kunnen liften op de initiatieven van anderen zonder daar zelf al te veel moeite voor hoeven te doen (Hylkema 2015).

3.4 Zes kritieken van Swyngedouw

Met *Governances-beyond-the-State* streven partijen naar een grotere betrokkenheid bij bestuurlijke processen. Vaak worden processen als deze gezien als een ‘uitkomst’ bij overheidsfalen, reëel of zo ervaren. Ze worden gezien als ‘*empowering, democracy enhancing and more effective*’ vormen van besturen als de bestuursvormen uit de 20e eeuw. Deze worden ervaren als vastgeroest, hiërarchisch en bureaucratisch.

Swyngedouw (2005) plaatst hier ook gelijk een kanttekening bij; hoewel deze eigenschappen worden toegedicht aan dergelijke vormen van *governance*, brengen ze ook spanningen en contradicties met zich mee. Deze zijn verwoord in zes kritieken. Deze kritieken van Swyngedouw gaan in op:

1. Aanspraak en status
2. Representatie
3. Verantwoording
4. Legitimiteit
5. Geografische schaal
6. Hiërarchie van *governance*

De kritieken houden sterk verband met elkaar, ze bevatten overlap en afhankelijkheden. Dit maakt het lastig om er individueel op in te gaan. Daarnaast kunnen ook andere kritische vragen gesteld worden, zoals:

- Komt het proces de bestuurbaarheid ten goede?
- Brengt het proces wat het belooft (efficiëntie)?
- Welke rechtvaardiging is er om af te stappen van een traditioneel democratisch systeem? Etcetera.

Desalniettemin zijn de zes kritieken adequaat uitgewerkt en dienen ze als een goede meetlat voor processen die 'de staat voorbij' gaan. In de inleiding van de volgende subparagrafen staan deze samengevat, waarna er middels de kritieken gereflecteerd wordt op de reconstructie. Uiteraard komen de bovenstaande vragen aan bod binnen de kritieken en het daarop volgende hoofdstuk die een conclusie geeft aan deze thesis.

3.4.1 Aanspraak en status

De eerste 'kritiek' gaat over aanspraak en status; welke stakeholders kunnen, willen en mogen deelnemen aan proces? Hierbij geeft Swyngedouw aan dat het aantal stakeholders en het aantal deelnemende partijen, die kunnen of mogen participeren, beperkt is. Voor een proces gevoerd vanuit Governance-beyond-the-State zijn status en het toewijzen (of toe-eigenen) van het recht van deelneming van groot belang. Veelal komt de status van stakeholder iemand niet toe vanuit een positie van neutraliteit. In de meeste gevallen hebben stakeholders al invloed en status. Het succes van het proces hangt af van hoe zij andere groepen en individuen mee weten te krijgen. Het gaat erom dat de stakeholders geaccepteerd worden als participanten en dat er bereidheid is om deel te nemen aan hetgeen zij voorstellen (Swyngedouw 2005).

In Fryslân zijn veel belangen op provinciale schaal georganiseerd. Dit maakt het eenvoudig om de geëigende belangenorganisaties te achterhalen, het aantal is beperkt en ze zijn onderscheidend. Twee van de drie NGO's binnen Fryslân foar de Wyn hebben een provinciale dekking als het gaat om vertegenwoordiging voor 'hun' belang, de Friese Milieufederatie en het Platform Duurzaam Fryslân. De derde NGO, het Comité Hou Friesland Mooi, ontbeert deze de provinciale dekking. Dit maakt het in beginsel lastiger om groepen en individuen, waarvan zij aangeven de belangen te vertegenwoordigen, als constructieve deelnemers mee te krijgen in het proces.

Wanneer we kijken naar de stakeholders binnen Fryslân foar de Wyn, dan zijn dit het Comité Hou Friesland Mooi, de Friese Milieufederatie en het Platform Duurzaam Fryslân, in de persoon van de heren Houtsma, Koers en Van der Werf. Zij zijn de initiatiefnemers van Fryslân foar de Wyn en vormgevers van het proces en vormden later ook de regiegroep. Hierdoor waren zij verantwoordelijk voor wie er deelnam aan het proces en wie niet. Daarbij moet worden vermeld dat er onder tijdsdruk een proces moest worden gevormd, om te kunnen voldoen aan de eisen van de Rijkscoördinatierегeling (Van der Werf 2014).

Zo had het driemanschap graag gewild dat ook de recreatieve sector vertegenwoordigd zou zijn binnen de regiegroep. De belangrijkste reden dat deze niet bij het proces betrokken is, is omdat deze geen koepelorganisatie heeft, die actief is op de provinciale schaal (Koers 2014). In retrospectief had deze deelname echter weinig meerwaarde gehad voor het proces, gezien de recreatieve sector tijdens het proces gebruik heeft gemaakt van lokale netwerken. Toch is deze overweging opvallend omdat hetzelfde gezegd kan worden van het comité waar namens de heer Koers heeft deelgenomen aan het proces. Hoewel het Comité Hou Friesland Mooi geen Local Opposition Group is,⁶ is deze wel streekgebonden. Zij komt, naar eigen zeggen, op voor de belangen van verontruste burgers, wonend in driehoek Harlingen-Bolsward-Makkum.

⁶ Een Local Opposition Group (LOG) heeft volgens de uitleg van Van Dijk en Van der Wulp (2010) als doel een project te stoppen. Het comité stelde echter een alternatief proces op, waarbij de projecten in hun buurt niet werden uitgesloten. Hetgeen zij hiermee wilden bewerkstelligen was een eerlijke verdeling van de lusten en lasten die gepaard gaan met de plaatsing van windturbines.

Naast het comité zijn er daarentegen ook andere L(O)G's ontstaan naar aanleiding van Winstreek 2011, te weten Don Quichot en WindparkHeerenveenNee. Daar waar de focus van het comité gericht is op de locatie op de kop van de Afsluitdijk zijn de andere actiegroepen respectievelijk gericht op de locaties in het IJsselmeer en nabij Heerenveen. Ook zijn er tijdens het proces van Fryslân foar de Wyn nieuwe LOG's ontstaan tegen de ingediende initiatieven. Volgens de gegevens van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NVOW) zijn er inmiddels 20 LOG's die ageren tegen plannen voor windparken in Fryslân, waarvan de helft in de driehoek Harlingen-Bolsward-Makkum.

Een logische(re) stakeholder, om het proces te betrekken, zou Doarpswurk zijn geweest, de koepelorganisatie voor dorps- en streekbelangen organisaties in Fryslân. Doarpswurk had reeds eerder deelgenomen aan een traditioneel tripartiet initiatief, Wyn Fan. Hierbij was er wel het commitment van de directeur, maar niet van de achterban (Houtsma 2014). Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat zij de Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij benaderd hebben voor het opstellen van een draaiboek voor het realiseren van dorpsmolens. Het proces van Fryslân foar de Wyn heeft dorpen afschrikt om deel te nemen aan een pilot voor dit project (Vellinga 2015). Op deze manier heeft de afwezigheid van Doarpswurk binnen Fryslân foar de Wyn de positie van zowel dit proces als van de dorpsmolens 'geschaad'.

Het is (te) kort door de bocht om te beweren dat in Fryslân de mate van steun of verzet bij plannen voor windturbines bepaalt wordt door de opstelling van dorpsbelangen, wel spelen zij

een belangrijke rol. Het initiatief voor een dorpsmolen in Reduzum is oorspronkelijk ontstaan uit een werkgroep van dorpsbelangen die zich bezig hield met duurzaamheid (Vellinga 2015). In de case van Beabourren was het de onduidelijkheid over de positie van dorpsbelang die parten heeft gespeeld. Er was interne verdeeldheid en er werd oneigenlijk gebruik gemaakt van posities door niet gedeelde standpunten te verkondigen. Volgens de Hylkema's (2015) hebben enkele personen er op deze manier voor gezorgd dat er een beeld van breed verzet is. Dit verzet was ook de Commissie van Advies opgevallen, deze heeft besloten Beabourren daarom in te delen in de B categorie.



Afbeelding 14 Actiegroepen en belangenorganisaties van omwonenden van (potentiële) windparken in Fryslân (NLVOW 2015)

In de voorbeelden van Reduzum en Beabourren komt ook naar voren dat er binnen dorpsgemeenschappen formele structuren, informele structuren, netwerken en relaties elkaar overlappen. Dat is ook niet vreemd. Men maakt gebruik van

dezelfde voorzieningen, is lid van dezelfde clubs en heeft er (daardoor) vriendschappen en relaties. Met een provinciale dekking en enige autoriteit had Doarpswurk, via de dorpsbelangen, kunnen zorgen voor een goede 'ingang' in de dorpen en had zij op zijn minst kunnen zorgen voor een goede informatievoorziening. Om dit te bewerkstelligen was echter meer tijd nodig geweest.

Al met al kan geconstateerd worden dat de NGO's onder tijdsdruk en vanuit hun eigen positie hebben gehandeld. De inclusiviteit van (de stakeholders binnen) Fryslân foar de Wyn heeft hieronder te lijden gehad; zo had bijvoorbeeld Doarpswurk deel mogen nemen aan het proces, maar wilde de achterban dit niet. Meer tijd had er wellicht voor kunnen zorgen dat er toenadering mogelijk was tussen partijen. In plaats daarvan had deze tijd ook gestoken kunnen worden in het verenigen van de LOG's. Dit waren er oorspronkelijk (slechts) drie en deze hadden er voor kunnen zorgen dat ze andere 'groepen en individuen' mee hadden gekregen in het proces. Hierin huist echter een paradox; een LOG heeft de intentie een ontwikkeling te stoppen. Deelname aan Fryslân foar de Wyn betekent ook steun voor het realiseren van windparken in Fryslân. De deelname van het Comité Hou Friesland Mooi als enige vertegenwoordiger van potentiële omwonenden heeft er in ieder geval niet voor kunnen zorgen dat de groepen en individuen meegingen in het proces in de omgeving van Harlingen-Bolsward-Makkum, getuigende het aantal nieuwe LOG's in deze omgeving.

3.4.2 Representatie

De tweede kritiek gaat in op hoe de verschillende vertegenwoordigers georganiseerd zijn. In democratische systemen zijn deze organisatievormen transparant en geaccepteerd. Bij nieuwe vormen van governance is het systeem van vertegenwoordiging vaak niet helder. Zo hebben verschillende NGO's een andere wijze van besluitvorming en vertegenwoordiging en is de inbreng die zij leveren aan het maatschappelijk middenveld minder helder dan vaak wordt aangenomen. De lijnen van representatie (en de mechanismen van overleg en verantwoording), die groepen gebruiken voor de claim of toewijzing van hun status als stakeholder, blijken lastig te ontrafelen. Dit biedt volgens Swyngedouw een opening voor effectieve deelnemers aan een proces dat niet gecontroleerd wordt door duidelijke lijnen van vertegenwoordiging (Swyngedouw 2005).

De 'mechanismen van overleg en verantwoording' waarop de claim/toewijzing van de status van deze organisaties binnen de regiegroep van Fryslân foar de Wyn tot stand zijn gekomen is simpel. Het driemanschap heeft koffie gedronken (Koers 2014) en hebben gesteld dat ze 'hier [met windenergie] iets mee moesten doen' (Van der Werf 2015). Niet zo eenvoudig te ontrafelen zijn de 'mechanismen van overleg en verantwoording' binnen Fryslân foar de Wyn. Conform Swyngedouw's kritiek zijn de NGO's binnen Fryslân foar de Wyn alle drie op een andere wijze georganiseerd en vertegenwoordigd. Hierbij is het niet zo erg dat ze slecht geformuleerd, maar vooral dat deze niet goed gecommuniceerd zijn door de verschillende achterbannen. Een

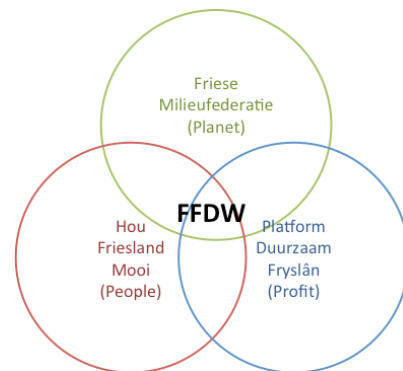
betere invulling van dit aspect had het proces kunnen versterken.

Wanneer we kijken naar de representatie van de verschillende belangen binnen Fryslân foar de Wyn, dan vertegenwoordigt het Comité Hou Friesland Mooi de belangen van de omwonenden, de Friese Milieufederatie van de natuur, landschap en milieu en Platform Duurzaam Fryslân die van de windturbine-eigenaren. Samen representeren zij zo de die elementen van Elkington's (1997) duurzaamheidsspectrum van *People, Planet en Profit*, de *Triple Bottom Line*.

De achterbannen van de NGO's binnen Fryslân foar de Wyn hebben alle drie een persoon afgevaardigd die voor hen het proces heeft gevoerd binnen de regiegroep. Deze drie personen zijn ook de genen die het idee aan hebben voorgelegd aan de NGO's. De drie NGO's zijn op een andere manier georganiseerd en de afgevaardigden hadden een andere rol binnen de organisaties;

- Platform Duurzaam Fryslân is een koepelorganisatie van verenigingen van winturbine-eigenaren, de afgevaardigde is de heer Houtsma, lid van het platforms' projectbureau;
- de Friese Milieufederatie is een koepelorganisatie van natuur- en milieuorganisaties, die soms zelf ook koepelorganisaties zijn, de afgevaardigde de heer Van der Werf is hiervan de directeur;
- het Comité Hou Friesland Mooi, is een L(O)G en vaardigde de heer Koers af, een actief 'lid' die zich al eerder in het maatschappelijk debat had gemengd.

Om het proces te kunnen voeren hebben de drie vertegenwoordigers de achterbannen moeten overtuigen van het belang van het proces voor hun organisaties. Dat is begrijpelijk omdat het niet direct of geheel hun belangen dient, het initiatief is in essentie een compromis (Koers 2014). Hoewel de drie NGO's op een andere manier georganiseerd zijn en vertegenwoordigd worden, is dit geen reden geweest voor disharmonie. Wanneer de belangen van de NGO's uiteengezet worden in de bekende drie cirkels dan is dit goed te zien. De NGO's delen onderling belangen (de ovalen) en gezamenlijk (de driehoek), deze laatste kan gezien worden als de basis van Fryslân foar de Wyn.



Afbeelding 15 De drie NGO's weergegeven in Elkington's duurzaamheidsspectrum van *People*, *Planet* en *Profit*.

Het is onduidelijk of bij het 'grote publiek' bekend is welke organisaties direct of indirect betrokken zijn bij Fryslân foar de Wyn. Een organisatie die initiatiefnemers van windparken faciliteert en deze initiatieven komt presenteren in de buurt wordt waarschijnlijk niet gelijk geassocieerd met een organisatie die opkomt voor de belangen van omwonenden,

natuur en landschap. Toch is dat de insteek van Fryslân foar de Wyn, de drie NGO's en de achterbannen die zij vertegenwoordigen.

Veel inwoners van Fryslân hebben, zonder dit te weten, via dochterorganisaties van de NGO's waar zij lid van zijn, indirect steun uitgesproken voor het proces. Zo hebben bijvoorbeeld de Vogelwacht, It Fryske Gea en de Waddenvereniging, die deel uitmaken van de achterban van de Friese Milieufederatie, ingestemd met het initiatief. Hooghe en Marks (2003) vergelijken het lidmaatschap van burgers van NGO's met de verschillende functiegerichte samenwerkingsverbanden waar overheden lid van kunnen zijn. Waren de leden tegen het proces geweest en hadden zij geweten van deze 'lijnen van vertegenwoordiging', dan hadden ze via het lidmaatschap van de dochterorganisaties invloed uit kunnen oefenen.

Het is echter onwaarschijnlijk dat dit in het voortraject zou zijn gebeurd. Uit een onderzoek van TNS NIPO blijkt 70% van de omwonenden van windinitiatieven het eens is met de stelling: "Het is een goede zaak dat er in Nederland windenergie wordt opgewekt." Pas na het horen van argumenten daalt het aantal voorstanders naar 44% (TNS NIPO 2014). Door in het voortraject de leden in te lichten hadden de dochterorganisaties de positie van Fryslân foar de Wyn kunnen versterken.

Terugkomend op de 'kritiek' van Swyngedouw kan worden gesteld dat het 'systeem van vertegenwoordiging' niet omschreven is in het plan van aanpak van Fryslân foar de Wyn. Als het gaat om de 'mechanismen van overleg en verantwoording' moet daarom teruggevallen worden op de participerende NGO's. Van het Comité Hou Friesland Mooi hebben we in de vorige paragraaf reeds geconstateerd dat deze niet verder reiken dan de lokale schaal waar zij op georganiseerd zijn. De andere twee organisaties zijn koepelorganisaties met dochterorganisaties, die thematisch of gebiedsgericht georganiseerd zijn. Gezien de grote weerstand die Fryslân foar de Wyn heeft ondervonden is het zeer de vraag of deze organisaties actief naar de leden hebben gecommuniceerd dat zij (indirect) participeerden in het proces. Wel hebben de organisaties tijdens het proces gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot inspraak en ook naderhand de uitkomst onderschreven. Voor de transparantie van het proces was het van belang dat zij dit in het begin van het proces actief hadden uitgedragen. Zo hadden de leden van de dochterorganisaties zich uit kunnen spreken over het proces en had de lijnen van vertegenwoordiging kunnen versterken. Het is waarschijnlijk dat zij zich achter de doelstelling van Fryslân foar de Wyn konden scharen, eenmaal ingestemd met het proces hadden zij ook de consequenties ervan moeten dragen.

3.4.3 Verantwoording

De derde kritiek houdt verband met de vorige. Met het ingrijpend hervormen van een proces, van politiek-bestuurlijk naar Governance-beyond-the-State, ontbreekt het bij de vertegenwoordiging door de stakeholders, aan manieren om verantwoording af te leggen. Binnen dergelijke vormen van governance is deze geborgd binnen de verschillende participerende groepen. Swyngedouw stelt dat effectieve representatie aangenomen dient te worden, dat deze moeilijk te controleren is en vrijwel onmogelijk om aan te vechten. Dit leidt vaak tot autocratisch, weinig transparante manieren van governance (Swyngedouw 2005).

Deze kritiek van Swyngedouw klopt ten dele voor Fryslân foar de Wyn. De lijnen van representatie zijn niet zo helder en vanzelfsprekend als bij een politiek-bestuurlijk proces, toch zijn deze er wel. Daarnaast nemen uiteindelijk de democratisch gekozen vertegenwoordigers een besluit over het uitgebrachte advies en heeft het driemanschap na iedere stap in het proces de uitkomst ervan gecommuniceerd voor de transparantie van het proces.

De wijze van verantwoording bij Fryslân foar de Wyn tweeledig. Enerzijds is deze geborgd tussen de samenwerkende NGO's en anderzijds bij de politiek. Zo liepen drie vertegenwoordigers van de NGO's het risico ter verantwoording geroepen te worden door de eigen organisaties. Zij hebben het proces geïnitieerd en niet direct in belang van de eigen achterbannen. Wanneer het proces niet ging zoals verwacht, of de uitkomst hen niet beviel hadden zij uit de (koepel)organisatie kunnen stappen of de positie van de

afgevaardigden ter discussie kunnen stellen. Dit is niet het geval geweest, in plaats daarvan was er een adhesiebetuiging van deze en andere organisaties na het uitbrengen van het advies (VNO NCW et al. 2014).

Anderzijds ligt de uiteindelijke besluitvorming bij de politieke vertegenwoordiging van de provincie. Waarbij de Gedeputeerde Staten verantwoording hoort af te leggen aan Provinciale Staten. Hoewel in dit geval Gedeputeerde Staten niet de kans kreeg verantwoording af te leggen hebben heeft Fryslân foar de Wyn de besluitvorming wel transparanter gemaakt. Zo hadden Provinciale Staten van alle organisaties die ook maar raakten aan het onderwerp een actuele visie op het onderwerp. Daarnaast heeft Fryslân foar de Wyn voor iedereen zichtbaar gemaakt waar precies initiatieven voor windparken waren. Daar waar deze nu in de initiatieffase en als bundel naar buiten komen, zouden zij hier anders in een vergevorderd mee geconfronteerd worden. Zij hebben deze kunnen beoordelen in relatie tot elkaar en ruimtelijke aspecten als archeologische en natuurwaarden.

Doordat Gedeputeerde Staten terug kwamen op de locaties uit het coalitieakkoord was het Provinciale Staten om een besluit te nemen over het advies van Fryslân foar de Wyn. Die hierop besloten heeft hoorzittingen te organiseren. Ook dit heeft het proces transparanter gemaakt. Het is echter de vraag of de grote hoeveelheid informatie, emoties en argumenten (voor en tegen) de bestuurbaarheid vergroot heeft, gezien dit geleid heeft tot 37, op veel punten tegenstijdige, moties en amendementen.

3.4.4 Legitimiteit

De vierde kritiek gaat in op de legitimiteit. Nieuwe vormen van governance hebben te kampen met interne en externe problemen als het gaat om het borgen hiervan. Helemaal wanneer de uitvoering in de handen blijft van de overheid. Volgens Swyngedouw hangt legitimiteit daarom meer samen het goed formuleren van 'problemen en oplossingsrichtingen', met als resultaat een ideaal(beeld); een beschrijving van het gewenste resultaat. Hiermee worden echter alternatieve strategieën genegeerd of verzwegen. Dit zijn krachtige mechanismen voor het creëren van overwicht en daarmee legitimiteit. Desalniettemin blijven ze erg fragiel en kunnen ze elk moment ondermijnd worden door redevoering en het 'ontcijferen van de codering van de macht die ingebed zijn in leidende redevoering' (Swyngedouw 2005).

Zoals Swyngedouw aangeeft hebben nieuwe vormen van governance te kampen met problemen als het gaat om legitimiteit. Volgens Heldeweg en Sanders (2011) is dit ook een issue bij publiek-private⁷ samenwerkingen. Zij halen hierbij Beetham (1991) aan, die drie dimensies omschrijft:

1. legaliteit, waarbij het gaat om rechtsgeldige gezagsuitoefening;
2. gedeelde waarden, die intrinsiek gerechtvaardigd dienen te zijn en
3. vrijwillige instemming van de deelnemers.

⁷ Bij publiek private samenwerking (PPS) ligt, zoals de naam doet vermoeden, de nadruk op de samenwerking tussen overheid, marktpartijen en *Civil Society*.

Legaliteit

Net als traditionele vormen van governance hebben nieuwe vormen van governance zich te houden aan de 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur' en wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, waar sommige van deze beginselen in zijn vastgelegd. Fryslân foar de Wyn heeft dit geprobeerd te 'omzeilen' door in het plan van aanpak te stellen dat Gedeputeerde Staten bevoegd gezag blijft. Gezien de provinciale politiek had ingestemd, hebben zij hiermee verwachtingen gewekt bij de deelnemende omwonenden en windondernemers. Toen de politiek het advies van Fryslân foar de Wyn niet opvolgde hadden zij geen borging om op terug te vallen.

Gedeelde waarden

Voor nieuwe vormen van governance is meer nodig dan alleen het houden aan wetten en regels. Zo stelt Beetham (1991) dat de opgestelde waarden intrinsiek gerechtvaardigd dienen te zijn en dat deze moeten rusten op normatieve principes over de nieuwe verhoudingen. De waarden van Fryslân foar de Wyn zijn intrinsiek, ze komen uit de NGO's zelf. De rechtvaardiging van deze intrinsieke waarden is echter extrinsiek, de NGO's hadden een 'gezamenlijke vijand', er bestond de angst dat het Rijk het proces zou overnemen en de hele opgave in het IJsselmeer gepland zou worden. Dit was niet wenselijk voor het Platform Duurzaam Fryslân die ook graag ruimte zou willen voor turbines op land, het Comité Hou Friesland Mooi die een eerlijkere verdeling over de provincie wilde en het de Friese Milieufederatie die een te grote druk op het Waddengebied vreesde (Van der Werf 2014). Alle drie stonden

ze voor het normatieve principe van een integraal proces waarbinnen de belangen van initiatiefnemers, omwonenden en elementen als natuur, landschap en milieu, een plek hadden. Dit kan worden gezien als het ideaalbeeld uit de inleiding, de leidende redevoering die als krachtig mechanisme zorgt voor overwicht, en waarmee alternatieve strategieën worden genegeerd.

Instemming

De derde dimensie van Beetham (1991) stelt dat er vrijwillige instemming dient te zijn van 'onderschikten' met de politieke machtsuitoefening door de dominante factor, zoals door democratische mechanismen. Deze vrijwillige instemming was er per definitie bij de NGO's. Zij hadden het proces zelf voorgesteld aan de politiek. Deze instemming met Fryslân foar de Wyn was in beginsel wederzijds, echter trok de politiek deze uiteindelijk in.

Het zijn de leden van de FNP die er voor hebben gezorgd dat de politieke vertegenwoordiging van hun partij de steun voor het proces hebben ingetrokken. Hiermee hebben zij, al dan niet onder de druk van de achterban, de 'codering van de macht' ontcijfert.

Terugblikkend op de drie dimensies kan worden gesteld dat het gebrek aan een waarborg voor de deelnemers geen recht doet aan de omvang van Fryslân foar de Wyn en de impact die het proces heeft gehad op de *mienskip* (de Friese samenleving). De discussie over windturbines heeft sommige dorpen sociaal gespleten. De 'gedeelde waarden' hebben gezorgd voor een krachtig mechanisme van overwicht. De

'codering van deze macht' is echter ontcijfert waardoor de wederzijdse instemming wegviel. Het is daarmee de vraag in hoeverre de provinciale politiek daadwerkelijk de waarden van Fryslân foar de Wyn deelde. Uiteindelijk heeft dit de deelnemers aan het proces benadeeld. De windturbine-eigenaren weten niet wat er gaat gebeuren met de 325 bestaande turbines in Fryslân en ook de omwonenden weten niet of er in hun buurt, op termijn, parken opgeschaald gaan worden of dat er turbines in de omgeving gesaneerd zullen worden. Het had het proces geholpen wanneer de Statenfracties en Gedeputeerde Staten bij aanvang van het proces aan hadden gegeven wat zij vonden dat de status was van Fryslân foar de Wyn, dan hadden de deelnemers een betere inschatting kunnen maken van welk gewicht zij hechtten aan het proces.

3.4.5 Geografische schaal

De vijfde kritiek heeft betrekking op het schakelen tussen verschillende geografische schalen. Wanneer er geschakeld wordt veranderen namelijk de actoren; nieuwe groepen van participanten dienen zich aan binnen de governance scope of versterken hun positie, anderen kunnen daarmee worden uitgesloten (Swyngedouw 2005).

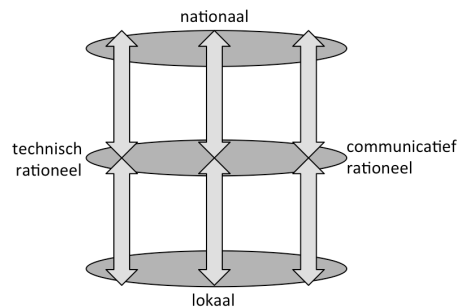
Wanneer het gaat om het schakelen tussen geografische schalen geeft Fryslân foar de Wyn aan proces van onderop gevoerd te hebben. De praktijk is echter dat ze niet vanaf de lokale schaal geopereerd hebben maar, vanwege de (onverwachte) schaal van het project, vanaf de provinciale schaal. Vanaf deze positie hebben zij een grote verscheidenheid aan initiatiefnemers verzocht plannen in te dienen. Deze verschillende soorten initiatiefnemers hebben doorgaans een eigen netwerk, op verschillende geografische schalen, binnen en buiten de overheid. Nu was er een uniform kanaal waar alle initiatieven aan moesten conformeren.

Zoals aangegeven was de omvang van Fryslân foar de Wyn onverwacht. Het driemanschap had gerekend op slechts een aantal beoordeelbare locaties (Koers 2014), maar er werden er zeventig ingediend. Dit heeft vanzelfsprekend invloed gehad op de wijze waarop het proces gevoerd is. Het was de bedoeling hier van onderop invulling aan te geven. Dit zou betekenen dat het driemanschap en de (zeer kleine) projectorganisatie naast de deelnemers aan het proces stond. Met zeventig potentiële locaties en honderden omwonenden en andere belangstellenden was dit vrijwel onmogelijk. Hiermee kan Fryslân foar de Wyn op het bestuursniveau van de

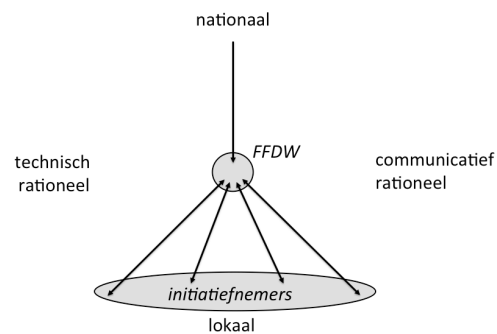
provincie geplaatst worden. Zij hebben de positie van de provinciale overheid ingenomen en vanuit hier gehandeld.

Daarnaast bestrijken de ingediende initiatieven het hele spectrum van technisch rationeel tot en met communicatief rationeel. Zo zijn de dorpsmolens van Dearsum en Reduzum ontstaan vanuit de *mienskip*, doormiddel van een proces die model kan staan voor hoe een communicatief proces gevoerd dient te worden; voor en door de gemeenschap. Windparken als Beabourren kunnen ergens op het spectrum tussen technisch rationeel en communicatief rationeel geplaatst worden; enerzijds leunen deze op het proces van Fryslân foar de Wyn, anderzijds is er goed nagedacht over hoe de omgeving betrokken kan worden bij het initiatief. Daarnaast waren er initiatieven met een duidelijke technische rationele insteek. Hoewel deze buiten de initiatieven vallen zijn Windpark Fryslân (in het IJsselmeer) en het Windpark Noordoostpolder hier een goed voorbeeld van. Zonder een uitgebreid communicatief proces gevoerd te hebben, hebben deze initiatieven een plaats gekregen in provinciaal- en Rijksbeleid. Binnen Fryslân foar de Wyn waren er initiatieven die bij deelname een dergelijk proces voor ogen hadden.

Normaliter hebben deze verschillende vormen van initiatieven andere ingangen bij overheden en eigen netwerken waar zij op gebaseerd zijn. Fryslân foar de Wyn heeft de ingangen bij overheid vernauwd tot een ingang, waar alle initiatieven zich aan dienden te conformeren. Daarnaast zijn er andere (niet gouvernementele) netwerken en relaties, die buiten het proces vielen. Volgens De Boer en Zuidema (2014) zijn juist deze 'verbindingen' nodig voor een gedragen energietransitie.



Afbeelding 16 De situatie voor Fryslân foar de Wyn: een netwerk van initiatieven (lichtgrijs) gebaseerd op gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties (donkergrijs).



Afbeelding 17 Fryslân foar de Wyn (FFDW) geplaatst op het provinciale niveau, waarbij zij steun krijgen van de nationale overheid in de vorm van tijd en vanaf het lokale niveau gevoed worden door initiatiefnemers.

Swyngedouw's kritiek lijkt hiermee van toepassing op Fryslân foar de Wyn. Met het schakelen tussen verschillende niveaus zijn actoren, ten koste van het proces, genegeerd. Daarbij was Fryslân foar de Wyn ook niet uit op een traject voor een (algehele) transitie naar duurzame energiebronnen, maar 'slechts' naar een 'korte marsroute' voor het realiseren van de 530,5 MW aan windvermogen in 2020. Wanneer de

Provinciale Staten hadden ingestemd met het advies, dan was er wel een grote stap gezet in deze energietransitie en had het doel waarschijnlijk de middelen geheiligd. Nu is het de vraag of en hoe deze netwerken zich zullen herstellen, en of zij in de toekomst ook weer bij kunnen dragen aan de energietransitie.

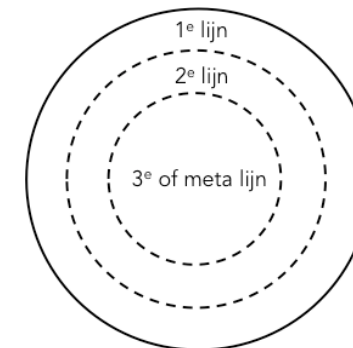
3.4.6 Hiërarchie van governance

De laatste kritiek stelt dat *Governance-beyond-the-State* ingaat tegen het onderscheid dat gemaakt wordt tussen verschillende 'lijnen' van governance. Er is een duidelijke hiërarchie tussen deze lijnen, die binnen alle overheidslagen voor kunnen komen. Desalniettemin hangen verschillende aspecten als legitimatie, status en verantwoording samen met de hiërarchie van dit netwerk van overheden (Swyngedouw 2005).

Fryslân foar de Wyn heeft een positie bemachtigd binnen de bestaande hiërarchie van *governance*. De tijdelijkheid hiervan hadden ze vastgelegd in het eigen plan van aanpak. Nadat het proces gevoerd was werd het advies een speelbal van de politiek onder de invloed van de verkiezingen. Om te begrijpen hoe dit heeft kunnen gebeuren is het goed te kijken naar welke lijnen van *governance* er zijn:

1. **Eerste lijn governance** vindt plaats op het niveau waar individuen en organisaties elkaar ontmoeten om maatschappelijke vraagstukken op te lossen en nieuwe kansen te creëren. Tevens is deze belast met de uitvoering van de opgaven geschetst in de tweede lijn *governance*;
2. **Tweede lijn governance** gaat in op de afspraken, wet- en regelgeving, normen, rollen, opvattingen, overtuigingen, procedures en organisaties, waarbinnen de eerste lijn van *governance* zich afspeelt. Tevens wordt deze geassocieerd met 'codyfing and formalising' van principes van de derde lijn *governance*;
3. **Meta- of derde lijn van governance** zijn de instituten en overeenkomsten waarin de 'grote principes' zijn vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn de Europese Unie en

de Wereldbank (Swyngedouw 2005 en Kooiman et al. 2008).



Afbeelding 18 De drie lijnen van *governance* concentrisch weergegeven. Interactie vindt zowel van binnen naar buiten plaats (Swyngedouw 2005) als van buiten naar binnen (Kooiman et al. 2008)

Voor de case van Fryslân foar de Wyn vormen de United Nations (1998) met bijvoorbeeld het Kyoto Protocol en de Europese Unie met haar klimaatdoelstellingen (SER 2013) de laag van *metagovernance*. De Rijksoverheid vormt tegelijkertijd de eerste en de tweede lijn van *governance*, zij is belast met het bekrachtigen en vertalen van internationale verdragen in nationale doelstellingen en met de uitvoering ervan, maar heeft hiervoor ook de medewerking nodig van lagere overheden.

Het Rijk heeft zichzelf de doelstelling gesteld 6000 MW aan operationeel windvermogen op land te realiseren voor 2020, daarmee vormt deze de tweede lijn van *governance*. De doelstelling is vastgelegd in het Energieakkoord, medeondertekend door het Interprovinciaal Overleg (IPO). De provincies hebben een onderlinge verdeling gemaakt voor het

realiseren van deze 6000 MW. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in een prestatieafspraken met het Rijk (IPO 2013).

Dit wil niet zeggen dat een provincie geheel vrij is in het behalen van de gemaakte prestatieafpraak. In de structuurvisie Windenergie op Land zijn de locaties vastgelegd voor windparken met een omvang van minimaal 100 MW. Voor de provincie Fryslân is dit het Windpark Fryslân in het IJsselmeer (IenM en EZ 2013). In de Crisis- en Herstelwet is opgenomen dat provincies de bevoegdheid hebben parken 'aan te leggen' met een omvang van 5 tot 100 MW (RvON 2015). Hieruit blijkt dat het Rijk en provincies samen de eerste lijn van *governance* vormen.

Hier begint dan ook een grijs gebied; de omvang van de in Rijksstructuurvisie genoemde windparken zijn niet vastgelegd. Dat wil zeggen dat het aangewezen park in Fryslân, in het IJsselmeer, verkleind kan worden door elders in de provincie windparken aan te wijzen die invulling geven aan (een deel van) de prestatieafpraak. Als het gaat om de hiërarchische verantwoordelijkheden van overheden is hier ruimte gelaten voor interpretatie. Fryslân foar de Wyn heeft gebruik gemaakt van deze ruimte, gesteund door verschillende Statenfracties, de Tweede Kamer en het kabinet. Hiermee hadden zij de volle 'verantwoordelijkheid' een invulling te vinden voor gehele opgave van 530,5 MW en vormden zij (tijdelijk) als enige de eerste lijn van *governance*.

Het proces hiervoor was omschreven in een plan van aanpak opgesteld door het driemanschap en vastgelegd in een collegebesluit. Hetgeen hierbij ontbrak was echter een aanpak voor het traject nadat de commissie het advies had

uitgebracht. Zo heeft het kunnen gebeuren dat het proces conform het plan van aanpak is uitgevoerd, maar de provinciale politiek het advies verworpen heeft. Er bleek onvoldoende borging om het advies uitgevoerd te krijgen, de ruimte binnen de prestatieafpraak werd gevuld met een toename van capaciteit in het IJsselmeer. Dit leidde tot ongenoegen bij de landelijke politiek die nu van plan is een coördinator in te stellen met een vergelijkbaar doel als Fryslân foar de Wyn en Gedeputeerde Staten; kijken naar waar draagvlak is voor windinitiatieven. Zo heeft de besluiteloosheid van de Friese politiek, onder invloed van de naderende verkiezingen (Konst 2015, Vellinga 2015), er voor gezorgd dat hetgeen Fryslân foar de Wyn probeerde te voorkomen, realiteit geworden is: de Rijksoverheid neemt de regie.

Het Rijk vormt daarmee niet alleen de gehele tweede, maar ook de eerste lijn van *governance*. Zij bepaalt volgens welke 'regels' het spel gespeeld wordt en hoe het 'speelveld' er uit ziet. De provinciale overheid had dit kunnen voorkomen door vooraf vast te leggen welke procedure er zou volgen nadat het advies uitgebracht werd en welke verantwoordelijkheden daar bij horen.

4 Implicatie: lessen uit Fryslân foar de Wyn

Dit hoofdstuk geeft, door de beantwoording van de onderzoeksvragen, een conclusie aan deze masterthesis. In de komende paragrafen worden de onderzoeksvragen beantwoord, beginnend met de sub-vragen. Tezamen geven deze een antwoord op de hoofdvraag. Deze zal in de laatste paragraaf worden toegelicht.

4.1 Randvoorwaarden

Welke randvoorwaarden liggen ten grondslag aan het proces van Fryslân foar de Wyn?

Het proces van Fryslân foar de Wyn is tot stand gekomen doordat de provinciale overheid geconfronteerd werd met een grote tegenstand bij de presentatie van de drie locaties uit Windstreek 2011. Ze liepen hiermee aan tegen de grenzen van een technisch rationeel proces. Het vraagstuk was complexer, en belangenconflicten speelden een grotere rol, dan vooraf ingeschat. Dit zorgde voor (een perceptie van) overheidsfalen en een opening voor drie NGO's die de verantwoordelijkheid wilden nemen voor een alternatief proces. Hiervoor hebben zij de goedkeuring gekregen van verschillende Statenfracties en hebben Gedeputeerde Staten besloten tijd en middelen vrij te maken voor dit proces. Vanwege de wisselwerking tussen provinciaal en Rijksbeleid was het ook nodig dat er in het kader van de Rijksstructuurvisie Wind op Land ruimte gemaakt voor het proces. Tijdens de behandeling ervan in de Tweede Kamer is hiervoor een motie aangenomen, het kabinet heeft toegezegd hier maximaal uitvoering aan te geven.

Om te weten te komen wat er anders is aan dit proces, dan wanneer de overheid invulling zou geven aan de opgave, is de volgende sub-vraag gesteld;

4.2 Alternatief proces

Wat onderscheidt het proces van Fryslân foar de Wyn van andere (politiek-bestuurlijke) processen?

Hetgeen Fryslân foar de Wyn onderscheidt van politiek-bestuurlijke processen is dat deze de *government* (tijdelijk) achter zich gelaten heeft en een vorm van *governance* heeft toegepast, waarbij windondernemers en de *Civil Society* met overheidstaken over namen. Met dit proces van *Governance-beyond-the-State* wilden de NGO's zorgen voor een integrale afweging van de belangen van omwonenden (*People*), van natuur, landschap en milieu (*Planet*) en van ondernemers (*Profit*). Binnen dit proces was er ruimte voor de verschillende groepen; de ondernemers konden plannen indienen, omwonenden mochten hier een mening over geven en de Commissie van Advies beoordeelde de plannen in relatie tot elkaar en het effect van de plannen op landschappelijke en natuurwaarden. Dit zou moeten leiden tot een gedragen advies. Of dit ook geluk is beantwoord de volgende sub-vraag;

4.3 Onderscheidende factoren

Hebben deze onderscheidende factoren bijgedragen aan de doelstelling van Fryslân foar de Wyn?

De onderscheidende factoren hebben bijgedragen aan de doelstelling van Fryslân foar de Wyn, zoals zij deze zelf hebben omschreven. Zo is het, in tegenstelling tot de provinciale overheid, gelukt een integraal proces te voeren. Ook is het hen gelukt een advies uit te brengen waar alle belangen in meegewogen zijn. De impliciete doelstelling, dit advies ook uitgevoerd te krijgen, is niet gelukt.

Wanneer Fryslân foar de Wyn beschouwd wordt doormiddel van de kritieken van Swyngedouw, dan zijn er een aantal lessen te leren:

1. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de vertegenwoordigde belangen georganiseerd zijn op de schaal waarop ze opereren. Voor Fryslân foar de Wyn is dat de provinciale schaal. Zo kunnen zij, ook op onderliggende schalen, individuen en groepen mee krijgen in het proces;
2. Ook is het van belang dat de dochterorganisaties naar de leden communiceren dat zij het proces steunen. Het is waarschijnlijk dat zij in het voortraject hadden ingestemd met de doelstelling van Fryslân foar de Wyn. Eenmaal ingestemd hadden de leden (potentiële omwonenden) ook de consequenties moeten dragen van het proces;
3. Verder heeft Fryslân foar de Wyn aangetoond dat transparantie niet per definitie de bestuurbaarheid

bevorderd. De Provinciale Staten hadden de beschikking over een grote hoeveelheid informatie, die voort was gekomen uit het proces van Fryslân foar de Wyn en de hoorzittingen die de Staten zelf hebben georganiseerd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 37, op veel punten tegenstijdige, moties en amendementen;

4. Met het proces zijn ook verwachtingen gewekt bij de deelnemende windondernemers en omwonenden, verwachtingen die niet nagekomen zijn. Deelnemers hadden hierbij geen beginselen of wetten om op terug te vallen. Hetgeen geen recht doet aan de schaal en impact van het proces. De politiek had aan kunnen geven welke status zij Fryslân foar de Wyn toedichtten. Dit had de deelnemers in staat gesteld een inschatting te maken van welk gewicht zij aan het proces hechtten.
5. Verder heeft Fryslân foar de Wyn netwerken en verbindingen, vallend buiten de eigen structuren, uitgesloten. Voor de opgave die zij op zich genomen hadden en de snelheid waarmee zij dit wilden uitvoeren was dit echter geen probleem. Nu de Provinciale Staten een andere keuze gemaakt hebben is het de vraag of en hoe zij zich zullen herstellen. Voor een gedragen proces, ook in de toekomst, is het daarom van belang op de juiste wijze om te gaan met (niet) gouvernementele netwerken en verbindingen.
6. Tot slot is het van belang dat het plan van aanpak volledig is, van initiatief tot en met uitvoering. Hierbij moeten ook de verantwoordelijkheden tussen verschillende overheden goed omschreven en vastgelegd zijn. Dit kan voorkomen dat een overheid

zich terugtrekt en de opgave geheel overlaat aan een andere overheid.

De beantwoording van de laatste sub-vraag gaat in op de consequenties van deze beschouwde kritieken;

4.4 Beleidsmatige impact

Wat is de beleidsmatige impact geweest van het proces van Fryslân foar de Wyn?

De beleidsmatige impact en daarmee de effectiviteit van het proces van Fryslân foar de Wyn is nihil. De Gedeputeerde Staten hebben het advies en de bijbehorende scenario's naast zich neergelegd. Het waren de Provinciale Staten die hierdoor een oordeel moesten vellen. Hierop besloten zij hoorzittingen te organiseren om nogmaals de voor- en tegenstanders te horen. Daarnaast konden zij gebruik maken van een grote hoeveelheid aan informatie gegenereerd door de regiegroep en de Commissie van Advies. Het is de vraag of dit de bestuurbaarheid ten goede gekomen is. Uiteindelijk hebben ook zij het advies naast zich neergelegd.

De besluiteloosheid van de Friese politiek heeft er voor gezorgd dat de Minister van Economische Zaken, de heer Kamp, besloten heeft een windcoördinator in te stellen met ongeveer hetzelfde doel als Fryslân foar de Wyn: zorgen voor *"maatschappelijke acceptatie voor wind op land"*. Deze coördinator kan gebruik maken van het vele voorwerk Fryslân foar de Wyn heeft gedaan.

Hetgeen de ruimtelijke sector en de ruimtelijke wetenschappen kunnen leren van Fryslân foar de Wyn is reeds uitgewerkt in de beantwoording van de sub-vragen. Met de hoofdvraag wordt nogmaals teruggekomen op de kern;

4.5 Bijdrage nieuwe vormen van governance

Welke bijdrage kan het gevoerde proces van Fryslân foar de Wyn leveren aan nieuwe vormen van governance voor maatschappelijk-ruimtelijke opgaven op regionaal niveau?

De wijze waarop Fryslân foar de Wyn een bijdrage kan leveren aan nieuwe vormen van *governance* voor maatschappelijk-ruimtelijke opgaven op regionaal niveau is dat deze heeft bewezen dat het mogelijk is een proces te voeren los van de overheid.

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat een proces dat de 'staat voorbij gaat' niet vanzelfsprekend is en dat er meer voor nodig is dan hetgeen Fryslân foar de Wyn behelsde. Cases als Fryslân foar de Wyn zijn waardevol voor het testen en genereren van nieuwe theorieën in de praktijk. Het is de vraag of de initiatiefnemers van het proces (het driemanschap) zich bewust waren van het feit dat zij bezig waren met het testen en genereren van nieuwe theorieën. Desalniettemin heeft het driemanschap een bijdrage geleverd aan de planologische traditie, met een vorm van 'planning doormiddel van *governance*', waarbij ze voorbij de staat gingen in een vorm van *Governance-beyond-the-State*.

De belangrijkste les daarbij is het institutionele raamwerk, waarbinnen het proces afspeelt, zo goed als mogelijk te formuleren en te borgen. Zodat de overheid niet zomaar de steun in kan trekken.

5 Terugblik

Het proces van Fryslân foar de Wyn was net voorbij de initiatieffase waarna Antea Group gevraagd werd naar een afstudeerder die het proces van A tot Z kon volgen en de handen uit de mouwen wilde steken. Als 'onderzoeker' ben ik toen op een rijdende trein gestapt. Dit leidde tot zowel voordelen als nadelen. Immers stond ik zo dicht op het proces en kon ik veel informatie vergaren uit eerste hand, maar mijn sympathie voor de initiatiefnemers, de medewerkers en deelnemers aan het proces kan ik moeilijk verbergen. Dit belet mij niet kritisch naar het proces te kijken, maar maakt mij wel *biased*. Met deze thesis tracht ik ook niet *de* waarheid te verkondigen -er zijn namelijk veel waarheden als het gaat om dit onderwerp-, maar een case te beschrijven waarvan ik denk dat de planologische sector hier van kan leren.

Het was april 2014 toen ik voor het eerst in aanraking kwam met Fryslân foar de Wyn. De discussie over windenergie in Fryslân was gaan liggen na Windstreek 2011, maar zou snel weer oplaaien tijdens het initiatief van het Comité Hou Friesland Mooi, de Friese Milieufederatie en het Platform Duurzaam Fryslân om te komen tot een alternatieve invulling van de opgave van 530,3 MW aan windvermogen in Fryslân. Tijdens deze periode maakte ik kennis met de heren Koers, Houtsma en Van der Werf, en ook met de rest van de 'projectorganisatie' bestaande uit de dames Tuimaka en De Jong.

Al snel stroomden de initiatieven binnen. Het was de taak van de projectorganisatie er voor te zorgen dat deze op de juiste wijze werden ingediend en voorbereid voor beoordeling door de regiegroep. Zij maakten een onderverdeling in een kandidaten- en reservelijst. Het bekendmaken van deze eerste lijsten zorgden voor een eerste siddering door de provincie. De Leeuwarder Courant kopte met een kaart met 39 'Plekken voor megamolens' en gaf aan dat 'Friesland zich op kon maken voor een hete zomer' (Bosma 2014).

Het windrijke deel van Fryslân werd opgedeeld in regio's waar uiteindelijk 12 bijeenkomsten zouden worden gehouden, waarvan de eerste op 26 mei in Witmarsum en de laatste een maand later op 25 juni in Heerenveen. Er was veel belangstelling voor de bijeenkomsten die soms veel emoties opriepen. De projectorganisatie leerde snel, waardoor de organisatie van de bijeenkomsten steeds complexer werd. De begeleiding van de bijeenkomsten vroeg daarom om steeds meer mensen en de projectorganisatie groeide. Er werden ook verslagen gemaakt die naderhand openbaar gemaakt werden.

Na de bijeenkomsten was het aan de oorspronkelijke projectorganisatie om de stukken in orde te maken voor de Commissie van Advies. Tegelijkertijd werkte Antea Group aan een maatlat en een effectenmatrix, aan de hand waarvan de commissie de projecten kon beoordelen. Er vonden in totaal drie bijeenkomsten plaats van de commissie in het dorps huis van Tzum. De projecten van de kandidatenlijst werden beoordeeld ten opzichte van elkaar en omgevingsfactoren als natuur- en archeologische waarden. Op 6 oktober bracht Winsemius het advies van de commissie uit. Rond deze datum vond ook de overdracht van de informatie naar de provinciale

organisatie en de college's van de betrokken gemeenten in te lichten. Uiteindelijk namen op 28 oktober Gedeputeerde Staten en op 17 december Provinciale Staten de welbekende besluiten.

Tijdens het hele proces van:

- de binnenkomst van de initiatiefvoorstellen;
- het organiseren en begeleiden van de regiobijeenkomsten;
- het in orde maken van de stukken voor de Commissie van Advies;
- het ontwikkelen van de maatlat en effectenmatrix;
- het ondersteunen van de Commissie van Advies;
- het overdragen van de informatie aan de provinciale organisatie;
- tot en met het informeren van de collegebesturen,

heb ik een rol mogen spelen, meestal in samenwerking met mijn mentor en later collega bij Antea Group, de heer De Vries (tevens secretaris van de Commissie van Advies). Veelal was mijn taak hierbij het vervaardigen van kaartmateriaal voor in adviezen en voor bij persberichten. Soms was het dan nodig om in sessies over en weer te mailen, ook op de avonden en in de weekenden, tussen het sporten en de boodschappen door. 'Met de complimenten van Winsemius,' zo mag ik op mijn Curriculum Vitae vermelden.

Deze betrokkenheid bij het proces heeft er voor gezorgd dat ik begaan ben met het proces en sympathie heb voor de bedenkers en de deelnemers er aan. Toch heeft mijn inzet er ook voor gezorgd dat ik een bepaalde mate van *goodwill* heb opgebouwd, die er voor gezorgd heeft dat men openhartig met mij sprak. Dit heeft er voor gezorgd dat soms de opname moest worden stopgezet tijdens de interviews en dat de

verslagen hiervan niet openbaar zijn, wel heeft het mij een unieke kijk gegeven in dit bijzondere en leerzame proces.

Tijdens het schrijven van deze thesis ben ik door veel mensen gevraagd wat mijn mening is over windenergie in Fryslân. Vanwege mijn eerder genoemde dilemma had ik hierover lange tijd geen mening. Tot besluit is het tijd voor mijn mening:

*"Ik ben voor een proces waarbij mensen naar
elkaars argumenten luisteren voordat ze besluiten voor of
tegen te zijn."*

Wie kan daar tegen zijn?

Jurjen Meijer
17 augustus 2015

6 Literatuur

Interviews*

- Houtsma J. (2014) interview gehouden op: 3 juni 2014
- Hylkema L. en Hylkema T. (2015) Interview gehouden op: 16 april 2015
- Koers A.W. (2014) Interview gehouden op: 7 mei 2014
- Konst J.H.J. (2015) interview gehouden op: 12 februari 2015
- Van der Werf H. (2014) Interview gehouden op: 20 mei 2014
- Vellinga H. (2015) Interview gehouden op: 15 april 2015

* Deze interviews zijn uitgewerkt terug te vinden in het bijlagenboek.

Overig

- Atelier Fryslân (2009) Fryske Wyn: windturbines en ruimtelijke kwaliteit, Arnhem/Leeuwarden, februari 2009
- Beetham D. (1991) The legitimation of power, Palgrave - New York, 1991
- Bosma W. (2014) Landturbines: 330 MW haalbaar, Leeuwarder Courant - Leeuwarden, 7 oktober 2014
- CBS (2014) Windenergie op land: productie en capaciteit per provincie, statline.cbs.nl, bezocht: 29 juli 2015
- Club of Rome (2014) The story of the Club of Rome, clubofrome.org, bezocht: 21 juli 2014

Comité Hou Friesland Mooi (2013) Een alternatief Windstreek 2012/2013: Bouwstenen, april 2013

Davies H.W.E. (1989) Planning Control in Western Europe, HMSO – London, 1989

De Boer J. en Zuidema C. (2014) Integrated energy landscapes: how co-evolutionary behaviour informs planning to adapt its strategies, gepresenteerd op AESOP Annual Congress, Utrecht, 2014

De Roo G. (2010) Being or becoming? That is the question! Confronting complexity with contemporary planning theory, Ashgate - Farnham, 2010

De Roo G. (2014) Planning Theory: Lecture 6, Groningen, 2014

De Roo G. en Porter G. (2007) Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment, Ashgate - Farnham, 2007

De Roo G. en Voogd H. (2004) Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, Coutinho - Bussum, 2004

De Vries A.A., Litjens P.J.M en Jansen P.F.C. (2014) Structuurvisie Windenergie op Land: Motie van het lid De Vries C.S. (33 612, nr. 29), Tweede Kamer der Staten Generaal - Den Haag, april 2014

De Vries A.J. (2014) FNP stond ijzersterk na 'Wirdum, Leeuwarder Courant - Leeuwarden, 29 oktober 2014

Dean M. (1999) Governmentality: Power and Rule in Modern Society, Sage – Londen, 1999

Dicke J.J. (2014) Reactie op uw zienswijze op de structuurvisie Fryslân Windstreek 2012 (brief), Provincie Fryslân -

Leeuwarden, 21 februari 2014

Elkington J. (1997) *Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Capstone Publishing Ltd., Oxford - 1997

Fryslân foar de Wyn (2013) Plan van aanpak, november 2013

Fryslân foar de Wyn (2014) *Waarom doen we dit?*, fryslanfoardewyn.nl, bezocht: 21 juli 2014

Gedeputeerde Staten (2014a) *Beslutelist gearkomste fan D.S., Provincie Fryslân - Leeuwarden*, 18 februari 2014

Gedeputeerde Staten (2014b) *Beslutelist gearkomste fan D.S., Provincie Fryslân - Leeuwarden*, 28 oktober 2014

Greenwood D.J. en Levin M. (2007) *Introduction to Action Research: Social Research for Social Change*, Sage Publications Ltd. - Londen, 2007

Grondmij (2007) *Evaluatie Windstreek 2000*, Waddinxveen, februari 2007

Heldeweg, M.A. en Sanders M.Ph.Th. (2011) *Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking*, Bestuurskunde, Vol. 20 Nr. 2, 2011

Hooghe L. en Marks G. (2003) *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, *American Political Science Review*, 97, p. 233-243, mei 2003

IenM en EZ (2013) *Ontwerp-structuurvisie Windenergie op land*, Den Haag, maart 2013

IPO (2013) *Laatste MW's windenergie verdeeld over de provincies*, ipo.nl, 19 juni 2013

IPWA (2001) *Windpark Afsluitdijk: advertentie voor*

informatiebijeenkomst, Leeuwarder Courant, september 2001

Kamp H.G.J. (2014) *Kamerbrief Moties VAO windenergie op land*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 20 mei 2014

Kooiman J. et al. (2008) *Interactive governance and governability: an introduction*, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol. 7 Nr. 1, 2008

Leeuwarder Courant (2002a) *'Arrogant centralisme' breekt molenplan op*, Leeuwarder Courant, 12 maart 2002

Leeuwarder Courant (2002b) *Jorritsma eist nieuw molenplan*, Leeuwarder Courant, 27 maart 2002

Leeuwarder Courant (2014) *530,5 MW wind, wat betekent dat voor u?*, Leeuwarder Courant, Leeuwarden, 22 oktober 2014

NLVOW (2015) *Kaart groepen NL: Interactie kaart*, nlvow.nl, bezocht: 29 juli 2015

NWEA, Natuur en Milieufederaties, Natuur & Milieu en Greenpeace (2014) *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*, Utrecht, 2014

Platform Duurzaam Fryslân (2012) *aanbod 600: het aanbod voor de ontwikkeling van windenergie in Fryslân*, 2012

Provincie Fryslân (1995) *Streekplanuitwerking Windstreek 1995*, Leeuwarden, juni 1995

Provincie Fryslân (2000) *Streekplan Windstreek 2000*, Leeuwarden, oktober 2000

Provincie Fryslân (2005) *Startnotitie Evaluatie Windstreek 2000*, Leeuwarden, oktober 2005

Provincie Fryslân (2006) *'Om de kwaliteit fan de romte':*

- Streekplan Fryslân 2007, Leeuwarden, december 2006
- Provincie Fryslân (2011) Houtskoolschets Windstreek 2011, Leeuwarden, 2011
- Provincie Fryslân (2012) Ontwerp-structuurvisie Fryslân Windstreek 2012, Leeuwarden, augustus 2012
- Provincie Fryslân (2014a) Structuurvisie Fryslân Windstreek 2014 IJsselmeer, Leeuwarden, februari 2014
- Provincie Fryslân (2014b) 17, 18, 20 en 24 november 2014, hoorzitting windenergie, fryslan.frl, bezocht: 23 mei 2015
- PvdA, CDA en FNP (2011) Koällysje-akkoart 2011-2015; Nije enerzjy foar Fryslân, Leeuwarden, 2011
- Runia L., Santing J., De Vries A.J. en Meijer J. (2014) Fryslân foar de Wyn: Maatlat en Effectenmatrix, Antea Group - Oosterhout, september 2014
- RVO (2013) De Rijkscoördinatieregeling, rvo.nl, bezocht: 21 juli 2014
- RvON (2015) Crisis- en herstelwet: Windparken van 5 tot 100 MW, rvo.nl, bezocht: 29 juli 2015
- SER (2013) Energieakkoord voor duurzame groei, Den Haag, september 2013
- Stoet F.A. (1925) Nederlandsche spreekwoorden, spreekwijzen, uitdrukkingen en gezegden. W.J. Thieme & Cie – Zutphen, 1923-1925
- Swyngedouw E. (2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State, Urban Studies Vol. 42 Nr. 11, oktbober 2005
- TNS NIPO (2014) Fryslân foar de wyn? Draagvlakonderzoek windenergie-initiatieven in Friesland, Amsterdam, 2014
- United Nations (1998) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 1998
- Van der Cammen H. en De Klerk L. (2003) Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk, Het Spectrum - Utrecht, 2003
- Van Dijk T. en Van der Wulp N. (2010) Not in my open space: Anatomy of neighbourhood activism in defence of land use conversion. Landscape and urban planning, Vol. 96 Nr. 1, mei 2010
- Van Vliet R. (2014) Programma Project en Procesmanagement bij complexe ruimtelijke opgaven, Groningen, november 2014
- Verhees G. (2013) Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk, Rijksuniversiteit Groningen - Groningen, 2013
- VNO NCW et al. (2014) Adhesie betuiging voor Fryslân foar de Wyn: De tien voordelen van Fryslân foar de Wyn, fryslanfoardewyn.nl, gepubliceerd: 10 december 2014
- Winsemius P. et al. (2014) Eindrapport Regiegroep Fryslân foar de Wyn: Aanbevelingen Commissie van Advies, Leeuwarden, september 2014
- Woltjer J. (2000) Consensus Planning: The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development, Rijksuniversiteit Groningen - Groningen, 2000
- Zuidema C. (2011) Stimulating Local Environment Policy: Making Sense of Decentralization in Environmental Governance, Rijksuniversiteit Groningen - Groningen, 2011

7 Dank aan...

Regiegroep

Johannes Houtsma
Albert Koers
Hans van der Werf

Projectorganisatie

Jitske Tuimaka
Geerte de Jong
Signhild Moerland

Provincie Fryslân

Niels de Bruijn
Jan Jaap Dicke
Hans Konst

Commissie van Advies

Pieter Winsemius
Menno van Dijk
Jandirk Hoekstra
Henk Kroes
Douwe Monsma
Ytsen Strikwerda
Hans van der Vlist

Antea Group

Johan Apperloo
Johan Santing
Lex Runia
Anne Jochum de Vries

Verder

Sietze Bottema
Arjen Doedel
Jaap Jepma
Immie Jonkman
Piebe Piebenga
Annemieke Reitsma

Rijksuniversiteit Groningen

Christian Zuidema
en Jessica de Boer, voor haar geduld