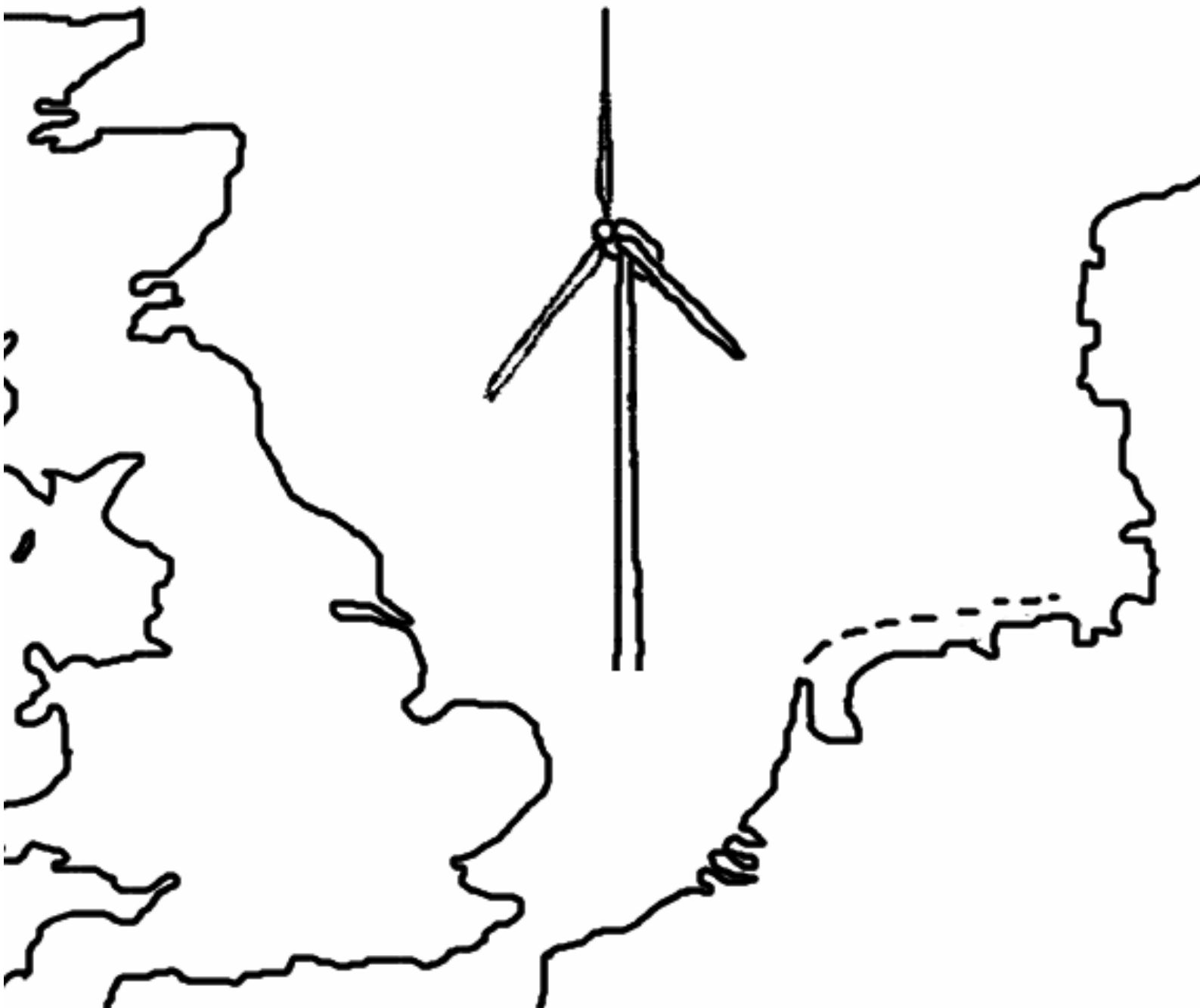


De planning van windenergie op de Noordzee

Naar een nieuw Nederlands regime voor
wind op zee



De planning van windenergie op zee

Naar een nieuw Nederlands regime voor wind op zee

Jelly van der Kloet

Masterthesis Environmental and Infrastructure Planning

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Begeleiding:

S. Zeelenberg

Groningen, 2006

Voorwoord

Het laatste onderdeel van de Master Environmental and Infrastructure Planning is het uitvoeren van individueel en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek, waarvan deze scriptie het resultaat is. Onderwerp van de scriptie is de planning van windenergie op de Nederlandse Noordzee.

Voorafgaand aan de start van het onderzoek heb ik mee mogen werken aan een casestudie naar het Offshore Windpark Egmond aan Zee. Deze casestudie maakte onderdeel uit van een onderzoek door POWER. POWER staat voor Pushing Offshore Wind Energy Regions. Het is een Interreg IIIb programma en heeft onder andere tot doel het uitwisselen van ervaringen tussen regio's rond de Noordzee. In het betreffende onderzoek zijn de ervaringen, opgedaan bij de planning van windparken op zee in verschillende landen rond de Noordzee, samengevoegd en geanalyseerd. Tijdens dit onderzoek kreeg ik inzicht in de problemen die zich in Nederland voordoen bij de planning van windenergie op zee. Door verschillende partijen werden een aantal planningsinstrumenten genoemd waarmee deze problemen opgelost zouden kunnen worden. In dit onderzoek wordt gekeken of deze instrumenten daadwerkelijk een oplossing kunnen bieden. Enkele cases uit het POWER onderzoek, waarin deze instrumenten ook zijn toegepast, worden ter illustratie gebruikt.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om hier mijn afstudeerbegeleider Sjoerd Zeelenberg te bedanken voor de opbouwende kritieken die hij tijdens mijn onderzoek gegeven heeft. Ook dank voor de kans die mij geboden is om mee te lopen in het POWER onderzoek. Daarnaast wil ik ook de personen bedanken die mee hebben gewerkt aan de interviews in het kader van de casestudie naar het Offshore Windpark Egmond aan Zee. Deze interviews hebben mij inzicht geboden in de Nederlandse planning van windenergie op zee vanuit verschillende gezichtspunten.

Jelly van der Kloet

Groningen,
Juli 2006

Samenvatting

In dit onderzoek, *De planning van windenergie op de Noordzee*, wordt gezocht naar een passende planningstrategie voor windenergie op de Nederlandse Noordzee. Het huidige Nederlandse regime voor wind op zee bestaat uit de *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* en daarbij behorende *beschrijving behandeling vergunningaanvragen*. Dit regime levert problemen op voor zowel de overheid, marktpartijen als natuur- en milieuorganisaties. Zo heeft de overheid geen mogelijkheid om aanvragen en aanvragers te selecteren. Marktpartijen moeten langdurige en kostbare procedures doorlopen zonder dat zij de zekerheid hebben dat dit tot een vergunning zal leiden en natuur- en milieuorganisaties hebben niet de mogelijkheid om constructief mee te denken en inspraak te leveren. Door verschillende partijen werden een strategische-m.e.r. en tenderprocedure genoemd als instrumenten die een oplossing kunnen bieden voor de huidige problemen. De hypothese die in dit onderzoek wordt getoetst luidt dan ook: *Zekerheid krijgen over de vraag of een strategische-m.e.r. en tenderprocedure een oplossing zijn voor de problemen die op dit moment spelen bij de vergunningverleningsprocedure voor offshore windparken in Nederland*.

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van het *Raamwerk voor planninggericht handelen* van De Roo. Hiermee kan worden onderzocht of een planningsstrategie past bij een vraagstuk. Het raamwerk bestaat uit drie handelingsperspectieven die aan de hand van de mate van complexiteit met elkaar kunnen worden verbonden. Het eerste handelingsperspectief is het doelgerichte handelingsperspectief waarin het gaat om de vraag wat er bereikt dient te worden. Kenmerken van relatief eenvoudige vraagstukken in dit perspectief zijn ondermeer een vaststaand doel en rechtlijnig regelproces. Relatief zeer complexe vraagstukken in dit perspectief hebben kenmerken als geïntegreerde problemen en oplossingen en de nadruk ligt in deze vraagstukken op geheel, delen én contextuele omgeving. In het beslissingsgerichte handelingsperspectief gaat het om de vraag hoe het doel bereikt kan worden. Relatief eenvoudige vraagstukken herbergen kenmerken als weinig onzekerheden en functionele rationaliteit. Relatief zeer complexe vraagstukken kunnen worden herkend aan kenmerken als communicatieve rationaliteit en aanpassing aan de omgeving. Het laatste handelingsperspectief is het institutiegelerichte. Hierin gaat het om de vraag wie er bij het vraagstuk betrokken zijn. Kenmerken van relatief eenvoudige vraagstukken zijn hierin ondermeer centrale sturing en een hoge mate van formalisering. Enkele kenmerken van relatief zeer complexe vraagstukken zijn interactieve sturing en een hoge mate van flexibiliteit. Wanneer vraagstukken vanuit alle drie de handelingsperspectieven worden benaderd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit dan kan in de meeste gevallen worden gesproken van beleid dat in balans is. De verschillende regimes voor windenergie op zee zijn besproken aan de hand van de drie handelingsperspectieven.

Het huidige Nederlandse regime voor wind op zee is gebaseerd op het 'first come, first serve' principe. Dit betekent dat de ontwikkelaar die als eerste een complete vergunningaanvraag indient een vergunning krijgt om een windpark te bouwen. Het doel voor wind op zee in dit regime is flexibel terwijl in het beleid strakke procedures zijn vastgelegd die moeten worden gevolgd om een vergunning te verkrijgen. Aan de andere kant krijgt de ontwikkelaar tijdens de start van de planningsprocedure veel vrijheden in bijvoorbeeld de selectie van de locatie. Kijkend naar het regime vanuit het *raamwerk voor planninggericht handelen* wordt het vraagstuk niet vanuit elk handelingsperspectief benaderd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit. Het beleid is daardoor mogelijk niet in balans.

Ook het Duitse regime voor wind op zee is gebaseerd op het 'first come, first serve' principe. In het Duitse regime werd het beleid wel vanuit de handelingsperspectieven benaderd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit. De doelen waren redelijk vaststaand en dat paste bij de centrale vorm van sturing. In de uitvoering van het beleid bleek de sturing toch

minder centraal. Ook het Duitse regime voor windenergie op zee lijkt niet helemaal in balans te zijn.

In het regime dat in Nederland van kracht was tijdens de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee werd gebruik gemaakt van voorselectie van een locatie door de overheid. De ontwikkelaar werd door middel van een tenderprocedure gekozen. In dit geval stond het doel vooraf vast, dat paste bij de centrale vorm van sturing en de functioneel rationele benadering van het vraagstuk. In dit regime werd het vraagstuk vanuit de drie handelingsperspectieven benaderd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit. De benadering lijkt in balans te zijn.

In de regimes in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk werden vooraf locaties geselecteerd en werden ontwikkelaars door middel van een tender geselecteerd. De overheid heeft in beide regimes veel invloed op het planningsproces. Dit past bij de vaststaande doelen in de beide landen. Ook de functioneel rationele benadering vanuit het beslissingsgerichte handelingsperspectief past hierbij. In beide regimes wordt het vraagstuk vanuit de drie handelingsperspectieven benaderd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit. De regimes lijken in balans te zijn. Deze regimes worden door onderzoekers dan ook meer gewaardeerd dan de regimes op basis van het 'first come, first serve' principe. Redenen waarom de regimes worden gewaardeerd zijn ondermeer de procedures die duidelijk aanknopingspunten en ijkmomenten bevatten, het gegeven dat de overheid heeft de mogelijkheid om aanvragen en aanvragers te selecteren en een beperking van de onzekerheden voor ontwikkelaars. Deze positieve punten zijn ondermeer het gevolg van de benadering van het vraagstuk vanuit het regime als relatief eenvoudig.

Kijkend naar de verschillende regimes kan worden geconcludeerd dat de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee en het regime in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken alle drie vanuit de drie handelingsperspectieven werden benaderd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit. Deze regimes zouden daarmee het meest in balans zijn. In alle drie de gevallen werd vooraf een locatie geselecteerd en een tender uitgevoerd. Deze regimes werden door onderzoekers over het algemeen ook meer gewaardeerd dan het Nederlandse en Duitse regime.

Ook het Nederlandse regime voor windenergie op zee zou meer in balans kunnen zijn wanneer een strategische-m.e.r. en tender worden toegepast en daarmee het vraagstuk vanuit de verschillende handelingsperspectieven wordt benaderd met dezelfde mate van complexiteit. Met een dergelijke benadering zou ondermeer kunnen worden voorkomen dat de ruimte op de Noordzee zo erg versnipperd dat er voor windenergie op zee geen ruimte meer is, kunnen natuur- en milieuorganisatie constructief meedenken en ontwikkelaars hoeven geen lange en kostbare procedures te doorlopen zonder enige vorm van zekerheid.

Wanneer de strategische-m.e.r. wordt uitgevoerd op een communicatief rationele wijze en de tenderprocedure op een meer functioneel rationele wijze betekent dat een verschuiving in de benadering gedurende het planningsproces. Hierdoor kan in de start van het planningsproces draagvlak worden gecreëerd en rekening worden gehouden met de veranderende context. In dit stadium is het vraagstuk nog relatief complex en wordt het ook als zodanig benaderd vanuit de drie handelingsperspectieven. Naarmate het planningsproces vordert en vraagstukken meer door zekerheden worden omgeven kunnen deze meer en meer op basis van routine, bekende methoden en standaardoplossingen worden benaderd. De overheid neemt weer een meer leidende rol in de planning van windenergie op zee, waarmee mogelijk een einde kan komen aan het huidige wisselvallige beleid.

Geconcludeerd kan worden dat een strategische-m.e.r. en tenderprocedure daadwerkelijk een oplossing kunnen bieden voor de problemen die spelen bij de planning van windenergie op zee. Wanneer gedurende het planningsproces de strategie verschuift van communicatief- naar functioneel rationeel biedt dit zowel de mogelijkheid tot creatie van draagvlak als zekerheid voor ontwikkelaars en overheid.

Inhoud

	Pagina
Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	6
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel- en Vraagstelling	10
1.3 Onderzoeksmethodiek	10
1.4 Afbakening	11
1.5 Leeswijzer	11
2 Beleid voor windenergie op zee	13
2.1 De ontwikkeling van het beleid voor windenergie op zee	13
2.2 De Wet beheer rijkswaterstaatswerken	14
2.3 De gevolgen van de nieuwe beleidsregels	16
2.4 De oorzaken van het moratorium	18
2.5 Opheffen van het moratorium	19
2.6 Tegenstellingen in het beleid	20
3 Raamwerk voor planninggericht handelen	22
3.1 Doel van het raamwerk voor planninggericht handelen	22
3.2 Werkwijze van het raamwerk voor planninggericht handelen	22
3.3 Drie handelingsperspectieven	24
3.3.1 Doelgericht handelingsperspectief	25
3.3.2 Beslissingsgericht handelingsperspectief	27
3.3.3 Institutiegericht handelingsperspectief	28
3.4 Planningstrategieën	31
4 Toepassing van het raamwerk	33
4.1 Gebruik van het raamwerk voor planninggericht handelen	33
4.2 Planning van windenergie op zee in het raamwerk	34
4.3 De nieuwe beleidsregels in het raamwerk	35
4.3.1 Beleid	35
4.3.2 Uitvoering	36
4.3.3 Het raamwerk	39
4.4 Consequenties van de plaats in het raamwerk	40

5	De planning van het Offshore Windpark	41
5.1	De planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee	41
5.2	Selectie van locatie en marktpartij	43
5.3	Positieve en negatieve aspecten van de planning	44
5.4	De planning van het OWEZ in het raamwerk	45
6	Ervaringen uit het buitenland	47
6.1	Duitsland	47
6.1.1	Het systeem voor de planning van windenergie op zee in Duitsland	47
6.1.2	Het Duitse regime in het raamwerk	48
6.1.3	Gevolgen van de plaats in het raamwerk	50
6.2	Verenigd Koninkrijk	51
6.2.1	De systemen voor planning van windenergie op zee in het VK	51
6.2.2	De systemen in het raamwerk	52
6.2.3	Gevolgen van de plaats in het raamwerk	54
6.3	Denemarken	55
6.3.1	Het Deense systeem voor de planning van windenergie op zee	55
6.3.2	Het Deense systeem in het raamwerk	56
6.3.3	Gevolgen van de plaats in het raamwerk	57
6.4	Conclusie	58
7	Een nieuw Nederlands regime	60
7.1	Redenen voor een nieuw regime	60
7.2	Selectie van voorkeursgebieden als oplossing	60
7.3	Het tenderregime als oplossing	61
7.4	Veranderingen in het Nederlandse regime	62
7.5	Een schets van een nieuw Nederlands regime	64
8	Conclusies	66
8.1	Conclusies	66
8.2	Discussie	68
8.3	Evaluatie	70
	Referenties	71
	Bijlagen	75
1	Traject vergunningverlening Wbr	76
2	Een typologie van planninggerichte handelingen	79

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse overheid wil een duurzame energiehuishouding bevorderen. De reden hiervoor is dat in het huidige energiegebruik voor een groot deel wordt voorzien door energie gewonnen uit olie, kolen en gas. De uitstoot die dit oplevert draagt bij aan klimaatverandering en andere milieu- en gezondheidsproblemen. Daarnaast wordt Nederland steeds afhankelijker van een klein aantal olie- en gaslanden. Met een duurzame energievoorziening kan op de lange termijn nog steeds gebruik worden gemaakt van schone, beschikbare en betaalbare energie. De doelen van het beleid voor een duurzame energievoorziening zijn energiebesparing en een doelmatiger gebruik van energie, een schonere productie van energie, opslag en hergebruik van CO₂ en het voldoen aan de Kyoto-doelstelling (EZ, 2005a). Eén van de doelstellingen van de overheid is dat in 2020 10% van alle verbruikte energie in Nederland duurzaam is opgewekt. Hiervoor geldt als tussendoelstelling 5% in 2010 (Milieu Centraal, 2006). Windenergie is één van de duurzame energiebronnen waarmee de overheid de doelstellingen wil behalen. Door de overheid werd vermoed dat de realisatie van windenergie alleen op het vasteland niet voldoende zou zijn om de doelstellingen te behalen (TK, 1998). Daarom heeft de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (Novem) in 1996 onderzoek gedaan naar niet-traditionele locaties voor windenergie, zoals locaties met een lage windsnelheid en locaties offshore (Kamp, 2002). Inmiddels zijn voor de bouw van twee windparken in de Noordzee alle benodigde vergunningen afgegeven. Het Offshore Windpark Egmond aan Zee (voorheen Near Shore Windpark) zal worden gebouwd voor de kust van Egmond. Het Q7-Windpark (Q7-WP) zal circa 25 kilometer uit de kust voor IJmuiden worden gebouwd. Voor beide parken is een vergunning afgegeven op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr).

Gedurende en na de vergunningverlening van de eerste twee windparken is het beleid voor windenergie op zee vele malen gewijzigd. In de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* (5^e Nota) werden voorkeursgebieden aangewezen. Hieraan zou een concessiestelsel worden gekoppeld. In afwachting van dit concessiestelsel werd een moratorium ingesteld. De 5^e Nota is nooit vastgesteld en werd geïntegreerd in de *Nota Ruimte*. In de *Nota Ruimte* werd ervoor gekozen om windenergie in principe overal toe te laten, met uitzondering van een aantal specifiek aangewezen gebieden¹. Vervolgens werd gewerkt aan een wetsvoorstel dat voorzag in voorselectie, waarbij de aanvraag kon worden getoetst aan financiële en technische criteria. De voorselectie zou leiden tot een verdubbeling van de beslismomenten. Dit en de verwachting dat het stelsel van voorselectie zou leiden tot een stapeling van beroepsprocedures waren redenen om het wetsvoorstel niet in te dienen. Er werd besloten de *Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone* aan te passen (TK, 2004b). Deze *nieuwe beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* werden van kracht op 31 december 2004, waarmee het moratorium werd opgeheven (Rijkswaterstaat Noordzee, 2005). Met de nieuwe beleidsregels geldt voor windenergie op zee letterlijk: 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. "Degene die als eerste een complete vergunningaanvraag voor een windturbinepark op de Noordzee indient, inclusief een milieueffectrapportage, krijgt een vergunning om op de aangevraagde locatie zo'n windpark te mogen bouwen" (VROM, 2005: 2).

¹ Interview met Dhr. Van den Heuvel, beleidsadviseur Directie Noordzee, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Na het van kracht worden van de nieuwe beleidsregels werden door 6 initiatiefnemers in totaal 78 (concept-) startnotities ingediend voor offshore windturbineparken op 48 unieke locaties met een totaalvermogen van maximaal 21.000 MW. Het zeer grote aantal aanvragen, adviezen van de Commissie MER en een aankondiging van de Minister van EZ van het tijdelijk op nul zetten van subsidies voor windturbineparken op zee stonden een behoorlijke procedureafhandeling in de weg (TK, 2005a). Het aantal aanvragen stond niet in verhouding tot het gewenst geïnstalleerd vermogen en de beschikbare subsidie. Vervolgens is de procedure door de Minister van EZ en de staatssecretaris van V&W stil gelegd. Er werd door de ministeries van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat onder andere gekeken hoe de procedure anders kan worden georganiseerd en hoe het aantal alternatieven gereduceerd kan worden. In februari 2006 is het tweede moratorium opgeheven en zijn de startnotities weer in behandeling genomen.

De nieuwe beleidsregels hebben gevolgen voor de overheid, initiatiefnemers en de natuur- en milieuorganisaties. Zo is het voor de overheid niet mogelijk om een afweging te maken tussen de verschillende initiatieven op basis van productiviteit en subsidiëring. Daarnaast zullen er waarschijnlijk beroepsprocedures volgen wanneer nu een vergunning wordt verleend aan één of enkele initiatiefnemers. De initiatiefnemers worden door de nieuwe beleidsregels min of meer gedwongen om startnotities in te dienen voor meer projecten dan zij uit willen voeren. Zo hebben zij nog de mogelijkheid om voor een bepaalde locatie de eerste te zijn met een volledige vergunningaanvraag en daarmee een vergunning te krijgen. Voor de Commissie voor de milieueffectrapportage (Cie-mer) is het moeilijk de initiatieven te beoordelen op een aantal zaken, zoals cumulatieve effecten. Dit omdat niet bekend is wat de Ausgangssituatie moet zijn bij de bepaling van die effecten. Ook is het voor de commissie niet duidelijk wat de preferentievulgorde van locatiekeuzen is (Cie-mer, 2005). Natuur- en milieuorganisaties zijn niet in staat om constructief mee te denken en inspraak te leveren omdat er aanvragen voor zoveel verschillende locaties zijn ingediend.

Terwijl de overheid het bestaande beleid voortzet, lijken verschillende andere partijen voorkeur te hebben voor ander beleid. Dit beleid zou een oplossing kunnen bieden voor de beschreven problemen. Door diverse natuur- en milieuorganisaties wordt in *Frisse Zeewind 2* de volgende stelling onderschreven: "Windparken (...) moeten zorgvuldig ruimtelijk worden ingepast. Dat is de taak van de overheid: de regering moet wind op zee op een voorspelbare manier stimuleren en de regie voeren over de locaties van de windparken. Door een tenderregeling kan de overheid bepalen waar de parken komen" (Stichting de Noordzee, 2005b: 6).

Daarnaast wordt ook door verschillende initiatiefnemers om een soortgelijke oplossing gevraagd. Zo zegt Airtricity dat een strategische-m.e.r. uitgevoerd zou moeten worden die resulteert in twee gewenste locaties. Vervolgens zou voor die twee locaties een tender moeten worden uitgevoerd onder de huidige initiatiefnemers (Airtricity, 2005). Ook NoordzeeWind vindt dat de overheid een leidende rol moet nemen in het identificeren van locaties².

Tot slot wordt ook door verschillende onderzoekers een dergelijke oplossing bepleit. Zo stellen Roggenkamp en van Beuge (2005b) dat voor offshore windenergie in Nederland een sturende rol van de overheid noodzakelijk is. Daarbij pleiten zij onder andere voor een duidelijk selectieregime op basis van een tenderregeling en voorkeursgebieden voor parken en kabeltracés op basis van een strategische-m.e.r. en overleg met alle partijen. Daarnaast pleit ook Zeelenberg (2005a) in zijn paper *De planning van windmolenparken op de Noordzee* voor het aanwijzen van voorkeursgebieden voor offshore windmolenparken op de Noordzee door het rijk.

Samenvattend kan worden gesteld dat onder vele betrokkenen de roep leeft om het uitvoeren van een strategische-m.e.r. en een daarop volgende tenderprocedure. Hiermee zouden de huidige problemen die spelen bij de planning van offshore windparken kunnen worden opgelost. Met het uitvoeren van een strategische-m.e.r. zou de overheid in samenspraak met alle betrokken partijen locaties kunnen selecteren waar offshore windparken zouden kunnen worden gebouwd. Door bij de selectie van locaties rekening te houden met de wensen van alle partijen

² Interview met Dhr. den Rooijen, Directeur NoordzeeWind

kan meer draagvlak ontstaan en zal de vergunningverlening van de te bouwen windparken waarschijnlijk minder beroepsprocedures tot gevolg hebben.

Met het voeren van een tenderprocedure heeft de overheid meer invloed op de subsidie die zij uit zal geven. Omdat de overheid zelf kan bepalen voor hoeveel parken zij een tender wil voeren en omdat zij eisen kan stellen aan bijvoorbeeld de hoeveelheid benodigde subsidie. Daarnaast zou de overheid eisen kunnen stellen aan bijvoorbeeld de volwaardigheid van de initiatiefnemer of de mate van efficiënt ruimtegebruik van de voorstellen. Hiermee zou de voorgestelde procedure bij kunnen dragen aan de kosteneffectieve en perspectiefrijke ontwikkeling van wind op zee die de overheid voor ogen heeft.

1.2 Doel- en Vraagstelling

In de voorgaande paragraaf is een korte beschrijving gegeven van de problemen die spelen bij de planning van Offshore Windparken in Nederland. Centraal in dit onderzoek staat de door verschillende partijen aangedragen oplossing, die zal dienen als hypothese:

Door het uitvoeren van een strategische-m.e.r. en een tenderprocedure worden de huidige problemen die spelen bij de vergunningverleningsprocedure voor offshore windparken in Nederland opgelost.

De daaruit voortvloeiende doelstelling van dit hypothesetoetsende onderzoek is:

Zekerheid krijgen over de vraag of een strategische-m.e.r. en/of een tenderprocedure een oplossing zijn voor de problemen die op dit moment spelen bij de vergunningverleningsprocedure voor offshore windparken in Nederland. En wanneer mogelijk het doen van aanbevelingen voor de planningsprocedure van offshore windparken in Nederland.

De vragen die door middel van dit onderzoek beantwoord zullen worden zijn:

Zijn een strategische-m.e.r. en/of een tenderprocedure een oplossing voor de problemen die op dit moment spelen rond de vergunningverleningsprocedure voor offshore windparken in Nederland? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de planningsprocedure van offshore windparken in Nederland?

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- *Hoe verloopt de vergunningverleningsprocedure?*
- *Welke planningstrategie zou het meest geschikt zijn voor het planningsvraagstuk?*
- *Wat is een strategische-m.e.r.? Wat zijn de positieve en negatieve punten hiervan t.o.v. de huidige procedure?*
- *Wat is een tenderprocedure? Wat zijn de positieve en negatieve punten hiervan t.o.v. de huidige procedure?*
- *Bij welke Offshore Windparken in Nederland en andere landen rond de Noordzee is ook gebruik gemaakt van een strategische-m.e.r. en/of tenderprocedure, of soort gelijke procedures? Wat waren daarbij de positieve en negatieve punten?*
- *Zijn een strategische-m.e.r. en tenderprocedure een oplossing?*
- *Hoe zouden een strategische-m.e.r. en/of tenderprocedure vormgegeven kunnen worden?*
- *Wat is de invloed van het gebruik van het Raamwerk voor planninggericht handelen op de resultaten van het onderzoek?*

1.3 Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek zal bestaan uit een theoretisch deel, praktijkdeel en een concluderend deel. Voordat wordt gestart met het theoretische deel van het onderzoek zal worden omschreven

hoe het huidige beleid rond offshore windenergie in Nederland is vormgegeven en wat daarvan de gevolgen zijn.

In het theoretisch deel zal door middel van literatuur studie een theoretisch kader worden gevormd. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van het *raamwerk voor planninggericht handelen* (De Roo, 2001). In deze theorie kan beleid, aan de hand van drie handelingsperspectieven, in een raamwerk worden geplaatst. De plaats in het raamwerk zegt iets over de efficiëntie en effectiviteit van het beleid. Omdat in dit onderzoek wordt onderzocht of een bepaalde vorm van beleid past bij een vraagstuk zal van deze theorie gebruik worden gemaakt.

In het praktijkdeel worden verschillende manieren waarop met de planning van windenergie op zee wordt omgegaan besproken. De regimes zullen daarbij aan de hand van het doelgericht-, beslissingsgericht- en institutiegericht handelingsperspectief en de daarbij behorende kenmerken van planninggericht handelen worden geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Daarna kunnen mogelijk aan de hand van de plaats in het raamwerk uitspraken worden gedaan over de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende regimes. Er zal worden gestart met de huidige planning van windenergie op zee in Nederland. Vervolgens zal worden onderzocht hoe bij andere Offshore Windparken in de Noordzee door de overheid een locatie is geselecteerd en een tender is uitgevoerd. Doel van dit deel is het vinden van de positieve en negatieve punten van deze procedures. Er zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen in het buitenland omdat in Nederland weinig ervaring is met betrekking tot de planning van offshore windparken en omdat de buitenlandse ervaringen anders zijn dan de Nederlandse. Er zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan tijdens de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee omdat ook bij dit windpark vooraf de locatie door de overheid is bepaald en een tenderprocedure is gevoerd. Dit deel van het onderzoek zal worden gebaseerd op eerder gedaan onderzoek door SenterNovem in opdracht van de Europese Commissie, Directoraat-generaal voor Energie DGXVII en onderzoek door POWER³.

Wanneer de verschillende regimes zijn besproken kan worden bepaald welke regimes het beste hebben gewerkt. Vervolgens zal worden onderzocht of de plaatsen die de verschillende regimes innemen in het raamwerk en de functionaliteit van die regimes met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Wanneer dat mogelijk is, kan aan de hand van de plaats in het raamwerk worden toegewerkt naar een nieuw Nederlands regime voor wind op zee. Dit zal worden gedaan in het derde deel, waarin mogelijke manieren waarop de strategische-m.e.r. en tenderprocedure kunnen worden vormgegeven, worden onderzocht. Aan de hand van de kennis opgedaan in het theoretische deel en de praktijkstudie zal worden gekeken hoe de voorgestelde instrumenten bijdragen aan het oplossen van de huidige problematiek.

1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich alleen op de strategische-m.e.r. en tenderprocedure als mogelijke oplossing voor de problemen. Er zal niet worden gekeken naar andere mogelijke procedures die de problemen zouden kunnen oplossen.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is op de volgende manier opgebouwd. In hoofdstuk 2 staat beschreven op welke manier het huidige Nederlandse beleid voor windenergie op zee is vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de gevolgen van dit beleid voor diverse partijen. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van het *raamwerk voor planninggericht handelen* van De Roo (2001). Dit raamwerk wordt in de daarop volgende hoofdstukken gebruikt om de verschillende manieren waarop met de planning van windenergie op zee wordt omgegaan te kunnen plaatsen. In hoofdstuk 4 wordt de planning van windenergie op zee zoals die op dit moment van toepassing is in Nederland, geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In hoofdstuk 5 wordt de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee besproken en geplaatst in het

³ POWER staat voor Pushing Offshore Wind Energy Regions. POWER is een Interreg IIIb programma en heeft onder andere tot doel het uitwisselen van ervaringen tussen regio's rond de Noordzee en het leren van elkaar.

raamwerk voor planninggericht handelen. In hoofdstuk 6 wordt de planning van windenergie op zee in Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk geplaatst in het raamwerk. De positieve en negatieve punten van de verschillende strategieën en de plaats in het raamwerk worden vervolgens in hoofdstuk 7 gebruikt om te komen tot een nieuw Nederlands regime voor de planning van windenergie op zee. In hoofdstuk 8 wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Ook wordt in dit hoofdstuk de gebruikte onderzoeksmethode besproken.

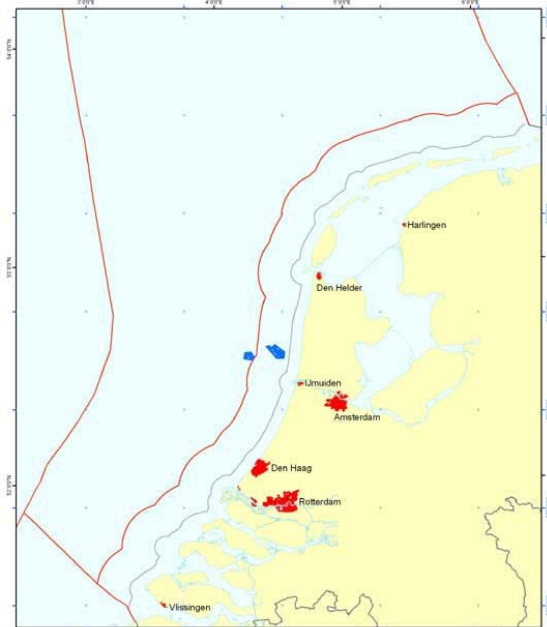
2

Beleid voor windenergie op zee

In december 2004 zijn de *nieuwe beleidsregels inzake de toepassing Wet beheer rijkswaterstaatwerken op installaties in de exclusieve economische zone* van kracht geworden. In dit hoofdstuk zal worden beschreven wat de beleidsregels inhouden en wat de gevolgen zijn voor verschillende bij windenergie op zee betrokken partijen. In de eerste paragraaf zal worden beschreven hoe de beleidsregels tot stand zijn gekomen. In de tweede paragraaf komen de beleidsregels en de toepassing daarvan aan de orde. In de derde paragraaf wordt weergegeven wat wordt gezien als de problemen en gebreken van de beleidsregels. In de vierde paragraaf wordt beschreven waarom de overheid is overgegaan tot het instellen van een moratorium voor windenergie op zee. In de vijfde paragraaf worden de laatste ontwikkelingen in het beleid voor windenergie op de Noordzee beschreven. Tot slot worden in de zesde paragraaf de tegenstellingen in het beleid besproken. Wanneer de problemen van het huidige beleid bekend zijn kan worden gezocht naar een strategie die niet dergelijke problemen tot gevolg zal hebben.

2.1 De ontwikkeling van het beleid voor windenergie op zee

Voor twee windparken op zee zijn inmiddels de benodigde vergunningen afgegeven. Dat zijn het Q7-WP en het Offshore Windpark Egmond aan Zee. In figuur 2.1 wordt weergegeven waar deze parken zullen worden gebouwd. Het Offshore Windpark Egmond aan Zee zal het dichtst bij de kust worden gebouwd in de territoriale wateren en het Q7-WP iets verder uit de kust in de Exclusieve Economische Zone (EEZ). Het Nederlandse deel van de Noordzee is opgedeeld in de EEZ en de territoriale wateren. De territoriale wateren is een zeestreek van 12 zeemijlen langs de laagwaterlijn.



Figuur 2.1 Het Offshore Windpark Egmond aan Zee en Q7-WP in de Noordzee
Bron: Offshore Windenergie, 2005

Het Offshore Windpark Egmond aan Zee was een pilot-project van de Nederlandse overheid. Door de overheid werd een Planologische Kernbeslissing (PKB) genomen, een geschikte locatie gezocht en een tender uitgevoerd. In 2006 wordt begonnen met de bouw van het Offshore Windpark Egmond aan Zee, naar verwachting zal het windpark eind 2006 gereed zijn (NoordzeeWind, 2006a). Op het moment dat voor het Q7-WP een vergunning werd aangevraagd was de Wbr van toepassing verklaard op de EEZ. Voor het Q7-WP hoefde daarom geen PKB te worden genomen, maar moest een vergunning op grond van de Wbr worden aangevraagd. Deze procedure is later weer gewijzigd (Zeelenberg, 2005b). Met de bouw van dit windpark zal in 2006 of 2007 worden begonnen (Evelop, 2006).

Gedurende de vergunningverlening voor het Offshore Windpark Egmond aan Zee en het Q7-WP werd de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening opgesteld. Hierin werden voorkeursgebieden aangewezen voor windenergie op zee. Aan de voorkeursgebieden zou een concessiestelsel gekoppeld worden waarmee partijen voorafgaand aan de vergunningverlening een concessie konden verkrijgen. Dit zou een exclusief recht op een bepaald deel van de ruimte binnen de voorkeursgebieden geven. In afwachting van de uitwerking van het concessiestelsel werd een moratorium ingesteld. Dit moratorium werd ingesteld met het in werking treden van de *Beleidsregels inzake de toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone* op 8 mei 2002 (Staatscourant, 2002). Vooral vanuit de marktpartijen werd kritisch gereageerd op het voorontwerp van het concessiestelsel (TK, 2003). De 5^e Nota op de Ruimtelijke Ordening is nooit vastgesteld en uiteindelijk geïntegreerd in de Nota Ruimte (VROM, 2004). Omdat de windsector vond dat zij zelf beter in staat was om te kiezen welke gebieden geschikt waren voor windenergie is er in de Nota Ruimte voor gekozen om windenergie in principe overal toe te laten, met uitzondering van een aantal specifiek aangewezen gebieden⁴. Vervolgens werd gewerkt aan een wetsvoorstel dat voorzag in voorselectie. In verschillende rondes konden partijen voorafgaand aan de aanvraag voor een Wbr-vergunning, een aanvraag indienen voor toestemming daartoe. De aanvraag zou worden getoetst aan technische en financiële criteria. De partij die toestemming verkreeg zou als enige het recht hebben om voor het desbetreffende gebied een Wbr-aanvraag voor een windpark te doen. De Raad van State adviseerde de figuur van toestemming te heroverwegen, omdat dit een verdubbeling van de beslismomenten tot gevolg zou hebben. Ook zou er een stapeling van beroepsprocedures kunnen ontstaan die tot grote vertraging zou kunnen leiden. Omdat de toestemming de kern vormde van het voorstel, is besloten het wetsvoorstel niet in te dienen. In plaats van het indienen van het wetsvoorstel, is besloten tot aanpassing van de *Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone* (TK, 2005a). Op 29 december 2004 werden de nieuwe *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken op installaties in de exclusieve economische zone* gepubliceerd, waarmee per 31 december 2004 het moratorium werd opgeheven (Rijkswaterstaat Noordzee, 2005).

2.2 De Wet beheer rijkswaterstaatswerken

De *Wet beheer rijkswaterstaatswerken* (Wbr) is van toepassing op alle waterstaatswerken. In december 2000 is het toepassingsgebied van de Wet uitgebreid tot de exclusieve economische zone (EEZ). Volgens de Wet is het verboden zonder vergunning van de Minister van V&W gebruik te maken een waterstaatswerk op een andere manier dan waartoe het bestemd is. Zo is het oprichten en in stand houden van installaties verboden. De *beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* zijn uitvoerende wetgeving, hierin wordt beschreven hoe artikel 2, 3 en 6 uit de Wet worden toegepast (Noordzeeloket, 2005). Voor de bouw en exploitatie van een windpark op de Noordzee moet nu een vergunning worden aangevraagd krachtens de Wbr en de daarop rustende Beleidsregels Wbr (Roggenkamp en van Beuge, 2005a). Windparken op de Noordzee

⁴ Interview met Dhr. Van den Heuvel, beleidsadviseur Directie Noordzee, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

mogen alleen worden gebouwd buiten de 12-mijlszone. Uitzonderingen daarop zijn de locatie voor het Near Shore Windpark en “de gemeentelijk ingedeelde gebieden recht voor de haven- en industriegebieden van de IJmond en de Maasvlakte nabij de aanlandingspunten op het hoogspanningsnet te land” (VROM, 2004: 199).

Buiten de territoriale wateren is de *Wet Milieubeheer* (Wm) niet van toepassing. In de beleidsregels is bepaald dat andere dan de waterstaatsbelangen ook mogen worden geregeld als de wetgeving daarin niet voorziet. Daarom worden de milieubelangen binnen de Wbr behartigd. Voor het verkrijgen van een Wbr vergunning voor de bouw van een offshore windpark moet daarom ook een MER worden opgesteld⁵.

In de *Beschrijving behandeling vergunningaanvragen Wet beheer rijkswaterstaatswerken voor windenergie offshore* (RWS, 2005) wordt beschreven volgens welke procedure vergunningaanvragen voor het realiseren van windturbineparken zullen worden behandeld. In Bijlage 1 wordt de complete procedure schematisch weergegeven. In het kort verloopt de procedure als volgt. Voor de initiatiefnemer een vergunningaanvraag indient moet deze een milieueffectrapportage (m.e.r.) uitvoeren. Hiervoor moet een startnotitie m.e.r. in concept worden ingediend bij Rijkswaterstaat (RWS). RWS levert hierop commentaar en geeft meer duidelijkheid over belangstelling van andere initiatiefnemers met betrekking tot die locatie. Eventueel probeert RWS, door middel van overleg, initiatieven van verschillende initiatiefnemers op elkaar af te stemmen. De initiatiefnemer wordt er door RWS op gewezen dat het indienen van een startnotitie en het verder volgen van de procedure met richtlijnen en de milieueffectrapportage geen claim legt op een bepaalde locatie. Vervolgens wordt de startnotitie definitief ingediend. De startnotitie wordt bekend gemaakt en de Commissie voor de milieueffectrapportage (cie-m.e.r.), wettelijke adviseurs en anderen krijgen de gelegenheid om advies uit te brengen dan wel opmerkingen over de startnotitie en de te geven richtlijnen kenbaar te maken. Uiterlijk dertien weken na publicatie van de startnotitie geeft Rijkswaterstaat de richtlijnen inzake de inhoud van het op te stellen milieueffectrapport (MER). Vervolgens kan door de initiatiefnemer het MER worden opgesteld. Nadat het MER is opgesteld kan de initiatiefnemer het rapport, samen met de aanvraag om vergunning op grond van de Wbr, indienen bij RWS. RWS bevestigt zo snel mogelijk de ontvangst en beoordeelt het MER en de vergunningaanvraag op aanvaardbaarheid. Wanneer het MER of de vergunningaanvraag niet aanvaardbaar worden geacht deelt RWS dit binnen 6 respectievelijk 8 weken mee aan de initiatiefnemer. Worden zowel MER als vergunningaanvraag aanvaardbaar geacht dan deelt RWS dit zo spoedig mogelijk mee aan de initiatiefnemer. Verdere initiatieven voor deze locatie zullen worden afgewezen, de initiatiefnemer heeft een eerste recht op de locatie. Het rapport en de aanvraag worden opgestuurd naar de cie-m.e.r. en de wettelijke adviseurs en worden ter inzage gelegd. Tijdens een openbare hoorzitting kan een ieder mondeling opmerkingen inbrengen met betrekking tot het milieueffectrapport. De cie-m.e.r. brengt advies uit over het MER. RWS stelt vervolgens zo snel mogelijk een ontwerp op van het te nemen besluit (de vergunning). Dit ontwerp wordt toegezonden aan de aanvrager en de betrokken bestuursorganen en wordt ter inzage gelegd. Vervolgens brengen de bestuursorganen advies uit aan RWS en kunnen schriftelijke bedenkingen tegen het besluit worden ingebracht. Daarna neemt RWS een besluit over de vergunningaanvraag.

Het is mogelijk dat verschillende initiatiefnemers gelijktijdig of vlak na elkaar een startnotitie indienen voor locaties die elkaar (deels) overlappen. In dat geval zal de overheid een overleg organiseren met de betrokken initiatiefnemers. Tijdens dit overleg zal worden bekeken of onderlinge afstemming over de locatie(s) mogelijk is. Wanneer de initiatiefnemers toch besluiten om startnotities in te dienen voor locaties die elkaar (deels) overlappen zullen meerdere trajecten parallel aan elkaar worden doorlopen. De vergunning wordt verleend aan de initiatiefnemer die als eerste een complete ontvankelijke aanvraag heeft gedaan. De andere initiatiefnemers die ook bezig zijn met de aanvraag van een vergunning voor die locatie hebben investeringen gedaan die niet meer tot een vergunning voor die locatie zullen leiden.

⁵ Interview met Dhr. Van den Heuvel, beleidsadviseur Directie Noordzee, Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het is ook mogelijk dat er verschillende aanvragen voor een (deels) overlappende locatie binnen komen binnen een groter tijdsbestek. Zolang het MER nog niet aanvaardbaar is bevonden en/of de vergunningaanvraag nog niet als volledig is beoordeeld zullen aanvragen van andere initiatiefnemers voor dezelfde locatie in behandeling worden genomen. Initiatiefnemers die al bezig zijn met een aanvraag voor een (deels) overlappende locatie worden op de hoogte gesteld van nieuwe initiatieven. Het kan voorkomen dat de tweede initiatiefnemer eerder dan de eerste een volledige aanvraag heeft ingediend. De aanvraag van de tweede initiatiefnemer kan dan tot een vergunning leiden. De eerste aanvraag zal dan alsnog worden afgewezen. Het is voor initiatiefnemers pas zeker dat de aanvraag tot een vergunning zal leiden wanneer de complete aanvraag, het MER en de vergunningaanvraag, volledig wordt bevonden.

Een derde mogelijkheid is dat op dezelfde dag door twee (of meer) initiatiefnemers een aanvraag met MER wordt ingediend. Wanneer er maar één aanvraag is die volledig wordt bevonden wordt die aanvraag in behandeling genomen. Wanneer voor beide aanvragen aanvullingen nodig zijn zal de initiatiefnemers daar op hetzelfde moment per brief om worden gevraagd. Vervolgens geldt dat de aanvraag die als eerste volledig wordt ingediend verder in behandeling zal worden genomen. Wat de procedure zal zijn wanneer op één dag door verschillende initiatiefnemers een volledige en correcte aanvraag met MER wordt ingediend wordt door RWS niet beschreven in de *Beschrijving behandeling vergunningaanvragen Wet beheer rijkswaterstaatswerken voor windenergie offshore*.

2.3 De gevolgen van de nieuwe beleidsregels

Met de nieuwe beleidsregels geldt voor windenergie op zee letterlijk: 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. "Degene die als eerste een complete vergunningaanvraag voor een windturbinepark op de Noordzee indient, inclusief een milieueffectrapportage, krijgt een vergunning om op de aangevraagde locatie zo'n windpark te mogen bouwen" (VROM, 2005: 2). Het van kracht worden van de beleidsregels heeft voor verschillende bij windenergie op zee betrokken partijen tot problemen geleid. Door verschillende onderzoekers is gewezen op de gebreken van de beleidsregels.

Initiatiefnemers

De initiatiefnemers worden door de nieuwe beleidsregels min of meer gedwongen om startnotities in te dienen voor meer projecten dan zij uit willen voeren. Zo hebben zij nog de mogelijkheid om voor een bepaalde locatie de eerste te zijn met een volledige vergunningaanvraag en daarmee een vergunning te krijgen. Initiatiefnemers doen hiermee veel inspanningen en maken kosten voor initiatieven die waarschijnlijk niet tot vergunning of bouw van een windpark zullen leiden.

Natuur- en milieuorganisaties

Natuur- en milieuorganisaties zijn niet in staat om constructief mee te denken en inspraak te leveren omdat er aanvragen voor zoveel verschillende locaties zijn ingediend. Dergelijke organisaties zouden daarom bezwaren kunnen inbrengen tijdens de vergunningverleningsprocedure. Dit kan leiden tot vertragingen in de procedure. Dergelijke ontwikkelingen worden ook door Stichting De Noordzee⁶ genoemd in een brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken. "De kans op bezwaar- en beroepsprocedures bij elke vergunningaanvraag is aanzienlijk. Omdat de regie van de ontwikkelingen mist, is er geen sprake van draagvlak" (Stichting De Noordzee, 2005a).

Commissie voor de Milieueffectrapportage

Voor de Commissie voor de milieueffectrapportage (Cie-m.e.r.) is het moeilijk de initiatieven te beoordelen op een aantal zaken, zoals cumulatieve effecten. Dit omdat niet bekend is wat de Ausgangssituatie moet zijn bij de bepaling van die effecten. Ook is het voor de commissie niet duidelijk wat de preferentievolvergorder van locatiekeuzen is (Cie-m.e.r., 2005). De Cie-m.e.r.

⁶ Stichting De Noordzee is een milieuorganisatie die de belangen van de Noordzee behartigt.

heeft er bij het geven van haar *richtlijnen adviezen* voor verschillende initiatieven op gewezen “dat de procedures voor vergunningverlening voor offshore windenergieparken zijn gestart terwijl beleid dat een afdoend toetsingskader biedt voor de vergunningverlening ontbreekt. Dit beleid had gebaseerd kunnen worden op een m.e.r. op strategisch niveau” (Commissie-m.e.r. in Didde, 2005a: 7).

Gebruikers van de Noordzee

De Noordzee wordt ook gebruikt voor onder andere visserij, scheepvaart en zandwinning. Het is mogelijk dat deze ruimtegebruikers van de Noordzee bezwaar- en beroepsprocedures zullen starten bij vergunningverleningsprocedures wanneer zij verwachten dat de bouw van een windpark hun belangen zal schaden. Gedurende de planningsprocedure van het Near Shore Windpark werd door de visserij ingebracht dat onvoldoende rekening werd gehouden met de invloed van het windpark op de visserij (EZ en VROM, 2001). Mogelijk worden dergelijke bezwaren ook ingebracht bij vergunningverleningsprocedures voor nieuwe windparken. In de *Nota Ruimte* zijn wel uitzonderingsgebieden vastgelegd, gebieden waarin geen windparken mogen worden gebouwd. Het gaat dan om de in de mijnbouwregeling vastgelegde scheepvaartroutes en clearways, aanloop- en ankergebieden, de defensierestricctiegebieden en de reserveringsgebieden voor de winning van beton- en metselzand (VROM, 2004) maar er zijn ook andere gebruikers op de Noordzee.

Onderzoekers

Door Roggenkamp en van Beuge worden enkele problemen beschreven die zij zien in het huidige beleid voor windenergie op zee. De beleidsregels bevatten vrijwel geen informatie over de procedure die moet worden doorlopen voor het beoordelen van de aanvraag en het eventueel op basis daarvan verlenen van een Wbr-vergunning. Er staat geen selectieprocedure in beschreven die kan worden gevolgd wanneer aanvragen elkaar geheel of gedeeltelijk overlappen. Uit de beleidsregels blijkt ook niet duidelijk op welke wijze aanvragen behandeld worden. Een voorbeeld is de onduidelijkheid over het moment waarop een aanvrager een claim op een bepaald zeegebied kan doen gelden (2005a). Is dat bijvoorbeeld wanneer de vergunning is verleend of op het moment dat de initiatiefnemer de eerste is met een volledige aanvraag. Een ander door Roggenkamp en Van Beuge gesignaleerd probleem is dat initiatiefnemers ten tijde van de vergunningaanvraag al een keuze moeten hebben gemaakt voor een bepaald type windturbine. “Omdat tussen de aanvraag en de bouw van de installatie geruime tijd gelegen kan zijn, heeft dit vereiste als nadeel dat er geen rekening meer kan worden gehouden met de snel voortschrijdende technologische ontwikkelingen en ontnemt de vergunningverlener zo de aanvrager de kans te streven naar een optimale (energetische) invulling van de vergunning” (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a: 10). De procedure die V&W heeft ontwikkeld voor het behandelen van Wbr-vergunningaanvragen, *De behandeling vergunningaanvragen Wet beheer rijkswaterstaatswerken voor windenergie offshore*, is buitenwettelijk. Ook in deze procedure zitten onduidelijkheden. Zo wordt door V&W bepaald “of, en wanneer een aanvraag correct en volledig is. Op welke gronden dat gebeurt is volstrekt onduidelijk” (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a: 10). Roggenkamp en Van Beuge concluderen dat de beleidsregels summier zijn en “mede daardoor aanleiding kunnen vormen voor het ontstaan van geschillen bij het doen van aanvragen” (2005a: 11). Omdat het uitvoeren van een m.e.r. een kostbare aangelegenheid is kan worden verwacht “dat partijen, indien zij het gevoel hebben dat zij nadeliger zijn behandeld dan hun ‘concurrenten’, al gauw naar juridische middelen zullen grijpen om alsnog de felbegeerde vergunning te verkrijgen, althans deze aan een concurrent te onthouden” (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a: 11).

Door Derks en Idema⁷ wordt het verlaten van het beleid met voorkeurslocaties voor windenergie op zee besproken. De ruimtevraag van andere gebruiksfuncties zou de ruimte op zee zo erg kunnen versnipperen dat voor windenergie op zee weinig geschikte locaties overblijven (Derks en Idema, 2004).

⁷ Derks en Idem zijn adviseurs bij Royal Haskoning, adviesgroep Strategie en Proces

Een ander bezwaar tegen de beleidsregels heeft te maken met de effecten van windenergie op het mariene milieu, hierin is in Nederland nog weinig inzicht. In de huidige beleidsregels lijken onvoldoende waarborgen te zijn opgenomen om versturende of belastende effecten tijdig op te merken, waardoor milieuschade plaats zou kunnen vinden (Zeelenberg, 2005a). Verder noemt Zeelenberg de projectmatige toepassing van de Wbr. Bij de vergunningverlening wordt wel teruggegrepen op de ruimtelijke keuzes in het IBN 2015⁸, maar er zal altijd sprake zijn van een ad hoc afweging. "Hoe integraal deze afweging ook zal zijn, ze blijft gedeeltelijk bepaald door niet-strategische overwegingen" (Zeelenberg, 2005a: 6).

Door Zeelenberg wordt gewezen op de voordelen van het kunnen aanwijzen van geschikte locaties voor windenergie op zee door de overheid. Aspecten als diepte van de zee, gesteldheid van de zeebodem en afstand tot de kust zijn van invloed op de bouwkosten en opbrengst van het park. Het aanwijzen van gebieden voor windenergie op zee kan leiden tot een efficiëntere inzet van middelen (Zeelenberg, 2005a). In de huidige beleidsregels kunnen geen geschikte locaties worden geselecteerd. Door Roggenkamp en Van Beuge wordt gewezen op de selectie van de beste aanbieder. Ook dit is met de huidige beleidsregels niet mogelijk (2005a).

2.4 De oorzaken van het moratorium

Ook voor de overheid bleek de situatie die ontstond met het van kracht worden van de *beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* niet ideaal. Het zeer grote aantal aanvragen, adviezen van de Commissie MER en een aankondiging van de Minister van EZ van het tijdelijk op nul zetten van subsidies voor windturbineparken op zee stonden een ordentelijke procedureafhandeling in de weg (TK, 2005b). Dit leidde tot het instellen van een tweede moratorium voor windenergie op zee.

Het zeer grote aantal aanvragen

Het ministerie van V&W wist niet hoe zij om moest gaan met de vele aanvragen. Het was niet mogelijk om een afweging te maken tussen de verschillende initiatieven op basis van productiviteit en subsidiëring. Daarnaast zouden er waarschijnlijk beroepsprocedures volgen wanneer een vergunning zou worden verleend aan één of enkele initiatiefnemers. Het aantal aanvragen stond niet in verhouding tot het gewenst geïnstalleerd vermogen en de beschikbare subsidie.

Stopzetten van de subsidie voor windenergie op zee

In augustus 2004 werd door de Minister van Economische Zaken een tussenevaluatie van de Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP)⁹ gepresenteerd. ECN had een onderzoek uitgevoerd naar de verwachte stijging van de investeringen in duurzaam opgewekte energie tot en met 2010 en het daarvoor benodigde budget tot en met 2007. Uit dit onderzoek bleek dat de kans groot zou zijn dat het begrote budget voor duurzaam opgewekte elektriciteit in de MEP vanaf 2007 een tekort zou vertonen. In reactie op de resultaten uit dit onderzoek liet de Minister onderzoeken of het mogelijk zou zijn om de MEP-uitgaven als geheel of per categorie te limiteren (TK, 2004a). Omdat de productie van duurzame energie sneller steeg dan was verwacht en omdat de inkomsten van de MEP minder hoog waren dan verwacht ontstond een tekort. Omdat het risico te groot was dat enkele zeer grote projecten zeer veel budget zouden claimen zijn

⁸ IBN 2015 staat voor Integraal Beheerplan Noordzee 2015. In een beheerplan wordt beschreven hoe beleid moet worden uitgevoerd, het is een concretisering van beleid. "In een intergaal beheerplan komen verschillende beleidsdoelstellingen samen en worden de bijbehorende beheerstaken in samenhang gebracht". In het IBN 2015 worden verschillende actoren op de Noordzee samengebracht, zoals scheepvaart, visserij, olie- en gaswinning, windenergie, recreatie, natuur en zandwinning. Het IBN 2015 zorgt voor afstemming tussen deze sectoren (Noordzeeloket, 2006).

⁹ MEP staat voor Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie. Het is een subsidiestelsel met als doel het verbeteren van de milieukwaliteit van de Nederlandse elektriciteitsproductie. Producenten krijgen een MEP-subsidie voor op duurzame wijze geproduceerde elektriciteit "om de meerkosten ten opzichte van gewone 'grijze' stroom te overbruggen" (EZ, 2006). Ook producenten van windenergie op zee komen in aanmerking voor MEP-subsidie.

subsidiebedragen voor onder andere wind op zee op nul gezet. In de periode 2005-2007 zullen geen nieuwe aanvragen worden gehonoreerd voor wind op zee. Er is uitgegaan van een door groei na 2007 tot 700 MW in 2010 (TK, 2004b).

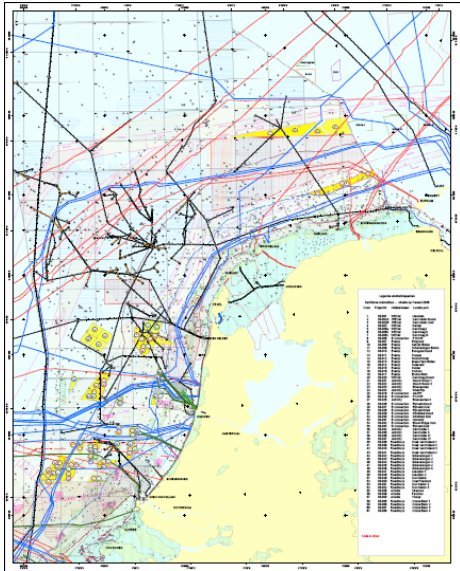
De ontwikkeling van de doelstelling voor windenergie op zee hangt samen met de ontwikkelingen in de MEP. In de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening* werd de nationale doelstelling voor offshore windenergie vastgesteld op 6.000 MW in 2020. Deze doelstelling werd voortgezet in de *Nota Ruimte*. De jarenlang geldende doelstelling van 6.000 MW lijkt op dit moment niet meer vast te staan. In een brief aan de Tweede Kamer stelde de Minister van Economische Zaken dat voor het succes van wind offshore een substantiële kostenreductie noodzakelijk is. De 6.000 MW is volgens de Minister geen 'heilig moeten', in plaats daarvan staat hem een financieel beheersbare ontwikkeling van wind offshore voor ogen (TK, 2004b). Het korte termijn beleid van het ministerie van EZ is gericht op de realisatie van 700 MW wind op zee in 2010. Dat betekent dat er naast het Offshore Windpark Egmond aan Zee (100 MW) en Q7-WP (120 MW) ruimte is voor nog 480 MW aan offshore windenergie (TK, 2005b). De Minister veronderstelt dat hiermee de doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010 kan worden behaald (TK, 2006). Niet meer de te implementeren hoeveelheid energie staat centraal maar de financiële beheersbaarheid.

Gedurende het moratorium werden door de overheid enkele acties uitgevoerd. Door V&W en EZ werd overleg gevoerd met de initiatiefnemers om te proberen het aantal initiatieven te reduceren tot een realistisch aantal. Door V&W werd nader uitgewerkt hoe om te gaan met de adviezen van de Commissie voor de Milieueffectrapportage over cumulatieve effecten. EZ werkte een realistisch perspectief uit voor het aantal windturbineparken in 2010. Door EZ en V&W werd de Wbr-vergunningverleningsprocedure afgestemd op het ambitieniveau voor duurzame energie en de daarbij passende financiële stimulering (TK, 2005a).

2.5 Opheffen van het moratorium

In een brief aan de Tweede Kamer op 16 februari 2006 liet de Minister van Economische Zaken weten dat het moratorium met onmiddellijke ingang wordt opgeheven. De startnotities worden weer in procedure genomen.

De resultaten van de acties die de overheid gedurende het moratorium uit zou voeren zijn als volgt. Het zeer grote aantal aanvragen is nog niet gereduceerd. "Wel hebben verschillende initiatiefnemers schriftelijk laten weten bereid te zijn uit eigener beweging een aantal startnotities in te trekken" (TK, 2006: 3). Uit een overzicht met aanvragen blijkt dat er startnotities zijn ingetrokken. Op 22 maart 2006 waren er 61 initiatieven voor windenergie op zee (V&W, 2006). Op het moment dat het moratorium werd ingesteld in juni 2005 waren er 78 (concept-) startnotities ingediend (TK, 2005a). In figuur 2.2 worden deze initiatieven weergegeven, waarbij de gele vlakken de gebieden zijn waarvoor (overlappende) initiatieven zijn ingediend. In de figuur is te zien hoe drukbezet de Noordzee is, zo zijn er bijvoorbeeld scheepvaartroutes, militaire oefenterreinen en zand- en schelpwinningsgebieden.



Figuur 2.2 Initiatieven voor windparken op zee op 7 maart 2006
Bron: www.noordzeeloket.nl

De minister schrijft dat bij de bepaling van de cumulatieve effecten rekening kan worden gehouden met de al vergunde windturbineparken en met de subsidiemogelijkheden vanuit de MEP tot 2010. Het door EZ uitgewerkte realistische perspectief voor windenergie op zee is gebaseerd op de subsidiemogelijkheden vanuit de MEP. Tot 2010 kan maximaal 700 MW aan offshore windvermogen worden geplaatst. Verder is EZ in juli 2005 gestart met een transitietraject wind offshore. Hierin gaat het “om het vinden van een juiste balans tussen innovatie en implementatie, zodat een geleidelijke ontwikkeling van windoffshore mogelijk wordt” (TK, 2006: 4).

Het voorstel van de Minister van EZ is om “na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de MEP, voor windparken op zee een tender uit te schrijven en zodoende de meest kosteneffectieve aanbieder te selecteren” (TK, 2006, p. 4-5). Het moratorium is opgeheven en een op elkaar afgestemde procedure van vergunning- en subsidieverlening zal nader worden uitgewerkt met inbreng van marktpartijen, kennisinstellingen en belangengroeperingen (TK, 2006).

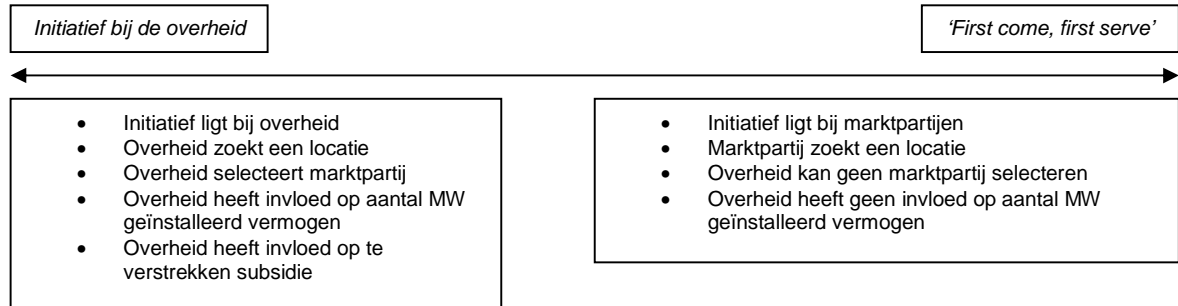
2.6 Tegenstellingen in het beleid

De eerste ervaringen met beleid voor windenergie op zee werden opgedaan met de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee. De planning van windparken gebeurt nu op basis van een ‘first come, first serve’ principe. Het beleid is daarmee 180 graden gedraaid (Zeelenberg, 2005a).

In eerste instantie nam de overheid het initiatief voor de bouw van het park, zocht een geschikte locatie en selecteerde de beste partij. De overheid had invloed op het te installeren vermogen en op de daarmee samenhangende benodigde subsidie.

Met het van kracht worden van het ‘first come, first serve’ principe laat de overheid meer aan de marktpartijen over. De partij die als eerste een volledige vergunningaanvraag indient kan een vergunning krijgen om een windpark te bouwen. De marktpartijen bepalen ook waar zij een windpark willen bouwen. De overheid heeft geen middelen waarmee een marktpartij kan worden geselecteerd. De overheid heeft wel invloed op de hoeveelheid te verstrekken subsidie. Wanneer

te veel initiatieven worden ingediend kan de overheid de subsidieverlening stopzetten. De tegenstellingen in het beleid worden weergegeven in figuur 2.3.



Figuur 2.3 Tegenstellingen in het beleid voor windenergie op zee

In dit hoofdstuk zijn het huidige vergunningverleningstelsel en de gevolgen daarvan besproken. Er blijken problemen te zijn voor zowel de overheid, marktpartijen, natuur- en milieuorganisaties als andere gebruikers van de Noordzee. Door onderzoekers zijn de nodige gebreken geconstateerd. Tot slot zijn enkele tegenstellingen in het beleid besproken. In het volgende hoofdstuk zal het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden besproken. Dit zal in de daarop volgende hoofdstukken worden gebruikt om de verschillende vormen van beleid te analyseren.

3

Raamwerk voor planninggericht handelen

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe het Nederlandse beleid voor windenergie op zee is vormgegeven en welke problemen daarbij spelen. In dit hoofdstuk zal het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden besproken. Dit raamwerk zal later worden gebruikt om de verschillende regimes voor windenergie op zee te analyseren. In de eerste paragraaf zal worden besproken met welk doel het raamwerk is ontwikkeld. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de werkwijze van het raamwerk. In de derde paragraaf worden de kenmerken van de drie handelingsperspectieven besproken. Tot slot wordt in de vierde paragraaf ingegaan op de betekenis van de plaats van vraagstukken in het raamwerk.

3.1 Doel van het raamwerk voor planninggericht handelen

Het raamwerk is door De Roo ontwikkeld om de ontwikkelingen in de milieuplanning aan te geven. Het gaat dan om beleidsontwikkelingen in de milieuplanning als de verschuiving van 'fixed targets' naar voortschrijdende en samengestelde doelen. In het *raamwerk voor planninggericht handelen* kan beleid worden geplaatst aan de hand van drie perspectieven, het doelgericht, beslissingsgericht en institutiegericht handelingsperspectief. De verschuiving van vaststaande doelen naar samengestelde doelen is een verschuiving in het doelgericht handelingsperspectief. Het beslissingsgericht handelingsperspectief laat een verschuiving zien van functionele naar communicatieve rationaliteit. Tot slot is een verschuiving van hiërarchische structuren naar meer horizontale, interactieve netwerken te zien in het institutiegericht handelingsperspectief. Het beleid in de milieuplanning is veranderd van normgericht in gebiedsgericht (De Roo, 2001). De veranderingen in beleid worden door De Roo beschreven en in het raamwerk geplaatst. Vervolgens kan aan de hand van de plaats in het raamwerk iets worden gezegd over de efficiëntie en effectiviteit van het beleid. Wanneer bekend is hoe het raamwerk is ontstaan en hoe het werkt kan het mogelijk ook worden gebruikt om iets te zeggen over de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende regimes voor windenergie op zee.

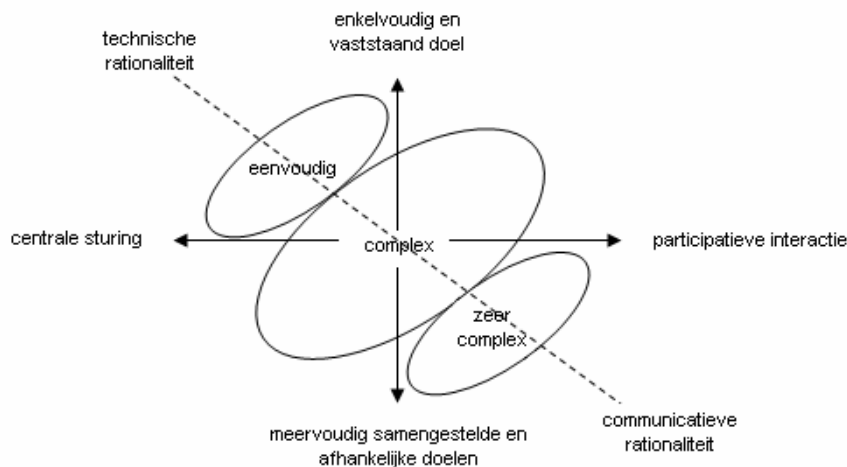
3.2 Werkwijze van het raamwerk voor planninggericht handelen

Om tot een gefundeerde visie van de wereld om ons heen te komen kunnen verschillende perspectieven naast elkaar van toepassing zijn. "Het gaat dan om een pluriforme visie of oriëntatie die gericht is op de complexe en dynamische werkelijkheid van de fysieke omgeving, het maatschappelijke proces, de wisselwerking daar tussen en het daarin interveniërende beleid" (De Roo, 2001: 143). Om tot deze pluriforme visie te komen, worden in het *raamwerk voor planninggericht handelen* drie handelingsperspectieven uitgewerkt. Deze handelingsperspectieven worden gezien als pluriforme, logisch op elkaar aansluitende en elkaar aanvullende perspectieven op planninggericht handelen. De drie handelingsperspectieven zijn gebaseerd op het idee dat er op in ieder geval drie wijzen naar een conflict of vraagstuk kan worden gekeken. De eerste is dat er altijd een bepaald doel is waarom in de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid wordt ingegrepen (1). Daarnaast moeten er keuzes worden gemaakt in het besluitvormingsproces om tot ingrijpen te komen (2). Ook zal er naar worden gestreefd om "het beleid te laten corresponderen met mogelijkheden en wensen van individuen (actoren), organisaties, of, meer in het algemeen, instituties en verbanden" (3) (De Roo, 2001: 90). De drie manieren waarop naar een vraagstuk kan worden gekeken kunnen vervolgens worden vertaald naar drie onderdelen van besluitvorming en planning. (1) "De fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin doelbewust al dan niet ingegrepen wordt of gaat worden:

materieel of 'inhoudelijk' object van planning". (2) "De keuzes in het besluitvormingsproces: rationalisering van keuzes". (3) "De organisatie van, communicatie over en deelname aan besluitvorming en beleid: institutioneel, in de vorm van actoren en interactie" (De Roo, 2001: 91). De drie onderdelen van besluitvorming en planning kunnen worden vertaald naar drie handelingsgerichte vragen die worden uitgewerkt in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Het gaat dan om de vragen: wat dient er bereikt te worden, hoe kan het bereikt worden en wie zijn daarbij betrokken? Het gaat hier om respectievelijk het doelgerichte, beslissingsgerichte en institutiegerichte handelingsperspectief (De Roo, 2001).

In de loop van de tijd hebben zich ontwikkelingen voorgedaan als een complexer wordende werkelijkheid, toegenomen kennis van de werkelijkheid, een ontwikkeling van wetenschappelijke inzichten, maatschappelijke ontwikkelingen (De Roo, 2001). Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn ook de vraagstukken complexer geworden. De vraagstukken zullen als gevolg daarvan op een andere manier moeten worden benaderd, om van efficiënt en effectief beleid te kunnen blijven spreken. Er hebben dan ook verschuivingen in de handelingsperspectieven plaats gevonden (De Roo, 2001). Het gaat dan om inhoudelijke accentverschuivingen van een simplistische, mechanische, objectgerichte en sterk functioneel-rationele visie naar een meer gedifferentieerde, genuanceerde en samenhangende kijk op de werkelijkheid, met toenemende aandacht voor intermenselijk gedrag en interactie (De Roo, 2001). Vraagstukken zijn door De Roo ingedeeld in relatief eenvoudig, relatief complex en relatief zeer complex. Voor elke mate van complexiteit zijn veranderingen nodig in de drie handelingsperspectieven. Zo kan bij relatief eenvoudige vraagstukken vanuit het doelgerichte handelingsperspectief worden volstaan met een enkelvoudig en vaststaand doel, terwijl voor relatief zeer complexe vraagstukken de doelen het beste kunnen worden gekoppeld. Dit ondermeer als gevolg van de omgeving van het vraagstuk die op complexe vraagstukken meer invloed heeft dan op relatief eenvoudige vraagstukken. In het institutiegericht handelingsperspectief zou voor relatief eenvoudige vraagstukken een vorm van centrale sturing tot het beste resultaat leiden. Bij relatief complexe vraagstukken is het waarschijnlijker dat een vorm van interactieve sturing het beste past. Vanuit het beslissingsgerichte handelingsperspectief zou voor relatief eenvoudige vraagstukken een technisch rationele aanpak tot het beste resultaat leiden, voor relatief complexe vraagstukken lijkt een communicatief rationele aanpak geschikter. Deze verschuiving is onder andere het gevolg van een toename van het aantal betrokken actoren bij vraagstukken. In de volgende paragraaf worden meer verschuivingen in de verschillende handelingsperspectieven besproken.

In figuur 3.1 zijn de drie handelingsperspectieven door De Roo met elkaar verbonden in een raamwerk. Het relatiebereik (het mogelijk aantal interactieve actoren dat deelneemt aan het planningproces) en het doelbereik zijn hierin door De Roo tegen elkaar uitgezet. Dit is gedaan op een dusdanige manier dat vraagstukken die worden geplaatst in het raamwerk vanuit alle drie de handelingsperspectieven als een relatief eenvoudig, relatief complex of relatief zeer complex vraagstuk worden behandeld. De horizontale as geeft het institutiegericht handelingsperspectief weer. De verticale as het doelgericht handelingsperspectief. Er zijn vraagstukken waarbij centrale sturing voldoende is om tot een besluit te komen, voor andere vraagstukken is meer interactie nodig om tot een besluit te komen (De Roo, 2001). Wanneer het gaat om relatief eenvoudige vraagstukken volstaat een technisch rationele aanpak. In het geval van meer complexe vraagstukken is communicatieve rationaliteit nodig. De beslissinggerichte lijn in het raamwerk loopt van linksboven (technische rationaliteit) naar rechtsonder (communicatieve rationaliteit).



Figuur 3.1 Een raamwerk voor planninggericht handelen
Bron: De Roo, 2001

De drie handelingsperspectieven zijn nu met elkaar verbonden door het begrip complexiteit. “Het functionele model voor planninggericht handelen zal doelgerichte (doeltreffendheid: effectiviteit) en institutiegerichte (doelmatigheid: efficiëntie) kenmerken moeten bevatten, die afhankelijk van de (beslissingsgerichte) keuze tussen centrale en decentrale sturing, moet leiden tot de positionering van vraagstukken en de daarbij passende oplossingsstrategieën” (De Roo, 2001: 148).

Welke mate van complexiteit van toepassing is hangt af van de mate van interactie en de doelen die door middel van deze interactie worden nagestreefd. “De keuze om welke mate van complexiteit het gaat – kan worden ingezet op de delen van het vraagstuk of zal de context waarin het vraagstuk is gelegen mede moeten worden gewogen? – is echter een beslissingsgerichte handeling in planning” (De Roo, 2001: 152). “Waar we ons op het spectrum bevinden, wordt bepaald door ‘de mate van’ complexiteit – ‘it’s a matter of degree’ – en door de mate van complexiteit die we een vraagstuk (willen) toedichten: ‘the matter of degree is a matter of choice’ ” (De Roo en Voogd, 2004: 59).

Bovenstaande beschreven ontwikkelingen doen wellicht veronderstellen dat in de huidige planning alleen nog sprake is van relatief zeer complexe vraagstukken. Dit is echter niet het geval. De Roo wijst erop dat de eerste theoretische concepten nog wel steeds gebruikt kunnen worden. Wanneer de benadering van vraagstukken afhangt van de mate van complexiteit kunnen deze concepten worden toegepast op de meer eenvoudige vraagstukken. Complexiteit wordt gezien als sleutelbegrip “bij het waarderen van vraagstukken en bij het maken van keuzen” (De Roo, 2001: 133).

3.3 Drie handelingsperspectieven

In voorgaande paragraaf is de samenhang tussen de verschillende handelingsperspectieven besproken. Ook is ingegaan op de betekenis van het begrip complexiteit. De mate van complexiteit hangt samen met de kenmerken van planninggericht handelen. Deze kenmerken van planninggericht handelen zullen in deze paragraaf worden besproken. De kenmerken kunnen in het vervolg van het onderzoek worden gebruikt om verschillende regimes voor windenergie op zee te plaatsen in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In Bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de kenmerken, ingedeeld naar handelingsperspectief en naar mate van complexiteit van het vraagstuk.

Het fundament van de doelgerichte, beslissingsgerichte en institutiegerichte handelingsperspectieven ligt in de verschillende door Zonneveld onderscheiden dimensies van ruimtelijke vraagstukken (De Roo, 2001). Zonneveld onderscheidt een *objectieve dimensie*, waarin de situatie gedefinieerd wordt in termen van de objectieve wereld, een *subjectieve dimensie*, waarin het gaat om de wensen en gevoelens die de situatie bij betrokkenen oproept en een *sociale dimensie*, waarin het gaat om de interpersoonlijke verhoudingen (Zonneveld, 1991). Door De Roo zijn aan de subjectieve dimensie rationale overwegingen toegevoegd, die naast de wensen en gevoelens de grondslag zijn voor het maken van keuzes. De sociale dimensie wordt door De Roo de *intersubjectieve dimensie* genoemd. De object-gerichte dimensie is het fundament van het doelgericht handelingsperspectief, de subject-gebonden en rationale dimensie is het fundament van het beslissingsgerichte handelingsperspectief en de intersubjectieve dimensie is het fundament van het institutiegericht handelingsperspectief (De Roo, 2001). De handelingsperspectieven zullen worden beschreven aan de hand van de kenmerken van planninggericht handelen en de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de handelingsperspectieven.

3.3.1 Doelgericht handelingsperspectief

In het doelgericht handelingsperspectief gaat het om de vraag “wat dient er bereikt te worden?” (De Roo, 2001: 91). Dat kan zijn het oplossen van een probleem of het sturen naar een bepaald doel (De Roo, 2001). “Het doelgerichte handelen kan gezien worden als een voortdurende wisselwerking tussen besluitvorming over, uitvoering die uitwerkt in, en terugkoppeling met de fysieke en maatschappelijke omgeving” (De Roo, 2001: 100). Het gaat in het doelgericht handelingsperspectief om de doeltreffendheid van planning. “Uit de mate waarin een effect daadwerkelijk voldoet aan de verwachting kan de doeltreffendheid van het planningproces worden afgeleid” (De Roo, 2001: 107).

Eén van de kenmerken van planninggericht handelen in het doelgericht handelingsperspectief is de manier waarop naar een vraagstuk wordt gekeken. Hierbij is de contextuele omgeving van belang (De Roo en Voogd, 2004). “Wanneer een planologisch vraagstuk in een stabiele omgeving is gelegen, zal de aandacht uitgaan naar de delen van dit vraagstuk, om het vraagstuk zo goed mogelijk te kunnen begrijpen en aan te pakken. Wanneer een planologisch vraagstuk evenwel in een dynamische omgeving is gelegen die sterk interveert met het vraagstuk, zal de aandacht naar deze omgeving uitgaan om het gedrag van het vraagstuk te kunnen begrijpen. De aanpak van het vraagstuk zal echter minder uitgesproken zijn, omdat daarvoor mede de context van het vraagstuk aangesproken zal moeten worden” (De Roo en Voogd, 2004: 43). De contextuele omgeving bestaat uit de bestuurlijke omgeving, het materieel object van planning en de fysieke en maatschappelijke omgeving waarin het object is gelegen. Wanneer de omgeving invloed uit kan oefenen op het systeem wordt gesproken van een open systeem. Een gesloten systeem ondervindt geen invloed van zijn omgeving (De Roo en Voogd, 2004).

Alle planningactiviteiten worden uitgevoerd met een idee over de doelen van de activiteit. “‘Planning for what?’ is probably the most crucial element in the procedural and substantive aspects of planning activities’ (Lim, 1986 in De Roo en Voogd, 2004: 13). De manier waarop doelen worden gesteld is een ander kenmerk van planninggericht handelen. Wanneer wordt gekeken naar de doelen van een planningactiviteit is in de loop van de tijd een ontwikkeling te zien geweest. Na de Tweede Wereldoorlog werden lessen over het systeemdenken vooral getrokken uit militaire operaties. Er werd vaak uitgegaan van een maakbare samenleving en de doelen werden vaak niet variabel gesteld. In de (ruimtelijke) planning ging het om blauwdrukplanning, waarin het wensbeeld in vaste doeleinden stond omschreven. Maar “doeleinden bleken te vaak maar beperkt haalbaar door veranderende maatschappelijke behoeften, toenemende kennis en veranderend inzicht” (De Roo, 2001: 105). Door maatschappelijke ontwikkelingen was een voortdurende bijstelling van doelen noodzakelijk, waardoor de aandacht voor het proces in de planning steeds belangrijker werd. “Niet langer ligt de nadruk in planning op doeleinden, maar op het doelgerichte, voortschrijdende handelen in planning” (De Roo, 2001: 105). Voortschrijdende planning is een manier van planning waarmee

verschuivende doelen systematisch en op vaak regelmatige intervallen in de tijd kunnen worden gecorrigeerd. Wanneer meerdere problemen kunnen worden gecombineerd kan gebruik worden gemaakt van de saldobenadering. Dit is het idee om vraagstukken aan elkaar te koppelen, oplossingsstrategieën te bundelen en te streven naar een meervoudige doelverwezenlijking door het combineren van verschillende vraagstukken in één oplossingsstrategie (De Roo, 2001). Ging het bij het vaststaande einddoel nog primair om de delen waaruit een vraagstuk bestaat, in de saldobenadering gaat het om de context die verschillende vraagstukken gemeen hebben en die elkaar onderling kunnen binden. Het gaat ook niet meer om doelmaximalisatie maar om het optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die voorhanden zijn (De Roo, 2001). Ook in de manier waarop naar een vraagstuk kan worden gekeken was een ontwikkeling te zien van nadruk op de delen naar nadruk geheel, delen en context.

Andere kenmerken van planninggericht handelen in het doelgericht handelingsperspectief hebben te maken met proces, de keuzemomenten daarin en de manier waarop start- en eindpunt van het proces vaststaan. Een proces "bestaat uit activiteiten die in de planning van de fysieke leefomgeving deels 'te verwachten zijn', zoals het doorlopen van (wettelijke) procedures" (De Roo en Voogd, 2004: 120). Een lineair planvormingsproces is een proces waarin "de verschillende deelactiviteiten van een planvormingsproces stapsgewijs aan de orde worden gesteld" (De Roo en Voogd, 2004: 122).

Het lineair planvormingsproces was resultaat van de periode na de tweede wereldoorlog waarin modellen sterk waren gebaseerd op een maakbare samenleving. Het ging om rechtlijnige, mechanisch verlopende regelprocessen. "Optimalisatie van structuur en gedrag van systemen, en systeemcontrole en -behoud waren belangrijke uitgangspunten" (De Roo, 2001: 105). Er wordt veel nadruk gelegd op directe-oorzakelijkheid (De Roo, 2001).

In het lineaire planvormingsproces worden de keuzemomenten bepaald door vooraf vastgestelde stappen of procedures (De Roo, 2001). De keuzemomenten staan vast. Dit is mogelijk omdat bij relatief eenvoudige vraagstukken vaak vooraf al een grote mate van zekerheid is onder intersubjecten ten aanzien van een vraagstuk en de condities rond dit vraagstuk, waardoor de aanpak al van te voren vast kan. Relatief eenvoudige vraagstukken in het doelgericht handelingsperspectief worden gekenmerkt door een duidelijk start- en eindpunt in het besluitvormingsproces (De Roo en Voogd, 2004).

Vanaf de jaren zestig kwam langzaam de behoefte op om "van iedere stap weer naar een vorige stap terug te kunnen keren, indien dit nodig wordt geacht" (De Roo en Voogd, 2004: 122). Er wordt dan gesproken van terugkoppelingen of 'feedback'-mechanieken (De Roo en Voogd, 2004). In een proces met terugkoppelingen gaat het niet meer over het planvormingsproces maar over het planningsproces (ook wel besluitvormingsproces), "omdat dit proces meer en meer het geheel aan beleidsvoorbereidende, besluitvormende, uitvoerende, evaluerende en communicatieve activiteiten bestrijkt" (De Roo en Voogd, 2004: 122).

Terugkoppeling betekent dat van iedere stap weer naar een vorige stap in het systeem teruggekeerd kan worden (De Roo en Voogd, 2004). Door de netwerken van terugkoppeling reageren complexe planningsystemen zelf-regulerend en zelf-aanpassend op stimuli uit de omgeving (Mastop, 1987 in De Roo, 2001). Relatief complexe vraagstukken in het doelgerichte handelingsperspectief worden gekenmerkt door procesafhankelijke keuzemomenten en een diffuus start- en eindpunt van het besluitvormingsproces (De Roo, 2001).

Het Britse Institute of Operational Research (IOR) ontwikkelde in de jaren zeventig de strategische keuzebenadering van planning. In deze benadering is veel aandacht voor terugkoppelingen in planningsprocessen. Uitgangspunten bij de strategische keuzebenadering is dat beslissingen niet eerder worden genomen dan strikt noodzakelijk. "Dit betekent een expliciete erkenning van onzekerheden en van het belang van een flexibele aanpak, waarbij in ieder stadium van het planningsproces teruggekeerd kan worden naar een eerdere stap of een of meerdere stappen kunnen worden 'overgeslagen'. Een lineaire opzet van het proces wordt in deze benadering als ongewenst beschouwd" (De Roo en Voogd, 2004: 122). De strategische keuzebenadering leidde tot dynamische cyclische planningsprocessen.

“Naarmate planningsystemen complexer worden gezien, de context een grotere rol zal spelen en het resultaat van planning in toenemende mate in saldo-achtige termen wordt uitgedrukt, zal ook de belangstelling voor het keuzemoment toe gaan nemen. Immers, dit moment wordt in complexe situaties niet langer zonder meer bepaald door van te voren vastgelegde stappen of procedures. De behoefte aan flexibiliteit, de aanwezigheid van onzekerheid, de rol van actoren, en de toename van complexiteit in doelgericht handelen heeft er mede toe geleid dat de nadruk is verlegd van ontwerpmechanismen van planning naar keuzemomenten in het planningsproces. Het moment van keuze wordt in toenemende mate afhankelijk van factoren die van buiten het planningsproces op dit proces inwerken” (De Roo, 2001: 109). De keuzemomenten zijn een dynamisch, interactief onderdeel van een ‘ongoing process’. Het besluitvormingsproces heeft een doorgaand karakter (De Roo, 2001).

3.3.2 Beslissingsgericht handelingsperspectief

In het beslissingsgericht handelingsperspectief gaat het om “de wijze waarop tot keuzes wordt gekomen, de inhoudelijke argumentatie ervan, de rationalisering van deze argumenten en de onzekerheden die aan de onderbouwing ervan kleven” (De Roo, 2001: 100). In de beslissingsgerichte aanpak staan “niet het concrete object maar de keuzen die gemaakt moeten worden [...] centraal” (Voogd, 2001: 30). Het rationeel besluitvormingsperspectief van Mastop is gericht op “de afweging van doelen en middelen door een bepaald planningssubject” (Mastop, 1987: 149). Het perspectief is “gericht op de te nemen keuzen en de onderbouwing ervan en sluit daarmee aan bij het beslissingsgericht handelen” (De Roo, 2001: 102). In de bespreking van het beslissingsgericht handelingsperspectief door De Roo staat rationaliteit centraal. “Rationaliteit impliceert het toepassen van de rede, het weldoordacht overwegen van keuzemogelijkheden” (De Roo en Voogd, 2004: 94).

Functionele rationaliteit is “een zienswijze waarin direct-oorzakelijke relaties als uitgangspunt voor het verwerven van kennis en inzicht worden genomen” (De Roo, 2001: 88). In de functionele rationaliteit gaat het erom “hoe op een logische – causale – wijze verschillende stappen in het planningsproces en de inzet van middelen tot het vastgestelde doel kunnen leiden” (De Roo, 2001: 117).

Met de bounded rationality wordt bestreden dat volledige rationaliteit in plan- en besluitvorming kan worden nagestreefd (De Roo en Voogd, 2004). “In de praktijk blijken werkzaamheden in hoge mate bepaald door factoren als ‘gewoonte’, ‘ervaring’ en ‘intuïtie’” (De Roo en Voogd, 2004: 94).

Communicatieve rationaliteit betekent dat niet langer “het probleem zelf benadrukt [wordt], maar de wijze waarop een probleem wordt omschreven en de mate waarin deze omschrijving wordt ondersteund” (De Roo, 2001: 119).

Andere kenmerken van planningsgericht handelen in het beslissingsgericht handelingsperspectief hangen samen met de vorm van rationaliteit. In de functionele rationaliteit wordt uitgegaan van het vermogen alles te kunnen vatten. Voor het maken van ‘rationele’ keuzen is een grote mate van kennis van de problematiek nodig (De Roo, 2001).

Berting stelt dat in de bounded rationality elke handelende persoon slechts beperkte kennis en bekwaamheden heeft op grond waarvan hij beslissingen moet of kan nemen (Berting, 1996). In de meeste gevallen is het onmogelijk om volledige informatie te hebben en alle mogelijke alternatieven gelijktijdig en gelijkwaardig te kunnen vergelijken (De Roo, 2001). Allesvattendheid zoals in de functionele rationaliteit is niet mogelijk. Door Etzioni wordt gesteld dat de planners “intuïtief ‘variety-reducing techniques’ gebruiken om de complexe werkelijkheid te ordenen door ‘a broad scanning of a particular problem field in low detail’ te combineren met ‘a high-detail scanning of selected areas which at the broader level appeared to be of particular interest’” (Etzioni, 1968 in De Roo, 2001: 114). Het gaat hier om selectieve omvattendheid (De Roo, 2001).

In de communicatieve rationaliteit “is het uitgangspunt ‘niet zozeer de kennis die logisch wordt afgeleid, maar de kennis waarover een groep betrokkenen het onderling eens is (geworden)’” (Woltjer, 1997: 50 in De Roo, 2001: 119). “Communicatieve rationaliteit heeft

consequenties voor de totstandkoming van kennis. Daarin zijn plannen van ervaren ontwerpers of deskundigen niet vanzelfsprekend aanvaardbaar” (Woltjer, 1997: 50). De Roo schrijft dat “niet alleen vragen over een object of over doelen, maar ook de vraag wie deel uitmaken van en invloed hebben op het besluitvormingsproces [...] onderdeel van beslissingsgericht handelen in planning [is]” (De Roo, 2001: 119). Ook de context is van invloed op de besluitvorming.

Een kenmerk van planninggericht handelen in het beslissingsgericht handelingsperspectief is de aanwezigheid van zekerheden. De aanwezigheid van zekerheden wordt onder andere bepaald door de aanwezigheid van oorzakelijkheid en de manier waarop naar een vraagstuk wordt gekeken. “De mate van zekerheid als gevolg van direct-causale relaties en de mate van onzekerheid als gevolg van verwijderde oorzakelijkheid zijn – als twee kanten van dezelfde medaille – de brug tussen de technische en communicatieve rationaliteit” (De Roo en Voogd, 2004: 59). In technische rationaliteit domineren de direct-oorzakelijke verbanden, ook wel *causa proxima* (De Roo, 2001). Er heerst dan, gegeven de beginsituatie, een grote mate van voorspelbaarheid ten aanzien van een mogelijke eindsituatie (De Roo en Voogd, 2004). Er is in deze gevallen ook een grote mate van zekerheid (De Roo en Voogd, 2004). In de functionele rationaliteit worden “details van het geheel geïsoleerd [...] terwijl alle andere elementen en relaties worden verondersteld gelijk te blijven” (De Roo, 2001: 115). Dit wordt reductionisme genoemd, “het idee dat door inzicht te verwerven in de delen van het geheel, het geheel ook beter begrepen kan worden” (De Roo en Voogd, 2004: 25). Er wordt vanuit gegaan dat alles kan worden beheerst.

Wanneer op een holistische wijze naar het vraagstuk wordt gekeken wordt de nadruk gelegd op het geheel (De Roo en Voogd, 2004). In de holistische filosofie “wordt ervan uitgegaan dat eigenschappen van het geheel of van een systeem beter te begrepen kunnen worden vanuit het geheel, in plaats van te kijken naar de eigenschappen van de delen waaruit het geheel is samengesteld” (De Roo, 2001: 99). Er kan met behulp van ondermeer consistentie, logica en toetsing worden gestreefd naar zekerheid, terwijl ook onzekerheid wordt aanvaard (De Roo, 2001).

Causa remota, of verwijderde oorzakelijkheid, betekent dat er “tussen een groot aantal elementen [...] een groot aantal verbanden [kan] bestaan die voortdurend wisselen en veranderen van intentie, zonder dat er ogenschijnlijk een patroon zichtbaar wordt” (De Roo en Voogd, 2004: 39). De context speelt een grotere rol en de relatie tussen de verschillende delen is minder stabiel en direct (De Roo, 2001). Wanneer een vraagstuk op een expansionistische wijze wordt bekeken, wordt de nadruk gelegd op de context (De Roo en Voogd, 2004). Het uiteindelijke resultaat van het proces is mede afhankelijk van de context waarin het vraagstuk gelegen is. Wanneer het vraagstuk ligt in een “veranderende omgeving, wordt het vasthouden aan de uitgangspunten van een functioneel-rationeel model om contextuele redenen moeizaam. In dergelijke gevallen betekent rationeel handelen dan ook ‘het aanvaarden van de grote onbepaaldheid van sociale processen (onzekerheid) en bijgevolg de noodzaak slechts te kunnen beschikken over partiële, soms provisorische kennis en inzicht” (Berting, 1996 in De Roo, 2001: 116). De communicatieve rationaliteit is gericht op een grote mate van onzekerheid (De Roo, 2001). Het vraagstuk maakt onderdeel uit van een groter geheel en past zich aan aan de omgeving.

3.3.3 Institutiegericht handelingsperspectief

Ging het in het doelgericht handelingsperspectief om doeldoeltreffendheid van planning, in het institutiegericht handelingsperspectief gaat het om de doelmatigheid van planning door intersubjectieve interactie (De Roo, 2001). Doelmatigheid wordt ook wel efficiëntie genoemd (De Roo en Voogd, 2004). “Doelmatigheid van planning werd vooral gezocht in de mate waarin het gebruik van beschikbare middelen bij kon dragen aan het bereiken van gestelde doelen” (De Roo, 2001: 120). Met doelmatigheid door intersubjectieve interactie wordt bedoeld dat doelmatigheid daarnaast ook afhangt van een goede organisatie, van communicatie en van coördinatie bij het nastreven van gezamenlijk gestelde doelomschrijvingen (De Roo, 2001). Het gaat in het institutiegericht handelingsperspectief om de vragen “wie zijn bij de vorming van beleid nodig, hoe zijn zij georganiseerd, en op welke wijze communiceren zij” (De Roo, 2001:

102). Ook gaat het om de vraag welke “andere besluitvormingssubjecten [...] kunnen interveniëren in de handelingspatronen van het planningssubject” (Mastop, 1987 in De Roo, 2001: 101). In de beschrijving van het institutiegericht handelingsperspectief staat de vorm van sturing centraal. Deze vormen van sturing worden gekoppeld aan de drie sturingsperspectieven van Teisman, het unicentrisch, het multicentrisch en het pluricentrisch sturingsperspectief (Teisman, 1995).

Door De Roo wordt de wijze van sturing gekoppeld aan de aard van beleidsvraagstukken. Wanneer het gaat om eenvoudige vraagstukken die relatief veelvuldig voorkomen kan een centrale vorm van sturing worden toegepast. “Centrale sturing is doorgaans gebaseerd op programmatisch beleid dat op elke situatie van toepassing wordt geacht. Lokale en regionale partijen zijn dan veelal weinig meer dan uitvoerende organen. Immers met centrale sturing worden vraagstukken als relatief eenvoudig gezien” (De Roo en Voogd, 2004: 105). Centrale sturing vertoont overeenkomsten met het unicentrisch sturingsperspectief van Teisman. Ook “in het unicentrisch perspectief is de (rijks)overheid de bestuurder die de ontwikkeling van de samenleving dicteert, en stuurt in de door haar gewenste richting” (De Roo, 2001: 127).

Teisman noemt drie door Weber opgestelde eisen voor een rationale overheidsorganisatie die in het unicentrisch perspectief richtlijnen voor aanbevelingen zijn. De eerste eis is een “vaste, helder omschreven officiële afbakening van jurisdicties, gecontroleerd en geordend door geschreven regels”. De tweede eis is “een duidelijke verdeling van taken, met maximale specialisatie en expertise en duidelijk autoriteits- en verantwoordelijkheidsrelaties”. De derde eis betreft de posities die “alle dienen te passen in een hiërarchie” (Teisman, 1995: 24-25). Uit de vereiste afbakening, de regels, de verdeling van taken en de duidelijke autoriteits- en verantwoordelijkheidsrelaties blijkt de hoge mate van formalisering, standaardisatie en routine. Formalisatie staat voor het vastleggen van beslissingen en standaardisatie is het vaststellen van normen, regels en procedures (De Roo, 2001). Met routine wordt bedoeld dat een groot deel van alle handelingen routinematig plaats vindt. Dit is mogelijk omdat het gaat om relatief eenvoudige vraagstukken, waarvoor voldoende kennis aanwezig is om taken doelmatig te kunnen verrichten (De Roo, 2001).

Wanneer wordt gekeken naar de derde eis kan iets worden gezegd over het netwerk in het unicentrisch perspectief. Institutionele netwerken zijn “structuren van schakels waarmee actoren in een sociaal, georganiseerd verband met elkaar verbonden zijn” (De Roo, 2001: 125). “Hiërarchie impliceert een ‘verticaal’ onderscheid in onderlinge verhoudingen tussen actoren” (De Roo, 2001; 123). In een unicentrisch perspectief is sprake van een verticaal netwerk. Dit blijkt ook uit de door Teisman omschreven gang van zaken bij de uitvoering van beleid. “De top van de formele eenheid stelt zowel de beleidsinhoud als de spelregels voor beleidsvorming vast. De rest van de overheid dient dit beleid loyaal uit te voeren” (Teisman, 1995: 25).

Een ander kenmerk van planninggericht handelen in het institutiegericht handelingsperspectief is de manier waarop het netwerk werkt. Er is sprake van een netwerk wanneer wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren aanwezig is. Het beleidsveld neemt dan de structuur van een netwerk aan (Teisman, 1995). De afhankelijkheid van actoren hangt af van de positie (De Roo, 2001). Omdat de posities in het unicentrisch perspectief hiërarchisch zijn bepaald, is sprake van een wederzijdse maar ongelijke afhankelijkheid.

Ook de wijze waarop belangen worden gedefinieerd is een kenmerk van institutiegericht handelen. In het unicentrisch perspectief bezit de politiek-bestuurlijke top van de overheid het recht en het vermogen om het algemeen belang te definiëren (Teisman, 1995). Wanneer wordt gesproken over algemeen belang gaat het om de maatschappelijke preferenties zoals zij centraal zijn gedefinieerd (Teisman, 1995). Uit de manier waarop het algemeen belang wordt gedefinieerd blijkt dat het in dit perspectief gaat om een niet-actief betrokken collectief.

“De mate van hiërarchie is vooral bepalend voor de beslissings- en uitvoeringsstructuur van een institutieverband” (De Roo, 2001: 123). Omdat in het unicentrisch perspectief sprake is van een grote mate van hiërarchie zal het institutieverband strak worden geleid, met duidelijke taken en verantwoordelijkheden. Ook de hoge mate van standaardisatie wijst op een strak geleid institutieverband (De Roo, 2001).

In het unicentrisch perspectief was de sturing gebaseerd op beleid dat op elke situatie van toepassing werd geacht. Wanneer de beleidsvraagstukken complex zijn en sterk verweven met een lokale context, “zal de rijksoverheid niet of nauwelijks in staat zijn elk relevant detail bij het ontwikkelen van beleid te betrekken. Een situatiespecifieke aanpak ligt dan meer voor de hand, waarbij lokale of regionale overheden de verantwoordelijkheid dragen. Zij weten immers het meest van de context van het vraagstuk” (De Roo en Voogd, 2004: 105). De effectiviteit en efficiëntie van bestuur, van beleid en van beleidsorganisatie hangen af van de aard van het vraagstuk (De Roo en Voogd, 2004). Een interactieve vorm van sturing wordt effectiever en efficiënter geacht voor complexe vraagstukken. Deze interactieve vorm van sturing zal worden beschreven aan de hand van het multicentrisch perspectief van Teisman. Ook in het multicentrisch perspectief gaat het om de lokale actoren en het zelfsturend vermogen van de samenleving (Teisman, 1995).

De marktplaats wordt door Teisman gebruikt als metafoor van multicentrisch sturingsperspectief. De samenleving is een samenstel van eenheden die door ruil proberen hun behoeften te bevredigen. “Essentieel in deze benadering is dat de substitutiemogelijkheden voor actoren groot zijn. Als een partij onwillig is, heeft dit geen gevolgen voor de werking van de markt, aangezien deze partij zonder noemenswaardige transactiekosten is te vervangen door een andere partij” (Teisman, 1995: 26). In het multicentrisch perspectief “staat niet de sturingsvraag centraal, maar zal maatschappelijke vooruitgang dankzij de ruilvraag worden gestimuleerd, door actoren die vooral als marktpartijen optreden” (De Roo, 2001: 127). Het uitgangspunt in dit perspectief is dat zelfsturing het beste tot stand komt wanneer betrokken partijen hun eigen belang nastreven en op basis daarvan autonoom beslissingen nemen (Teisman, 1995). Zelfsturing wordt door De Roo en Voogd (2004) in verband gebracht met een horizontaal netwerk. In een horizontaal netwerk komen geen hiërarchische relaties voor. “De centrale overheid is nodig om de vrije competitie tussen de lokale eenheden te bewaken” (Teisman, 1995: 29).

De actoren zijn commercieel gezien wel aan elkaar gebonden, maar in hun handelen zijn zij autonoom (De Roo, 2001). De afhankelijkheid is wederzijds en gelijkwaardig, maar actoren hebben verschillende belangen. De doelen van lokale actoren staan in het multicentrisch sturingsperspectief centraal. Het nastreven van het eigenbelang door individuen leidt tot de beste uitkomsten. Niet alleen voor de individuen maar ook voor de gehele maatschappij (Thompson et al., 1991 in Teisman, 1995). Lokaal en individueel belang zijn leidraad voor ontwikkeling in het multicentrisch perspectief.

Een hoge mate van standaardisatie van normen, regels en procedures wijst op een strak geleid institutieverband en doet daarmee vaak afbreuk aan de flexibiliteit ervan (De Roo, 2001). In het multicentrisch perspectief zijn normen, regels en procedures niet gestandaardiseerd, maar product van interactie. Er is in dit perspectief sprake van een hoge mate van flexibiliteit (De Roo, 2001). “Specialisering van actoren binnen institutieverbanden betekent het inperken van aandachtsvelden waardoor actoren meer kennis kunnen verwerven van specifieke problemen en hun mogelijke oplossingen” (De Roo, 2001: 123). Specialisatie is nodig wanneer niet voldoende kennis aanwezig is om routinematig te kunnen handelen. Dit is het geval in specifieke situaties. In het multicentrisch perspectief zijn institutieverbanden sterk wisselend en probleemafhankelijk.

De unicentrische- en multicentrische benaderingen zijn gebaseerd op standpunten die als uitersten kunnen worden gezien op een continuüm van sturingsperspectieven. Als reactie hierop beschreef Teisman de pluricentrische benadering (De Roo, 2001). In de pluricentrische benadering wordt de vervlechting tussen de autonomie van de centrale overheid en de autonomie van de lokale eenheden benadrukt. “De centrale overheid voert beleid, maar ‘degenen op wie de sturing zich richt zitten niet als marionetten aan een touwtje; ze hebben een eigen wil, een eigen beleidsvrijheid” (Witteveen, 1985 in Teisman, 1995: 27). Er is sprake van decentrale en gedeelde sturing.

“Actoren zijn afhankelijk zodra zij voor hun ambities middelen nodig hebben waarover andere actoren beschikken” (Teisman, 1995: 27). De partijen zijn in een pluricentrisch perspectief wederzijds afhankelijk van elkaar “waarbij van een grote mate van gelijkwaardigheid sprake is wat betreft kennis, middelen en posities. De verschillende partijen hebben elkaar nodig, en er is

onvoldoende resultaat te verkrijgen door middel van regulering, om maar niet te spreken van dwang” (De Roo, 2001: 129).

“De unicentrische benadering gaat uit van het centraal te kennen algemeen belang. De multicentrische benadering richt zich op het eigenbelang van lokale actoren en het daaruit af te leiden collectief belang. De pluricentrische benadering vindt in het gemeenschappelijk belang de ratio voor het handelen” (Teisman, 1995: 28). Het algemeen- en eigenbelang zijn centraal of lokaal te kennen, het gemeenschappelijk belang wordt ontwikkeld door actoren in interactie met elkaar (Teisman, 1995). Het gaat in het pluricentrisch perspectief “veelal om een belang dat door verschillende actoren wordt gedeeld, maar vanuit verschillende perspectieven wordt gewaardeerd” (De Roo, 2001: 129). Het collectief, lokaal en individueel belang worden op elkaar afgestemd.

“Omdat de actoren elkaar nodig hebben, ontstaan onderlinge relaties. Het beleidsveld neemt de vorm aan van een netwerk van afhankelijkheidsrelaties” (Teisman, 1995: 27). Het gaat in dit perspectief niet, zoals in het unicentrisch perspectief om een optimale taakverdeling en organisatorische taakafbakening of zoals in het multicentrisch perspectief om competitieve markten, maar om de mate van verwevenheid tussen verschillende actoren (Teisman, 1995).

Wanneer wordt gesproken van sturing op basis van gedeelde verantwoordelijkheid en gedeelde inzet worden naast de centrale overheid andere actoren en instituties meer betrokken bij besluitvorming en beleidsontwikkeling (De Roo, 2001). Hiervan is sprake in het pluricentrisch perspectief, waarin zowel hiërarchische als lokale autonomie ontbreken (De Roo, 2001).

In bovenstaande zijn drie sturingsperspectieven beschreven. Deze “zijn ieder afzonderlijk wel herkenbaar en bruikbaar, maar zijn niet als zodanig in de werkelijkheid te vinden. De werkelijkheid wordt daarentegen gekenmerkt door situaties waarbij elementen en kenmerken van de verschillende ideaaltypen naast elkaar, en in verschillende mengvormen herkenbaar zullen voorkomen” (De Roo 2001; 130).

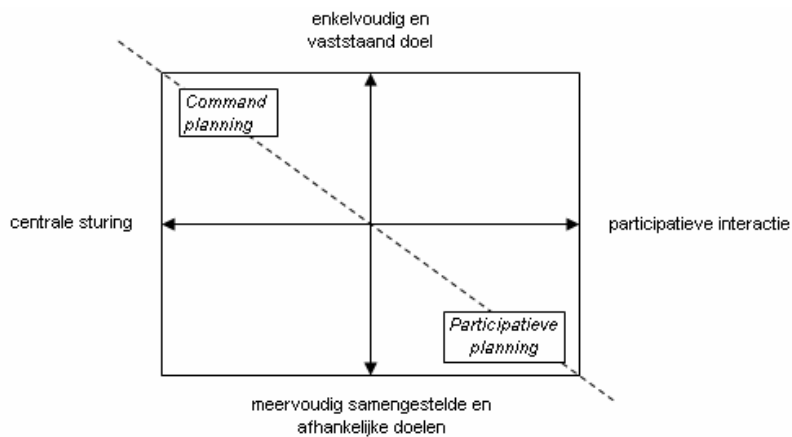
3.4 Planningstrategieën

In voorgaande paragrafen zijn de werkwijze van het raamwerk en de kenmerken van planninggericht handelen besproken. Aan de hand van de mate van complexiteit en de kenmerken van planninggericht handelen kunnen regimes voor windenergie op zee in het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden geplaatst. In deze paragraaf zal in worden gegaan op de betekenis van de plaats in het raamwerk.

Vraagstukken in de linker bovenhoek van het raamwerk worden gekenmerkt door hun orde en stabiliteit. “In deze situaties verlopen ontwikkelingen volgens deterministische wetten en zijn causale verbanden gemakkelijk te herkennen” (Prigogine en Stengers, 1984 in Zuidema en De Roo, 2004: 489). Het gaat om vraagstukken die met zekerheden zijn omgeven en “die op basis van routine, bekende methoden en standaardoplossingen zijn te benaderen” (Zuidema en De Roo, 2004: 489). Het gaat om technisch rationele benaderwijzen (Zuidema en De Roo, 2004). Vraagstukken in de rechteronderhoek kenmerken zich “door hun onvoorspelbare, onzekere en complexe aard. Causale relaties zijn niet of nauwelijks te herkennen en ontwikkelingen verlopen vaak hoogst onvoorspelbaar” (Zuidema en De Roo, 2004: 489). Deze vraagstukken zijn vaak sterk gedifferentieerd, liggen in een sterk interveniërende omgeving en worden omringd door vele onzekerheden. Dergelijke vraagstukken kunnen vaak beter op een communicatief rationele wijze worden benaderd.

Een planningsstrategie die past in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* is command planning of centrale planning. Deze stijl van planning gaat samen met een sterk gecentraliseerd systeem van overheidsmacht. Het gaat om het halen van verplichte doelen. Sancties en morele druk worden gebruikt als vormen van controle. Complete, accurate en stipte informatie moet worden verkregen over alle aspecten van het te plannen systeem (Friedmann, 1973). In deze omschrijving kunnen kenmerken van planninggericht handelen als centrale sturing en vaststaande doelen terug gevonden worden. In de rechteronderhoek van het raamwerk zou een planningsstrategie als participatieve planning

gelaatst kunnen worden. Deze vorm van planning is gericht op consensus tussen de betrokken partijen. Zowel de delen als de omgeving maken onderdeel uit van de benadering van het vraagstuk (De Roo, 2001). De Roo gaat uit van het punt “dat verschillende sturingsstrategieën, afhankelijk van de aard en omvang van het vraagstuk, in verschillende verhoudingen in het besluitvormingsproces zullen worden toegepast” (De Roo, 2001: 152).



Figuur 3.5 Planningsbenaderingen in het raamwerk voor planninggericht handelen

Wanneer een vraagstuk vanuit de drie perspectieven als een zelfde soort vraagstuk wordt benaderd is het beleid in balans. Vraagstukken worden dan vanuit zowel het doelgericht, institutiegericht als het beslissingsgericht handelingsperspectief benaderd als eenvoudig, complex of zeer complex. Wanneer dit het geval is bevindt de strategie zich op de beslissingsgerichte lijn. Wanneer beleid niet op de beslissingsgerichte lijn kan worden geplaatst en dus niet vanuit alle drie de handelingsperspectieven dezelfde mate van complexiteit aan een vraagstuk wordt toegekend, is beleid in onbalans. In dat geval is het beleid niet in samenhang (De Roo, 2001). Beleid is het meest efficiënt en effectief en past dus het beste bij een vraagstuk, wanneer het op de beslissingsgerichte lijn kan worden geplaatst.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe vraagstukken in het *raamwerk voor planninggericht handelen* kunnen worden geplaatst en wat de plaats in het raamwerk kan betekenen. In de komende hoofdstukken zullen verschillende regimes voor windenergie op zee in het raamwerk worden geplaatst en geanalyseerd.

4

Toepassing van het raamwerk

In hoofdstuk 2 is gebleken dat tegenstellingen zitten in de verschillende manieren waarop in Nederland met de planning van windenergie op zee is omgegaan. Bij de planning van het eerste windpark bepaalde de overheid waar en door welke marktpartij het windpark gebouwd zou moeten worden. Met het ‘first come, first serve’ principe voor windenergie op zee ligt het initiatief bij de marktpartijen. In dit hoofdstuk zullen deze twee manieren waarop met de planning van windenergie kan worden omgegaan in het door De Roo ontwikkelde raamwerk worden geplaatst. In de eerste paragraaf zal worden besproken hoe het raamwerk in dit onderzoek zal worden gebruikt. In de tweede paragraaf wordt het *raamwerk voor planninggericht handelen* toegepast op de planning van windenergie op zee. In de derde paragraaf wordt het huidige beleid voor de planning van windenergie geplaatst in het raamwerk. In de vierde paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke consequenties van de plaats in het raamwerk.

4.1 Gebruik van het raamwerk voor planninggericht handelen

Met het *raamwerk voor planninggericht handelen* wilde De Roo ontwikkelingen in de milieuplanning zichtbaar maken. Aan de hand van drie handelingsperspectieven werden de ontwikkelingen in een raamwerk geplaatst. In hoofdstuk twee zijn de ontwikkelingen in het beleid voor windenergie op zee besproken. Het beleid is niet stapsgewijs veranderd, er is sprake geweest van een omslag in het beleid. Het raamwerk zal in dit onderzoek dan ook niet worden gebruikt om een ontwikkeling in het beleid te laten zien. Het wordt gebruikt om verschillende manieren waarop met de planning van windenergie op zee kan worden omgegaan te analyseren.

In de drie besproken handelingsperspectieven hebben zich ontwikkelingen voor gedaan die het gevolg waren van de periode waarin de planning zich bevond. Toch zegt De Roo dat niet voor alle vraagstukken de ‘nieuwste strategie’ de meest efficiënte en effectieve is. De Roo schrijft dat “... (functioneel-) rationele planning en centrale sturing niet afgedaan hebben, maar – afhankelijk van de aard van het (deel-)vraagstuk – nog steeds van toepassing kunnen zijn, al dan niet naast of aangevuld door andere sturingsstrategieën” (De Roo, 2001: 151). Ook langer bestaande strategieën kunnen voor een bepaald vraagstuk de meest geschikte zijn.

De in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen in de handelingsperspectieven hebben zich niet alle voorgedaan in de planning van windenergie op zee. Zo wordt het doelgerichte handelingsperspectief door De Roo weergegeven met een ontwikkeling van enkelvoudige, vaststaande doelen naar een saldobenadering. Tot nog toe ging het in de planning van windenergie op zee voornamelijk om enkelvoudige doelen, het realiseren van een aantal MW geïnstalleerd vermogen in zee. Maar wanneer de planning van windenergie op zee zou worden gecombineerd met andere vormen van ruimtegebruik zou ook van een saldobenadering sprake kunnen zijn. Door Derks en Idema wordt een dergelijke aanpak ook voorgesteld. Met het ontwikkelen van interventiestrategieën zouden verschillende vormen van ruimtegebruik op de Noordzee kunnen worden gecombineerd, maar ook bijvoorbeeld geïntensiveerd, getransformeerd, of geprioriteerd. Afhankelijk van de strategie voor dat deel van de Noordzee (Derks en Idema, 2004). Verschillende vraagstukken worden gecombineerd in één oplossingsstrategie.

In de planning van windenergie op zee kunnen kenmerken van planninggericht handelen uit de drie handelingsperspectieven terug gevonden worden. De verschillende manieren waarop met de planning van windenergie op zee is omgegaan kunnen in het raamwerk worden geplaatst. Vervolgens kan worden bepaald welke strategieën wel en welke niet hebben gewerkt. Dit hoeft

niet de nieuwste strategie te zijn. Het raamwerk en de beslissingsgerichte lijn, waarop beleid in balans is, kunnen hierbij worden gebruikt.

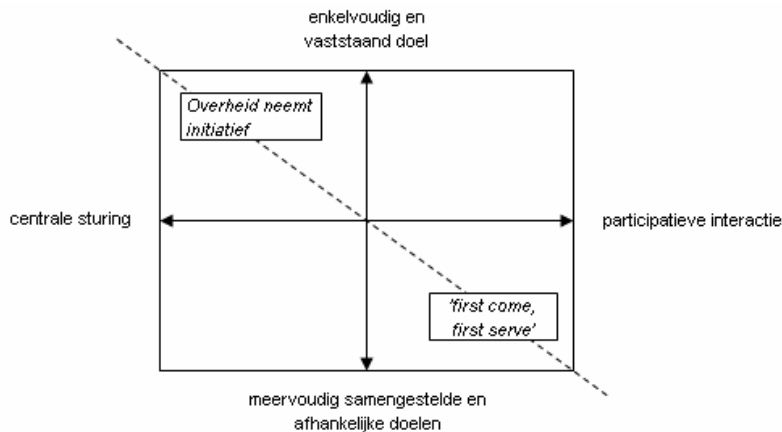
4.2 Planning van windenergie op zee in het raamwerk

In hoofdstuk twee werd geëindigd met tegenstellingen in het beleid voor de planning van windenergie op zee. In deze paragraaf zal worden geprobeerd om deze tegengestelde manieren waarop met de planning van windenergie op zee is omgegaan, te plaatsen in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Hiermee kan duidelijk worden hoe het raamwerk in het onderzoek toegepast zal worden.

Bij de planning van windenergie op zee op initiatief van de overheid zocht de overheid de locatie en selecteerde de overheid een marktpartij. De planning van het eerste windpark lijkt te passen in de linker bovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* waar sprake is van een vorm van centrale sturing en een enkelvoudig en vaststaand doel. Ook command planning paste in de linkerbovenhoek van het raamwerk. Command planning gaat samen met een sterk gecentraliseerd systeem van overheidsmacht en het behalen van verplichte doelen staat centraal (Friedmann, 1973). Met een ander kenmerk van command planning heeft de planning van het windpark minder overeenkomsten. Zo was het niet mogelijk om complete, accurate en stipte informatie te verkrijgen over het te plannen systeem. Toch werd met het opstellen van twee Milieu Effect Rapporten geprobeerd zoveel mogelijk kennis te verzamelen. Een belangrijk kenmerk van centrale sturing is dat beleid wordt opgesteld door de rijksoverheid en op elke situatie van toepassing wordt geacht. Het ging bij de planning van het Offshore Windpark niet om beleid dat op elke situatie van toepassing kon worden geacht, het ging om een pilot-project. Tot zover zijn er geen overeenkomsten met de centrale sturing. Het initiatief en de uitvoering lag echter wel grotendeels bij de overheid, waarmee de planning toch overeenkomsten vertoont met de centrale sturing. De planning van het windpark bevat kenmerken van de planningsbenaderingen in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. De Roo schreef dat verschillende sturingsstrategieën in verschillende verhoudingen in het besluitvormingsproces kunnen worden toegepast (De Roo, 2001). Hoewel niet alle kenmerken van de benaderingen terug komen in de planning van het windpark, lijkt de strategie toch te passen in de linkerbovenhoek van het raamwerk. Hier worden vraagstukken op een centrale manier gestuurd en zijn de doelen enkelvoudig en vaststaand.

Ook de planning van windenergie op zee op basis van het 'first come, first serve' principe vertoont overeenkomsten met planningsbenaderingen. Het nemen van initiatief en het bepalen van een locatie zijn taken die worden overgelaten aan de marktpartijen. De overheid heeft geen mogelijkheid om de beste marktpartij te selecteren. Van centrale sturing lijkt geen sprake meer te zijn. Wel zijn er overeenkomsten met het door Teisman omschreven multicentrisch perspectief. Hierin is het uitgangspunt dat zelfsturing het beste tot stand komt wanneer de betrokken partijen hun eigen belang nastreven en op basis daarvan autonoom beslissingen nemen. De rol van de overheid bestaat er uit de vrije competitie tussen de lokale eenheden te bewaren (Teisman, 1995). In de huidige planning van windenergie op zee laat de overheid ook veel over aan de marktpartijen en is haar rol beperkt tot het uitgeven van vergunningen. De planning van windenergie op basis van het 'first come, first serve' principe lijkt te kunnen worden geplaatst in de rechteronderhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

In figuur 4.1 worden de planning waarbij het initiatief ligt bij de overheid en de planning op basis van het 'first come, first serve' principe weergegeven in het *raamwerk voor planninggericht handelen*.



Figuur 4.1 De planning van Windenergie op zee in het raamwerk voor planninggericht handelen

4.3 De nieuwe beleidsregels in het raamwerk

In voorgaande paragraaf zijn de tegenstellingen in het beleid voor windenergie op zee in het *raamwerk voor planninggericht handelen* geplaatst. In deze paragraaf wordt de planning van windenergie op zee op basis van de *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* in het raamwerk geplaatst. De planning van windenergie op zee op basis van deze beleidsregels kan in tweeën worden gedeeld. Allereerst is er het beleid, de beleidsregels. Daarnaast is er de uitvoering van dit beleid. De twee onderdelen van planning zullen afzonderlijk worden besproken omdat er verschillen zijn in de benadering van windenergie op zee vanuit de twee delen. Aan de hand van kenmerken van planninggericht handelen die zijn beschreven in hoofdstuk 3 en die zijn weergegeven in bijlage 2 zullen de handelingsperspectieven worden besproken. Vervolgens kan met behulp van deze kenmerken worden bepaald waar in het *raamwerk voor planninggericht handelen* de onderdelen van de planning van windenergie op zee op basis van de beleidsregels passen.

4.3.1 Beleid

Beleid voor windenergie op zee bestaat uit de *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* en de daarbij behorende *Beschrijving behandeling vergunningaanvragen wet beheer rijkswaterstaatswerken voor windenergie offshore*. Bij de plaatsing van het beleid in het raamwerk gaat het om de inhoud van het beleid.

Het doelgericht handelingsperspectief

Het doel voor windenergie op zee was lange tijd 6.000 MW geïnstalleerd vermogen in 2020, maar is gewijzigd in 700 MW geïnstalleerd vermogen in 2010 en een in de eerste plaats kosteneffectieve en voor Nederland perspectiefrijke ontwikkeling van wind op zee. Het gaat niet meer om de hoeveelheid te implementeren energie, maar om de financiële beheersbaarheid. Daarmee lijkt de doelstelling te zijn verschoven van een enkelvoudig, vaststaand doel naar een meer flexibel doel. Het hangt van de ontwikkelingen in de windenergie op zee af hoeveel MW er geïmplementeerd zal worden.

Een ander kenmerk van doelgericht handelen is de mate van invloed van de contextuele omgeving op het vraagstuk. Veranderingen in de contextuele omgeving van windenergie op zee hebben niet altijd geleid tot aanpassing van het beleid. Zo heeft de veranderende doelstelling voor windenergie op zee, gevolg van veranderingen in de bestuurlijke context, niet geleid tot

aanpassing van het beleid voor windenergie op zee. Het beleid lijkt daarmee weinig invloed te ondervinden van de contextuele omgeving

Ook het type regelproces en de manier waarop keuzemomenten en het start- en eindpunt van het besluitvormingsproces zijn vastgelegd zeggen iets over de mate van complexiteit van het vraagstuk vanuit het doelgericht handelingsperspectief. In de beleidsregels en bijbehorende *Beschrijving behandeling vergunningaanvragen* staat de procedure voor de vergunningaanvraag voor de bouw van een windpark op zee omschreven. Hierin staan start- en eindpunt van de procedure vast. Ook de keuzemomenten, waarin wordt bepaald of wel of niet kan worden doorgedaan met de vergunningaanvraag en of wel of niet een vergunning wordt verleend, staan vast. Er is sprake van een lineair planvormingsproces tijdens de vergunningverleningsprocedure. Het is niet bekend wanneer aan de doelstellingen van het beleid is voldaan, omdat de doelstelling niet vaststaand is. Het eindpunt van het beleid staat dan ook niet vast.

Het beslissingsgericht handelingsperspectief

Het gaat in dit handelingsperspectief om de manier waarop tot keuzes wordt gekomen. Eén van de kenmerken van planninggericht handelen waarmee dit handelingsperspectief wordt beschreven is rationaliteit. In de beleidsregels staat beschreven welke procedure moet worden doorlopen om een vergunning te verkrijgen. Gedurende deze procedure moet door RWS worden besloten of een aanvraag aanvaardbaar is. Van de drie vormen van rationaliteit die in het beslissingsgerichte handelingsperspectief zijn beschreven lijkt de functionele rationaliteit het meeste te passen bij het beleid voor windenergie op zee. Hierin gaat het erom hoe op een logische wijze verschillende stappen in het planningsproces en de inzet van middelen tot het vastgestelde doel kunnen leiden (De Roo, 2001). Hoewel geen sprake is van een vastgesteld doel, staan de stappen die moeten worden genomen en de keuzes die moeten worden gemaakt in de vergunningverleningsprocedure door RWS en de initiatiefnemer duidelijk omschreven.

Het institutiegericht handelingsperspectief

In het institutiegericht handelingsperspectief gaat het om de vraag wie er bij de vorming van het beleid zijn betrokken, hoe zij zijn georganiseerd en op welke wijze zij communiceren. In deze paragraaf gaat het niet alleen om de totstandkoming van het beleid maar ook om de inhoud ervan. Een kenmerk van planninggericht handelen waarmee het institutiegericht handelingsperspectief wordt beschreven is de manier van sturing. Van de drie beschreven vormen van sturing lijkt centrale sturing het meeste overeen te komen met de sturing in de totstandkoming van het huidige beleid voor windenergie op zee. De beleidsregels zijn opgesteld door de overheid. Er is sprake van een hoge mate van formalisatie en routine, de vergunningaanvragen zullen allemaal op dezelfde wijze moeten worden behandeld.

Ook wanneer het gaat om de inhoud van beleid lijkt er sprake te zijn van centrale sturing. Voor het verkrijgen van een vergunning moet een vooraf door de overheid opgestelde procedure worden doorlopen. Beslissingen in de vergunningverleningsprocedure worden ook genomen door de overheid. De marktpartijen zijn voor het verkrijgen van een vergunning afhankelijk van de overheid. De overheid is voor de realisatie van haar doelstellingen voor duurzame energie afhankelijk van de marktpartijen. Maar omdat de overheid voor de realisatie van haar doelen terecht kan bij meerdere marktpartijen en de marktpartijen afhankelijk zijn van één overheid is sprake van hiërarchisch bepaalde wederzijdse afhankelijkheid. Wanneer wordt gekeken naar de afhankelijkheid tussen de partijen dan lijkt sprake te zijn van een relatief eenvoudig vraagstuk.

4.3.2 Uitvoering

Het gaat in het uitvoerende deel van de planning van windenergie op zee om de manier waarop uitwerking wordt gegeven aan het beleid. Het gaat dan om de wijze waarop de beleidsregels worden toegepast.

Doelgericht handelingsperspectief

In de uitvoering van het beleid gaat het om het verkrijgen van een vergunning. De context is daarbij van invloed op het aantal vergunningen dat zal worden aangevraagd en het aantal parken dat zal worden gebouwd. Het materieel object van planning van windenergie op zee zijn de windparken en kabels. Er wordt verwacht dat de bouwkosten voor de windparken zullen dalen naarmate er meer parken zijn gebouwd en daardoor meer kennis is opgedaan (Van der Eijk, 2005). Daarmee zal ook de prijs van de geleverde kilowattuur zakken (Didde, 2005b). Terwijl de kosten voor de bouw van windparken zullen dalen, stijgen “[...] de energiekosten van de CO₂-emisierechten en stijgt de olieprijs omdat het politiek en technisch steeds moeilijker wordt een gestage olieaanvoer te garanderen. Windenergie wordt steeds meer concurrerend en er zal steeds minder subsidie nodig zijn” aldus Kortenoever¹⁰ (in Didde, 2005b: 13). “De primaire energiebron, de wind, is niet stuurbaar en moeilijk voorspelbaar en dat maakt de elektriciteitsopwekking uit windenergie anders dan uit conventionele centrales” (Hendriks en Ummels, 2005: 23). Ook conventionele installaties blijken echter ontworpen om variaties op te vangen. Daarnaast kan met het koppelen van windparken variatie in de productie worden opgevangen (Hendriks en Ummels, 2005).

De fysieke omgeving van het vraagstuk is de Noordzee. “Intensief scheepvaartverkeer, bekabeling, delfstofwinning, opslag van afval en munitie, visserij en gebieden van ecologische waarde leggen ruimtelijke claims, die kunnen conflicteren” (Zeelenberg, 2005a: 4). Door Derks en Idema wordt gewezen op de mogelijkheid dat andere gebruikers van de ruimte op de Noordzee de ruimte zo erg versnipperen dat voor windenergie op zee niet voldoende ruimte overblijft (Derks en Idema, 2004). De ontwikkeling van windenergie op zee is afhankelijk van andere actoren in het gebied. Omdat niet bekend is wat de ontwikkelingen zullen zijn in het andere gebruik van de Noordzee is dit deel van de context niet stabiel.

Betreffende de bestuurlijke context wordt door Kortenoever en Coolen gewezen op het wisselvallige beleid of het zwabberbeleid (Didde, 2005b en Van der Eijk, 2005). Volgens Blok¹¹ zorgt het beleid ervoor dat “de sector moet hollen of stilstaan” (Van der Eijk, 2005: 19). De redactie van *Energie+* concludeert dat “het voorspellen van de wind [...] eenvoudiger [is] dan het voorspellen van beleid” (Van der Eijk, 2005: 19). Met deze uitspraken over de veranderingen in het Nederlandse beleid voor windenergie op zee lijkt de bestuurlijke context niet stabiel te zijn. Naast het Nederlandse beleid is er ook nog Europees beleid dat van invloed kan zijn op de planning van windenergie op zee. Het Centraal Planbureau (CPB) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) hebben een kosten-batenanalyse (kba) uitgevoerd naar windenergie op de Noordzee. Hierin werden verschillende scenario's met elkaar vergeleken onder andere op basis van het Europees klimaatbeleid. Eén van de uitkomsten was dat wanneer Europa vast blijft houden aan een strikt klimaatbeleid windenergie op zee eerder maatschappelijk rendabel zal zijn dan bij een minder strikt klimaatbeleid (CPB en ECN, 2005). Hoe het Europese beleid zich zal ontwikkelen is nog niet bekend.

De context is stabiel wanneer deze niet onderhevig is aan veranderingen (Voogd en De Roo, 2004). Omdat de context van windenergie op zee wel onderhevig is aan veranderingen, is deze dan ook niet stabiel.

Naast de invloed van de contextuele omgeving zeggen ook de manier waarop start- en eindpunt en keuzemomenten zijn vastgelegd iets over het doelgericht handelen. Het start- en eindpunt van de uitvoering van het beleid staan niet vast. Het hangt van de marktpartijen af wanneer met een vergunningverleningprocedure wordt gestart. Omdat de doelen voor windenergie op zee niet vast staan is ook het eindpunt, waarop het doel is behaald, niet bekend. Keuzemomenten in de beleidsregels staan wel vast. Maar het is onduidelijk op grond waarvan keuzes worden gemaakt. Zo heeft de overheid bij overlappende aanvragen niet de mogelijkheid om de beste aanbieder te selecteren (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Ook is niet duidelijk op grond waarvan V&W bepaald of en wanneer een aanvraag correct en volledig is (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a).

¹⁰ Dhr. Kortenoever is directeur van E-connection. E-connection is één van de zes initiatiefnemers die na het van kracht worden van de nieuwe beleidsregels gezamenlijk ruim zeventig startnotities voor windparken op zee indienden.

¹¹ Dhr. Blok is directeur van Ecofys en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Ecofys is een onderzoek- en adviesbureau voor energiebesparing en duurzame energietoepassingen.

Het beslissingsgericht handelingsperspectief

Wanneer vanuit het beslissingsgerichte handelingsperspectief wordt gekeken naar de uitvoering van de planning voor windenergie op zee gaat het om de vraag hoe beslissingen tijdens de uitvoering worden genomen.

Beslissingen tijdens de uitvoering van het beleid worden voornamelijk genomen door de initiatiefnemers. Zij bepalen of zij een vergunningaanvraag indienen en voor welke locatie zij een aanvraag indienen. Onderdeel van de vergunningaanvraag is het opstellen van een MER. Hiermee lijkt sprake te zijn van een volledige of grote mate van kennis tijdens de vergunningaanvraag. Maar uit adviezen van de Cie-MER blijkt dat hiervan geen sprake is. Over veel aspecten die van belang zijn bij de planning van windenergie op zee, zoals het bepalen van de cumulatieve effecten, is nog weinig kennis (Didde, 2005a).

Een kenmerk van het beslissingsgericht handelingsperspectief is de mate waarin een vraagstuk afhankelijk is van de context. Een vraagstuk is context-afhankelijk wanneer het resultaat van het vraagstuk mede afhankelijk is van de context waarin het vraagstuk gelegen is. In de bespreking van het doelgericht handelingsperspectief is gesproken over de context van windenergie op zee en de veranderingen die daar in plaats vinden. Het besluit van een initiatiefnemer om wel of niet een aanvraag in te dienen lijkt mede afhankelijk te zijn van deze context. Het lijkt aannemelijk dat een initiatiefnemer in een situatie waarin windenergie op zee winstgevend is eerder een winpark zal willen bouwen, dan in een situatie waarbij de initiatiefnemer nog afhankelijk is van de subsidie van de overheid en over deze subsidie ook nog veel onduidelijkheid bestaat. Er moeten tijdens het proces keuzes worden gemaakt die afhankelijk zijn van de context.

Een ander kenmerk van planninggericht handelen in het beslissingsgericht handelingsperspectief is de aanwezigheid van onzekerheden en de manier waarop met die onzekerheden wordt omgegaan. In de huidige uitvoering van de planning van windenergie op zee bestaat voor de marktpartijen langdurige onzekerheid. Zij weten pas wanneer het MER is aanvaard en de vergunningaanvraag volledig is bevonden dat zij de enige partij zijn die voor de betreffende locatie een vergunning kunnen krijgen. Hiervoor hebben de initiatiefnemers al een lang en kostbaar traject doorlopen waarin zij er niet zeker van waren of zij wel of niet een vergunning zouden krijgen. Ook het wisselende beleid van de overheid zorgt voor onzekerheid bij de marktpartijen. Onzekerheid is in de uitvoering van het beleid voor windenergie op zee een blijvend gegeven.

Institutiogericht handelingsperspectief

In het institutiogericht handelingsperspectief beschreven door De Roo ging het om de vragen "wie zijn bij de vorming van beleid nodig, hoe zijn zij georganiseerd, en op welke wijze communiceren zij?" (De Roo, 2001: 102). Omdat het in deze paragraaf niet gaat om de vorming van beleid maar de uitvoering ervan zal worden geprobeerd een antwoord te vinden op de vragen wie zijn bij de uitvoering van beleid nodig, hoe zijn zij georganiseerd en op welke wijze communiceren zij?

Bij de planning van windenergie op zee zijn verschillende partijen betrokken. Het gaat dan om de overheid, de marktpartijen, andere gebruikers van de Noordzee en belanghebbenden zoals natuur- en milieuorganisaties. In tegenstelling tot vraagstukken in de milieuplaning, waarvoor het *raamwerk voor planninggericht handelen* is ontwikkeld, zijn burgers niet direct belanghebbende bij de planning van windenergie op zee. Ook een bestuurlijke indeling zoals die op het land bestaat, en die daarmee van toepassing is op de milieuplaning, bestaat op de Noordzee niet. De Noordzee is niet ingedeeld in provincies en gemeenten (Zeelenberg, 2005a). Daarmee zijn bij de planning van windenergie op zee minder actoren betrokken dan bij de milieuplaning. Of dit gevolgen heeft voor de toepassing van het *raamwerk voor planninggericht handelen* op de planning van windenergie op zee zal later in het onderzoek blijken.

Een kenmerk van planninggericht handelen waarmee het institutiogericht handelingsperspectief is omschreven is afhankelijkheid tussen partijen. Tijdens de bespreking van het beleid bleek dat de marktpartijen afhankelijk zijn van de overheid dan de overheid is van de marktpartijen. In de uitvoering van het beleid blijkt de afhankelijkheid anders te zijn. De marktpartijen nemen het initiatief en bepalen de locaties voor de windparken. De overheid geeft uiteindelijk de vergunningen af. Ook hebben beide partijen andere belangen. De voornaamste

reden voor de overheid om zich bezig te houden met windenergie op zee is een duurzame energievoorziening¹², terwijl marktpartijen vooral commerciële doelen na zullen streven¹³. Het gaat dan om gelijkwaardige wederzijdse afhankelijkheid bij uiteenlopende belangen. Wanneer wordt gekeken naar de afhankelijkheid tussen partijen lijkt sprake te zijn van een relatief zeer complex vraagstuk.

Een ander kenmerk van het institutiegericht handelingsperspectief is de vorm van sturing. Bij de uitvoering van het beleid lijkt geen sprake te zijn van centrale sturing. De overheid heeft geen invloed op de initiatieven die worden ingediend. De uitvoering van het beleid is vooral afhankelijk van de marktpartijen. Er lijkt pas sprake te zijn van sturing door de overheid wanneer de fase van vergunningaanvraag wordt ingegaan door de marktpartijen. In het beleid probeert de overheid met behulp van subsidie marktpartijen ertoe te bewegen om een vergunning voor de bouw van een windpark aan te vragen. Een strategisch plan ligt hieraan echter niet ten grondslag. In een strategisch plan wordt geprobeerd “de bedoelde politiek-bestuurlijke intenties [...] te vangen in een beleidscontext waarin de verschillende ambities vanuit diverse beleidsterreinen ten aanzien van de bedoelde intenties worden aangegeven, de verschillende betrokkenen worden aangesproken met het doel te overtuigen van de noodzaak en/of het belang van de bedoelde intenties, de globale doelstellingen die uit de intenties voortvloeien worden beschreven, alsook de brede maatschappelijke effecten die men beoogt, en – uiteindelijk – de weg ernaartoe” (De Roo en Voogd, 2004: 97). Hoewel de overheid wel doelstellingen heeft geformuleerd voor windenergie op zee en er ook financiële instrumenten beschikbaar waren om de windenergie te subsidiëren, zijn deze nooit samengevoegd in een strategisch plan. Het ontbreken van een strategisch plan is mogelijk de oorzaak van het ontbreken van sturing tijdens de uitvoering van het beleid. Omdat de weg die moet leiden tot het behalen van de doelstellingen niet is omschreven, is het voor de overheid moeilijk om tijdens de uitvoering te sturen. Het is onbekend hoe de doelstelling behaald moet worden. In het beleid is alleen beschreven hoe een vergunning verkregen kan worden.

Andere gebruikers van de ruimte op de Noordzee en belanghebbenden zoals natuur- en milieuorganisaties kunnen tijdens de vergunningverleningprocedure bezwaar indienen, maar worden niet actief betrokken bij de planning.

4.3.3 Het raamwerk

Er zitten tegenstellingen in de manier waarop met de planning van windenergie wordt omgegaan. Aan de ene kant zijn er de strakke, centraal opgestelde en uitgevoerde beleidsregels. Aan de andere kant zijn er de afhankelijk gestelde doelstelling, de aan verandering onderhevig zijnde contextuele omgeving en wordt het initiatief geheel overgelaten aan de marktpartijen.

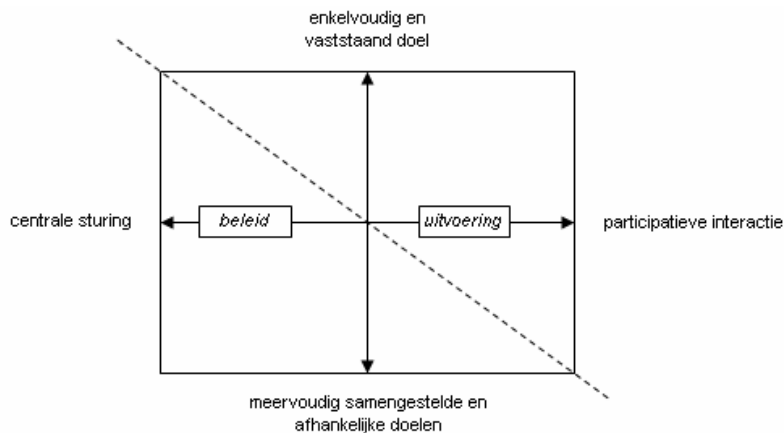
In het beleid voor windenergie op zee staan start- en eindpunt en keuzemomenten vast. Omdat het doel echter flexibel is gesteld hoort het beleid niet bovenin de lijn van doelgericht handelen. In het beleid voor windenergie op zee sprake is van centrale sturing. Procedures die moeten worden doorlopen en momenten waarop keuzes moeten worden genomen staan vast. Wanneer het beleid voor windenergie op zee wordt geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen* dan hoort het thuis aan de linkerkant van het raamwerk. In figuur 4.2 wordt weergegeven waar in het *raamwerk voor planninggericht handelen* het beleid voor de planning van windenergie op zee past.

Ook de uitvoering van het beleid voor windenergie op zee kan in het raamwerk worden geplaatst. In het doelgerichte handelingsperspectief is sprake van een context die van invloed is op de uitvoering. In het institutiegericht handelingsperspectief lijkt sturing door de overheid in de eerste fase van een initiatief te ontbreken, pas wanneer een vergunning wordt aangevraagd heeft de overheid invloed. Maar ook dan is niet duidelijk op basis waarvan de overheid tot keuzes moet

¹² Op de internetpagina van het Ministerie van Economische Zaken worden het verminderen van de afhankelijkheid van een klein aantal olie- en gaslanden en het voorkomen van klimaatveranderingen genoemd als redenen om een duurzame energiehuishouding te bevorderen (EZ, 2006).

¹³ Door Dhr. Den Rooijen wordt de waarschijnlijkheid dat windenergie op zee in de toekomst een belangrijke en grootschalige bron van duurzame energie is, die binnen 20 jaar zonder subsidie rendabel kan zijn, genoemd als een reden voor Shell om het Offshore Windpark Egmond aan Zee uit te voeren.

komen. Daarmee lijkt de uitvoering van het beleid aan de rechterkant van het raamwerk te passen. Ook de uitvoering van het beleid wordt weergegeven in figuur 4.2.



Figuur 4.2 Beleid en uitvoering in het raamwerk voor planninggericht handelen

Het beleid en de uitvoering daarvan zijn geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In de volgende paragraaf zal worden beschreven wat de mogelijke gevolgen zijn van de plaats in het raamwerk.

4.4 Consequenties van de plaats in het raamwerk

In de vorige paragraaf is gebleken dat beleid voor windenergie op zee en de uitvoering van dat beleid niet op dezelfde plaats in het raamwerk kunnen worden geplaatst. Er zijn voornamelijk verschillen in de vorm van sturing. Ook bevinden zowel beleid als uitvoering zich niet op de in hoofdstuk 3 beschreven beslissingsgerichte lijn. In deze paragraaf zullen deze twee aspecten worden besproken.

Het beleid voor windenergie op zee en de uitvoering daarvan bevinden zich op een andere plaats op de institutiegerichte lijn. In het beleid is sprake van redelijk centrale sturing, terwijl in de uitvoeringsturing voor een groot deel ontbreekt. Of het ontbreken van afstemming tussen beleid en uitvoering ook in andere regimes voorkomt zal in de komende hoofdstukken worden onderzocht.

Zowel het beleid voor windenergie op zee als de uitvoering daarvan bevinden zich niet op de beslissingsgerichte lijn. Dit betekent dat het vraagstuk niet vanuit elk handelingsperspectief als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit wordt benaderd. Het beleid voor windenergie op zee lijkt niet in balans te zijn. Mogelijk is ander beleid voor windenergie op zee meer in balans en meer geschikt voor het vraagstuk.

In dit hoofdstuk is de planning voor windenergie op zee geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Ook zijn de consequenties van de plaats in het raamwerk besproken. In de volgende hoofdstukken zullen andere ervaringen met de planning van windenergie op zee worden besproken. Of de plaats in het raamwerk ook de oorzaak kan zijn van de in hoofdstuk 2 geconstateerde problemen zal ook in de volgende hoofdstukken blijken.

5

De planning van het Offshore Windpark

In het voorgaande hoofdstuk is de huidige planning van windenergie op zee op basis van de *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In dit hoofdstuk zal de Nederlandse ervaring met het vooraf selecteren van een locatie en het uitvoeren van een tender in het raamwerk worden geplaatst. Het gaat dan om de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee (OWEZ). In de eerste paragraaf zal worden omschreven hoe de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee is verlopen. In de volgende paragraaf zullen de manier waarop voor dit windpark een locatie is gekozen en een marktpartij is geselecteerd worden beschreven. In de derde paragraaf zal worden gekeken wat de positieve en negatieve aspecten zijn geweest van de planning van het OWEZ. In de laatste paragraaf wordt de planning van het OWEZ in het *raamwerk voor planninggericht handelen* geplaatst.

5.1 De planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee

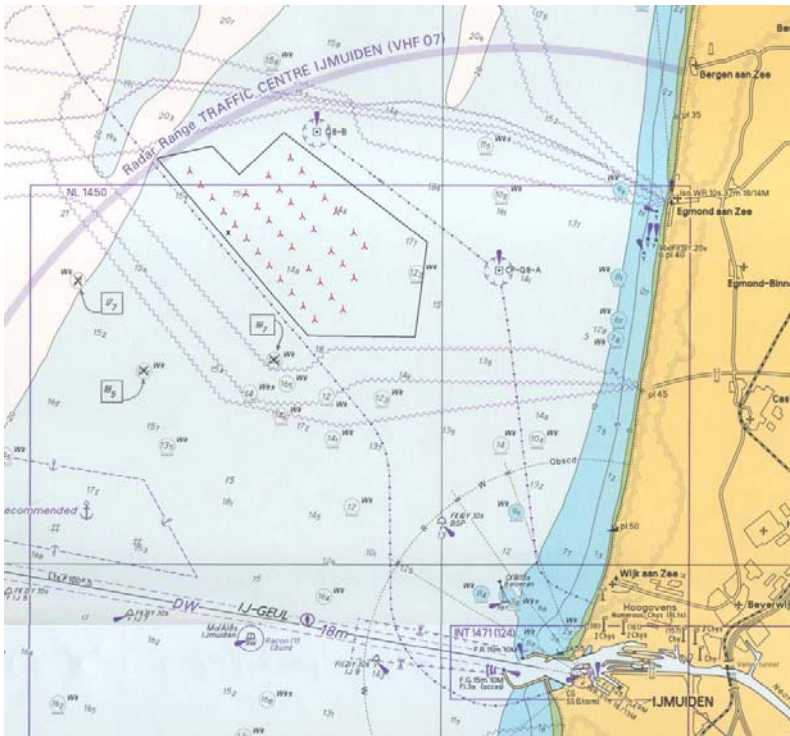
In 1997 nam de Nederlandse overheid het besluit om een pilot project voor windenergie op zee te starten. Met de uitvoering van het pilot-project wilde de overheid bijdragen aan de reductie van de CO₂-emissie in Nederland. Daarnaast wilde de overheid met het project bijdragen aan de ontwikkeling van kennis en technieken die noodzakelijk zijn voor de toepassing van windenergie op zee. Ook wilde de overheid met het project ervaringen opdoen als opstap naar grootschalige toepassingen van windenergie verder op zee (offshore) (TK, 1998). Er werd de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB-procedure) doorlopen om het *Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV-2)* te herzien. In de *PKB Locatiekeuze Demonstratieproject Near Shore Windpark, tevens partiële herziening Tweede SEV* werden nut en noodzaak van het project en de locatie van het project vastgelegd. Met de toepassing van de PKB-procedure waren er ruime inspraakmogelijkheden voor stakeholders en parlementaire inspraak. Gedurende de PKB werd middels een locatie-MER¹⁴ de meest geschikte locatie bepaald voor de bouw van het pilot project. In het locatie-MER werden zes verschillende locaties met elkaar vergeleken op grond van een aantal criteria zoals de gevolgen voor vogels, landschap en scheepvaart en veiligheid. De locatie voor de kust van Egmond bleek het meest geschikt. In februari 2000 was het locatie-MER voltooid en kon de PKB-procedure worden doorlopen. De PKB werd definitief in 2002, waarna in maart 2003 de laatste beroepsprocedures werden afgerond. Met de PKB is het besluit genomen dat er een Near Shore Windpark¹⁵ mag komen op de locatie Egmond aan Zee en dat het park moet worden geëxploiteerd door marktpartijen.

Door middel van een tenderprocedure werd NoordzeeWind geselecteerd als ontwikkelaar van het OWEZ in juli 2002. NoordzeeWind is een joint-venture tussen Shell en Nuon. Als winnaar van de tenderprocedure had NoordzeeWind het alleenrecht om de benodigde vergunningen aan te vragen, om subsidie aan te vragen voor het project en voor het uitvoeren van het Monitoring en Evaluatie Programma (MEP). In het MEP wordt onder andere onderzocht wat de invloed van het windpark is op vogels, zeezoogdieren, vis en bodemleven (NoordzeeWind, 2006c). Het MEP is uitgevoerd door de overheid, maar wanneer het OWEZ operationeel wordt is NoordzeeWind verantwoordelijk voor het programma. Voor de bouw van het park waren vergunningen nodig op

¹⁴ Later in de procedure werd ook een MER opgesteld voor de inrichting van het windpark. Om verwarring te voorkomen worden de MER's respectievelijk locatie-MER en inrichtings-MER genoemd

¹⁵ Het pilot project kreeg eerst als naam Near Shore Windpark (NSW), later werd de naam gewijzigd in Offshore Windpark Egmond aan Zee (OWEZ)

grond van de *Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)* en *Wet Milieubeheer (Wm)*. Voor de milieuv vergunning moest een tweede MER worden opgesteld. Deze MER ging over de ruimtelijke inrichting van het park, een inrichtings-MER. Criteria op basis waarvan voor het uiteindelijke ontwerp van het windpark werd gekozen waren efficiënt ruimtegebruik, visuele hinder, risico voor aanvaringen door schepen en gevolgen voor de vogels. Figuur 5.1 laat de lay-out van het Offshore Windpark Egmond aan Zee zien. De vergunningen op grond van de Wbr en Wm werden in januari 2005 definitief.



Figuur 5.1 Lay-out van het Offshore Windpark Egmond aan Zee
Bron: NoordzeeWind, 2003

Ook voor het deel van het park dat op land moest worden gebouwd waren diverse vergunningen nodig, onder andere op grond van de Wbr, de *Flora en Fauna Wet* en de *Wet op de Ruimtelijke Ordening*. De laatste vergunningen werden in mei 2005 definitief¹⁶. In die tijd werd ook door Shell Wind Energie en Nuon Duurzame Energie het definitieve investeringsbesluit genomen. In een eerder stadium werd de Bouwcombinatie Egmond aan Zee (BCE, bestaande uit turbinefabrikant Vestas en bouwbedrijf Ballast Nedam) benoemd, in mei 2005 werden de contractonderhandelingen hiermee voltooid. BCE is verantwoordelijk voor het detailontwerp, de inkoop en de installatie van het windpark. Dit wordt ook wel een EPC (engineering, procurement and construction) turnkey contract genoemd. Gezien het specifieke karakter van het project was dit de enige optie die NoordzeeWind had om het windpark te laten bouwen. Het ging om taken en verantwoordelijkheden die nauwelijks door NoordzeeWind zelf konden worden gedragen. Eind 2005 is begonnen met de bouw van de delen van het windpark op het land. In april 2006 is gestart met de bouw van het offshore gedeelte van het park (NoordzeeWind, 2006b). De verwachting is dat het park eind 2006 in gebruik kan worden genomen.

De overheid had in plaats van de PKB-procedure en tender ook kunnen kiezen voor een 'first come, first serve' benadering. Deze benadering werd minder toereikend geacht, omdat een open markt en ervaring met windenergie op zee voor private partijen en de overheid daarvoor

¹⁶ Interview met Dhr. Dunselmam, jurist gemeente Velsen

nodig is. Hiervan was geen sprake op het moment dat voor een procedure moest worden gekozen. Daarnaast had de overheid ook een voorkeur voor een sterke betrokkenheid in het project en wilde zij, voorafgaand aan het nemen van besluiten, overleggen met de betrokken autoriteiten. Door toepassing van een PKB-procedure was hier sprake van¹⁷.

5.2 Selectie van locatie en marktpartij

In voorgaande paragraaf is kort beschreven hoe de planning van het OWEZ is verlopen. In dit onderzoek wordt gekeken of een strategische-m.e.r. en/of een tender een passende methode zijn voor de planning van windenergie op zee. Daarom zal in deze paragraaf worden ingegaan op de manier waarop een locatie en een marktpartij voor het OWEZ zijn geselecteerd.

Selectie van de locatie

Door middel van een locatie-MER is de meest geschikte locatie voor het pilot-project gezocht. Het windpark moest worden gebouwd binnen de territoriale wateren. Op grond van ecologische waarden, zichtbaarheid vanaf de kust, andere gebruiksvormen, en technische en economische uitvoerbaarheid werden zes locaties geselecteerd door de overheid. In het MER werd de informatie gegeven op grond waarvan een (politiek) besluit kon worden genomen (EZ en VROM, 2000). In de locatie-MER werden zes mogelijke locaties voor het windpark met elkaar vergeleken en getoetst aan verschillende aspecten. De locaties werden beoordeeld op aspecten aangaande economie, milieu en techniek. De locatie voor de kust van Egmond aan Zee kwam uit het MER naar voren als voorkeurslocatie. Met de PKB-procedure is de keuze voor deze locatie geformaliseerd¹⁸.

De PKB en het locatie-MER werden gelijktijdig ter inzage gelegd en er werd een openbare hoorzitting gehouden. Terwijl de Commissie voor de Milieu Effectrapportage aanbevelingen gaf voor het locatie-MER werd over de PKB overleg gevoerd tussen de Ministeries van VROM en EZ, en de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen (EZ en VROM, 2000). In deel 2 van de PKB werd verslag gedaan van de reacties op deel 1, ontwerp-pkb, en op het locatie-MER. Deel 3 van de PKB is het kabinetsstandpunt, waarmee door de Tweede en Eerste Kamer is ingestemd. Vervolgens werd in deel 4 van de PKB de tekst van de PKB weergegeven na goedkeuring van de Tweede en Eerste Kamer der Staten Generaal (EZ, 2005b). Het was voor iedereen mogelijk om een inspraakreactie te geven. De PKB-procedure heeft veel gelegenheden voor participatie geboden, voor zowel lokale als provinciale overheden als belangengroepen en inwoners. Ook werd tijdens het proces rekening gehouden met andere gebruiksvormen van de Noordzee. Tijdens het proces lag de focus op coöperatie en consensus. Zo hebben natuur- en milieuorganisaties veel van hun bezwaren ingetrokken in ruil voor het uitvoeren van het MEP en onderzoek naar de uitbreiding van natuurgebieden elders (Gerdes et al., 2006).

Selectie van de marktpartij

De marktpartij werd geselecteerd door middel van een tender. Hierdoor was het mogelijk om, onder criteria die de overheid zelf had vastgesteld, de meest geschikte partij te kiezen. In de *beleidsregels Near Shore Windpark* stond beschreven hoe de voorstellen moesten worden ingediend en welke aspecten bij de selectie een rol zouden spelen¹⁹. Deze criteria waren de kwaliteit van de deelnemer, de kwaliteit van het projectplan, de financiële onderbouwing van het projectplan, het demonstratiekarakter van het projectplan en de benodigde subsidie (EZ en Financiën, 2001). De projectvoorstellen werden beoordeeld door een commissie van onafhankelijke deskundigen, de Commissie Near Shore Windpark. De commissie adviseerde de Minister om NoordzeeWind als eerste keuze aan te merken voor de bouw en exploitatie van het

¹⁷ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de *Case Study: European Offshore Wind Farms* (Gerdes et al., 2006) en interviews gehouden voor de Case Study Egmond aan Zee.

¹⁸ Interview Dhr. Van den Heuvel, beleidsadviseur Directie Noordzee, Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

¹⁹ Interview met Dhr. Boomsma, beleidsadviseur cluster Duurzame Energie, Directoraat Generaal Energie, Ministerie van Economische Zaken

Near Shore Windpark, zij hadden op alle beoordelingspunten het hoogst gescoord (EZ, 2002). Belangrijke redenen om te kiezen voor NoordzeeWind waren de financiële onderbouwing, het voorstel om een informatie centrum te ontwikkelen, de kwaliteit van het onderzoeksprogramma en de achtergrond van de partijen in het consortium (Gerdes et al., 2006).

5.3 Positieve en negatieve aspecten van de planning

In de vorige paragrafen is de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee besproken. Omdat wordt onderzocht of het selecteren van een locatie en marktpartij een passende strategie is voor de planning van windenergie op zee zal in deze paragraaf worden besproken welke aspecten van de planning van het OWEZ goed en welke minder goed waren.

Negatieve ervaringen

Na de afronding van de PKB-procedure duurde het nog vijf jaar voor de laatste vergunningen onherroepelijk werden. Dit doet vermoeden dat het project door lange vergunningverleningsprocedures is vertraagd. Maar in deze periode is ook onderzoek gedaan voor het Monitoring en Evaluatie Programma. Dit onderzoek moest zijn afgerond voor de start van de bouw van het windpark. Daarnaast werd deze tijd door Nuon en Shell gebruikt om interne voorbereidingen te treffen voor de financiële en technische zaken en voor het project management. Het blijft daarom de vraag of de lange vergunningverleningsprocedures daadwerkelijk vertraging in de voortgang van het project hebben veroorzaakt (Gerdes et al., 2006).

De kabels van het windpark landen aan in de gemeente Velsen. Deze gemeente is dan ook direct betrokken in de vergunningverleningsprocedures. Het windpark wordt echter gebouwd voor de kust van de gemeente Bergen, waar de meeste visuele hinder zal zijn. Deze gemeente werd niet direct betrokken bij de vergunningverleningsprocedures, omdat de formele procedures op het land alleen gingen over de kabelroute. Voor de gemeente Bergen was visuele hinder niet acceptabel. Er moest voor de hinder worden gecompenseerd of gemitigeerd omdat het gevolgen kon hebben voor recreatie en toerisme in de gemeente. In het compensatieplan is hiermee rekening gehouden (Gerdes et al., 2006).

In de PKB en locatie-MER is vastgelegd dat het pilot-project een capaciteit van ongeveer 100 MW zou moeten krijgen. Daarbij werd ervan uitgegaan dat daarvoor ongeveer 50 windturbines nodig zouden zijn. Door technologische vooruitgang is de capaciteit per turbine sterk toegenomen. Wanneer het aantal turbines was vastgelegd zou er op dezelfde oppervlakte meer MW kunnen worden geproduceerd. Het was daarom beter geweest om een maximaal aantal turbines vast te leggen. Omdat er een maximale capaciteit is vastgelegd in plaats van een maximaal aantal turbines wordt de beschikbare ruimte niet op de meest efficiënte manier gebruikt. De overheid heeft wel toestemming gegeven om 36 turbines van 3 MW te bouwen, waarmee de oorspronkelijke 100 MW wordt overschreden (Gerdes et al., 2006).

Positieve ervaringen

Door NoordzeeWind en andere private ontwikkelaars wordt de leidende rol van de overheid positief gewaardeerd. Doordat de locatie en andere condities door de overheid waren vastgelegd en een tenderprocedure werd gevoerd was sprake van een stabiele en geordende omgeving waarin NoordzeeWind tot een investeringsstrategie kon komen (Gerdes et al., 2006).

De markt van windenergie op zee is nog één waarin de (financiële) risico's enorm zijn. In dergelijke situaties lijken marktpartijen een voorkeur te hebben voor een meer leidende rol van de overheid, waardoor de onzekerheden worden gereduceerd. Door toepassing van een tender systeem kan een aanzienlijk deel van deze risico's worden verminderd (Gerdes et al., 2006).

De PBK-procedure resulteerde in consensus tussen de verschillende autoriteiten. Er ontstond begrip tussen de verschillende autoriteiten en marktpartijen waardoor een gunstig project omgeving ontstond. Dit is een van de belangrijkste voordelen van de toegepaste benadering gebleken (Gerdes et al., 2006).

Een bepaalde mate van flexibiliteit in zowel het project management als in de uitleg en uitvoering van de wettelijke procedures is nuttig gebleken voor de voortgang van het project. Zo

werd bijvoorbeeld de maximale capaciteit van het park die was vastgelegd in de locatie-MER gedurende het planningsproces gewijzigd. Voor de overheid kunnen hogere opbrengsten betekenen dat er minder subsidie hoeft te worden gegeven. Het is in het voordeel van zowel overheid als de ontwikkelaars om de opbrengsten van een park zo hoog mogelijk te maken. Hiervoor is een zekere vrijheid en flexibiliteit in het besluitvormingsproces noodzakelijk (Gerdes et al., 2006).

5.4 De planning van het OWEZ in het raamwerk

In deze paragraaf zal de planning van het OWEZ worden geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Het accent zal daarbij liggen op de selectie van de locatie en de marktpartij. Er zal gebruik worden gemaakt van de in hoofdstuk 3 omschreven kenmerken van planninggericht handelen. Tijdens de bespreking van de beleidsregels werd geconstateerd dat beleid en uitvoering niet op dezelfde plaats in het *raamwerk voor planninggericht handelen* pasten. Om te kijken of beleid en uitvoering in andere vormen van planning wel op elkaar zijn afgestemd zal bij de bespreking van de handelingsperspectieven aandacht worden gegeven aan onderscheid tussen beleid en de uitvoering daarvan.

Doelgericht handelingsperspectief

Bij de planning van het OWEZ ging het om een pilot-project. Van te voren stond vast dat er een windpark met een capaciteit van 100 MW moest worden gebouwd in de territoriale wateren. Het doel stond vast aan het begin van het planningsproces. In een later stadium is dit doel wel enigszins aangepast. Daarmee lijkt het doel tijdens de uitvoering flexibeler te zijn dan aanvankelijk was gesteld. Er is tijdens de uitvoering ingespeeld op de veranderende context.

De start van het planproces, tijdens de selectie van de locatie, was redelijk rechtlijnig. Van te voren was bekend dat de PKB- en MER-procedure moesten worden doorlopen. Ook bij de selectie van de marktpartij was van te voren bekend hoe de procedure zou verlopen en op welk moment welke keuze zou worden gemaakt. Start- en eindpunt van beide processen stonden vast. Na de tenderprocedure lag het verdere verloop in handen van NoordzeeWind. Zij moesten vergunningen aanvragen en een inrichtings-MER opstellen. Beleid en de uitvoering daarvan lijken in het doelgericht handelingsperspectief redelijk overeen te komen. De voorgeschreven procedures zijn doorlopen.

Hiermee kan het project, bekeken vanuit het doelgericht handelingsperspectief, worden geplaatst in de bovenste helft van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. De doelen zijn minder flexibel dan bij de planning op basis van de beleidsregels. De contextuele omgeving is dezelfde als bij de planning op basis van de beleidsregels, al was tijdens de planning van het pilot-project de bestuurlijke context stabielere dan tijdens de planning op basis van de beleidsregels.

Beslissinggericht handelingsperspectief

De overheid heeft mede vanwege de beperkte ervaringen met windenergie op zee en het ontbreken van een open markt gekozen voor een PKB- en tenderprocedure. Door het toepassen van de PKB-procedure kon met het gebrek aan kennis worden omgegaan (Gerdes et al., 2006).

Ook tijdens de locatie- en inrichtings-MER bleek er een gebrek aan kennis te zijn. Er was onvoldoende kennis van de effecten van windenergie op zee op natuur en milieu. Door voortdurende metingen wordt geprobeerd deze hiaten in de kennis zoveel mogelijk op te vullen.

Met de planning van het OWEZ is geen sprake van probleemafstemming- en integratie, een van de kenmerken van beslissinggericht handelen voor relatief zeer complexe vraagstukken. Wel werd bij de planning rekening gehouden met andere gebruikers van de Noordzee. Zij konden een inspraakreactie geven tijdens de procedure voor de PKB en locatie-MER.

Beleid en uitvoering lijken in het beslissinggericht handelingsperspectief grote overeenkomsten te vertonen. Zowel tijdens de locatie- als tijdens de inrichtings-MER was sprake van een gebrek aan kennis. In zowel beleid als uitvoering werden beslissingen omgeven door onzekerheden over de gevolgen.

Institutiegericht handelingsperspectief

Hoewel het initiatief van het project bij de overheid lag en de overheid ook een leidende rol had in het selecteren van een locatie en marktpartij, hadden ook andere partijen invloed op het besluitvormingsproces. Er is sprake van sturing op basis van gedeelde verantwoordelijkheid en gedeelde inzet wanneer naast de centrale overheid andere actoren en instituties betrokken worden bij besluitvorming en beleidsontwikkeling (De Roo, 2001). Bij de planning van het OWEZ is dit gebeurd.

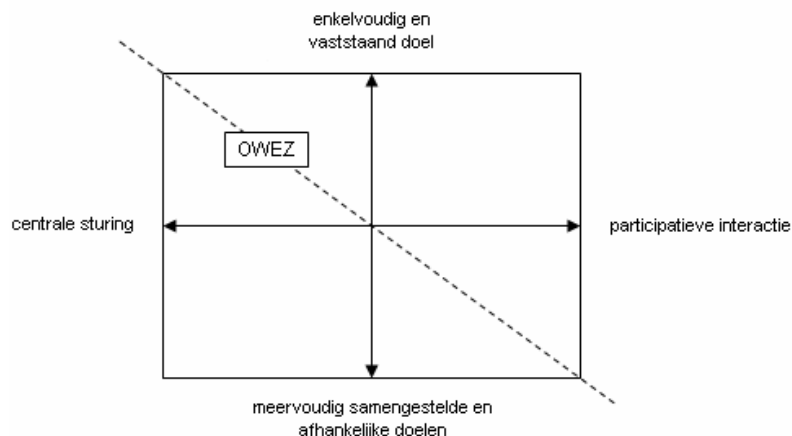
Het raamwerk voor planninggericht handelen

De beschrijving van het doelgericht handelingsperspectief wijst erop dat de planning van het OWEZ past in de bovenste helft van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Het doel van het project en de procedures die moesten worden doorlopen stonden vast.

Op grond van de beschrijving van het institutiegericht handelingsperspectief kan worden gezegd dat de planning van het OWEZ past in de linkerhelft van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. De sturing verliep centraal, zo bepaalde de overheid welke procedures werden doorlopen. Maar er werden ook andere actoren betrokken bij de besluitvorming.

Ook het beslissingsgericht handelingsperspectief past bij deze plaats in het raamwerk. Zo was er een beperkte hoeveelheid kennis over de gevolgen voor natuur en milieu tijdens de besluitvorming. Dit is één van de kenmerken van planninggericht handelen die past bij een relatief complex vraagstuk wanneer het wordt bekeken vanuit het beslissingsgericht handelingsperspectief.

In figuur 5.2 wordt de planning van het OWEZ, zowel beleid als uitvoering, geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Het past in de linkerbovenhoek van het raamwerk. De manier waarop is omgegaan met de planning van het OWEZ blijkt minder centraal dan in eerste instantie (zie paragraaf 4.2) werd gedacht.



Figuur 5.2 De planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee in het raamwerk voor planninggericht handelen

Uit de plaats van de planning van het OWEZ in het *raamwerk voor planninggericht handelen* blijkt dat de methode in balans was. Het vraagstuk werd vanuit de verschillende handelingsperspectieven beschouwd als een vraagstuk met dezelfde mate van complexiteit. Het beleid lijkt daarmee optimaal te zijn voor het vraagstuk. Dit blijkt ook uit de vele positieve aspecten van de planning die zijn genoemd. Beleid en uitvoering waren bij de planning van het OWEZ op elkaar afgestemd. Mogelijk is dit het gevolg van de status als demonstratieproject. Het beleid werd gedurende de uitvoering verder ontwikkeld.

De planning van het OWEZ is geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Ook zijn de positieve en negatieve aspecten van deze vorm van planning van windenergie besproken. In het volgende hoofdstuk zullen de ervaringen met planning in andere landen rond de Noordzee worden besproken. Vervolgens kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de manier waarop in Nederland met de planning van windenergie op zee kan worden omgegaan.

6

Ervaringen uit het buitenland

In voorgaande hoofdstukken zijn de manieren waarop in Nederland is omgegaan met de planning van windenergie op zee besproken. In dit hoofdstuk zullen ervaringen met de planning van windenergie op zee in andere landen rond de Noordzee worden besproken. Het zal daarbij vooral gaan om ervaringen met de selectie van een locatie en marktpartij. Door POWER is onderzoek gedaan naar de ervaringen met de planning van windparken in verschillende landen rond de Noordzee. Deze casestudies zullen worden gebruikt om de ervaringen met de uitvoering van het beleid voor windenergie op zee te plaatsen in het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

6.1 Duitsland

Het Duitse regime voor windenergie op zee vertoont overeenkomsten met het Nederlandse regime. Ook in Duitsland geldt het 'first come, first serve' principe. "Vergunningen worden niet in concurrentie verleend en de kwaliteiten van de aanvrager worden ook niet meegenomen in de beoordeling van de vergunningaanvraag in de EEZ" (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a: 14). De Duitse ervaringen met het 'first come, first serve' principe zullen worden besproken om te kijken of beleid en uitvoering in Duitsland wel in overeenstemming zijn. Hiermee kan mogelijk iets worden gezegd over het ontbreken van deze afstemming tussen beleid en uitvoering in Nederland als oorzaak van de problemen met de planning van windenergie op zee. Na de bespreking van het Duitse regime zal het worden geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Vervolgens zal worden onderzocht wat de gevolgen zijn van de plaats in het raamwerk.

In Duitsland wordt onderscheid gemaakt tussen de initiatieven in de territoriale zee en de EEZ (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Tijdens de bespreking van het Duitse beleid gaat het om beleid voor windenergie in de EEZ. Reden hiervoor is dat het project waarmee de uitvoering van het beleid zal worden toegelicht ook zal worden gebouwd in de EEZ. Daarnaast moet bij planning van windparken in de territoriale wateren rekening worden gehouden met veel verschillende wet- en regelgeving van de relevante Länder (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Het voert te ver om al deze wet- en regelgeving hier te bespreken.

6.1.1 Het systeem voor de planning van windenergie op zee in Duitsland

Ontwikkelaars zijn in Duitsland vrij in hun gebiedskeuze (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Daarbij wordt rekening gehouden met de volgende zaken: een redelijke afstand tot de scheepvaartroutes, voor flora- en fauna belangrijke gebieden, visserijgebieden en een grote afstand tot de eilanden om conflicten met toerisme te voorkomen (Gerdes et al., 2006). Voor initiatieven op zee verloopt de procedure als volgt. Een initiatiefnemer meldt de intentie om een windpark te gaan bouwen aan het Federale Maritieme en Hydrografische agentschap (BSH). Vervolgens geeft het BSH de vereisten en randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. De initiatiefnemer moet gedurende twee jaar onderzoek doen naar de basiscondities op de locatie en op een referentielocatie. Daarnaast moet een MER worden uitgevoerd naar de concrete effecten. Zodra het onderzoek is voltooid zal de BSH een gedetailleerd onderzoek doen, waarna de formele vergunningverleningsprocedure kan starten (COD, 2005a). De aanvrager wordt dan beschouwd als 'fit to be licensed' en kan een claim op het gebied leggen (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Voor de bouw van het windpark en de aanleg van de aanlandingskabel zijn twee vergunningen vereist. Het gaat om een gecombineerde bouw- en milieuvergunning. Deze vergunningen worden verleend door het Federale Ministerie van transport (Roggenkamp en Van

Beuge, 2005a). Daarnaast is een vergunning nodig voor de aanleg van de aanlandingskabels binnen de territoriale wateren op basis van de Federale Mijnbouw Wet (COD, 2005a).

Wanneer verschillende initiatiefnemers een aanvraag indienen voor dezelfde locatie wordt eerst een besluit genomen over de eerste aanvraag die aan alle vereisten voor een vergunning voldoet. Een vergunning kan worden geweigerd wanneer veiligheid en vlotte doorgang van scheepvaartverkeer wordt gehinderd of wanneer het mariene milieu wordt bedreigd en negatieve effecten niet kunnen worden voorkomen of gecompenseerd (COD, 2005a).

Alle relevante overheden en stakeholders worden betrokken bij de procedure. Het gaat dan om lokale en regionale overheden, toerisme, visserij, sportverenigingen, natuur- en milieuorganisaties, netwerkexploitanten, defensie en publieke agentschappen voor onder andere scheepvaartverkeer, milieu en dijken. De aanvraag wordt openbaar gemaakt en bediscussieerd met uitgenodigde stakeholders. Ook wordt een openbare hoorzitting gehouden. De deelnemers aan de discussie en de openbare hoorzitting hebben invloed op de vereiste onderzoeken, locatie onderzoek en de monitoring programma's (Gerdes et al., 2006).

6.1.2 Het Duitse regime in het raamwerk

Om een vergelijking met het Nederlandse 'first come, first serve' systeem mogelijk te maken zullen beleid en uitvoering afzonderlijk in het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden geplaatst.

Beleid

Verschillende kenmerken van planninggericht handelen zoals besproken in Hoofdstuk 3 passen bij verschillende handelingsperspectieven. Een kenmerk van het doelgericht handelingsperspectief is de manier waarop doelen zijn vastgesteld. Het doel voor windenergie op zee in Duitsland is gesteld op 20.000-25.000 MW in 2030 (COD, 2005a). Het lijkt daarmee te gaan om een vaststaand doel, maar in hoeverre de Duitse overheid vasthoudt aan dit doel is onbekend. Andere kenmerken van doelgericht handelen in het Duitse beleid zijn de rechtlijnige regelprocessen en vaststaande keuzemomenten. Deze kenmerken wijzen erop dat het Duitse regime aan de bovenkant van de doelgerichte lijn kan worden geplaatst.

Een kenmerk van beslissingsgericht handelen is de manier waarop met kennis wordt omgegaan. Uit het feit dat al voor de vergunningverleningsprocedure wordt gestart met een monitoring programma en dat er een MER moet worden uitgevoerd blijkt dat volledige kennis niet aanwezig is. Er wordt wel gestreefd naar een grote mate van kennis over de effecten van het project. De overheid heeft verder weinig kennis over de ontwikkelaar en beschikt ook niet over mogelijkheden om aan die informatie te komen. Een ander kenmerk van beslissingsgericht handelen is de vorm van rationaliteit. Rationaliteit die op een functionele manier tot stand is gekomen lijkt het beste te passen bij het Duitse beleid. In de functioneel-rationele aanpak gaat het erom "hoe op een logische – causale – wijze verschillende stappen in het planningsproces en de inzet van middelen tot het vastgestelde doel kunnen leiden" (De Roo, 2001: 117). In het beleid zijn de verschillende stappen, de vergunningen die moeten worden verkregen, vastgelegd. Functionele rationaliteit is een kenmerk van planninggericht handelen waarin het vraagstuk wordt gezien als relatief eenvoudig.

De vorm van sturing is één van de kenmerken van het institutiegericht handelingsperspectief. Wanneer wordt gekeken naar de beschreven procedures lijkt sprake te zijn van centrale sturing. De overheid stuurt de vergunningverleningsprocedure. Dezelfde procedure is van toepassing op alle initiatieven, dit wijst op formalisatie en standaardisatie. Daarmee lijkt vanuit het institutiegericht handelingsperspectief windenergie op zee te worden benaderd als een relatief eenvoudig vraagstuk.

Uitvoering

Bij de bespreking van de uitvoering zal gebruik worden gemaakt van de casestudie naar de planning van het windpark Borkum West²⁰. Dit was het eerste project voor windenergie op zee in Duitsland.

Doel van het project Borkum West was het bouwen van een windpark, bestaande uit twee fasen van een aantal turbines. Door ontwikkelingen in de techniek en veranderingen in het eigendom is het aantal en type turbines en de fasen waarin ze worden aangelegd gewijzigd. Het doel van het project is enigszins verschoven. Het begin van het proces verliep zoals was voorgeschreven, er werd uitvoerig onderzoek gedaan voor het MER en er werd een bouwvergunning voor het windpark afgegeven. De vergunningverleningsprocedure voor de aanlandingskabel door de territoriale wateren bleek redelijk complex. Er moesten tijdens de procedure andere projecten worden meegenomen. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat de kabel in coördinatie met andere projecten moet worden gelegd. Deze coördinatie is zeer complex door de technische en financiële eisen. Het proces verliep daarmee minder rechtlijnig dan het beleid deed veronderstellen.

Voordat beslissingen werden genomen over het wel of niet afgeven van vergunningen was veel kennis nodig. Door de initiatiefnemer moest ondermeer een m.e.r. worden uitgevoerd, een analyse worden uitgevoerd naar het aanvaringsrisico en onderzoek worden gedaan naar de geschiktheid van de zeebodem voor het bouwen van een windpark. Een grote mate van kennis was vereist. Onzekerheid werd opgeheven door zoveel mogelijk onderzoek te doen. De ontwikkelaar is in Duitsland langdurig in onzekerheid. Zelfs wanneer een vergunning wordt verkregen geeft deze geen exclusief recht op het gebruik van het gebied. Wanneer er zand, grind of aardolie wordt gewonnen moeten de vergunninghouder en bijvoorbeeld het aardolie bedrijf samen een oplossing vinden (COD, 2005a). Een andere onzekerheid is de benodigde goedkeuring van het Water en Scheepvaart Directoraat. Zij kunnen de ontwikkeling van een windpark op een bepaalde locatie verbieden als dit de navigatie in gevaar brengt (COD, 2005a).

Naast vergunningen voor de bouw van het windpark waren voor het aanleggen van de aanlandingskabels ook vergunningen nodig. Deze vergunningen waren afkomstig van verschillende overheden. Hiermee lijkt de planning van windenergie op zee niet alleen een zaak van de nationale overheid, maar hebben ook regionale overheden invloed op de planning. Daarnaast werden alle relevante publieke vertegenwoordigers en stakeholders betrokken bij het vergunningverleningsproces van het BSH. De aanvraag werd openbaar gemaakt en bediscussieerd tijdens een hoorzitting. De participanten in de hoorzitting hadden invloed op de vereiste onderzoeken, locatie onderzoek en het Monitoring- en Evaluatie Programma. Hoewel de procedure onder leiding van de overheid werd doorlopen had ook de ontwikkelaar invloed op het project. Zo werden locatie en lay-out van het park door de ontwikkelaar bepaald. Tijdens de vergunningverleningsprocedure was sprake van decentrale en gedeelde sturing, in de daaraan voorafgaande fase ontbrak sturing door de overheid.

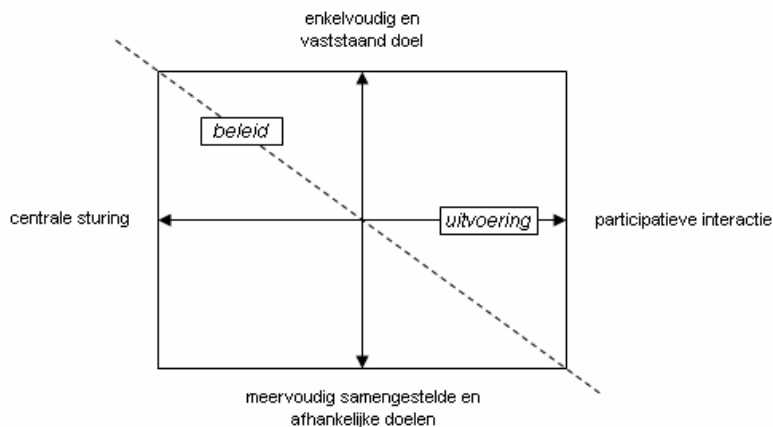
Raamwerk voor planninggericht handelen

Het beleid voor windenergie op zee lijkt op het Nederlandse beleid. Ook in Duitsland is voorgeschreven welke procedures moeten worden doorlopen om de benodigde vergunningen te verkrijgen. En ook in Duitsland moet doormiddel van een MER en MEP zoveel mogelijk kennis worden verkregen tijdens en na de vergunningverleningsprocedure. Ook door Roggenkamp en Van Beuge wordt gewezen op de overeenkomsten tussen de Nederlandse en Duitse situatie. In beide gevallen geldt een 'first come, first serve' regime en wordt bij de vergunningverlening niet gekeken naar de kwaliteiten van de aanvrager. Ook rust in beide gevallen pas een claim op een gebied als de vergunningaanvraag volledig is en vormt de m.e.r. een belangrijk instrument bij het bepalen van het tijdstip dat de vergunning in behandeling kan worden genomen (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Verschil met Nederland is dat in Duitsland geen integrale aanvraag is voor de vergunning voor de windturbine locatie en voor het kabeltracé (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Op grond van de hierboven gegeven beschrijving kan het Duitse beleid voor windenergie

²⁰ Bij de beschrijving van de uitvoering van het beleid in Duitsland is gebruik gemaakt van een casestudie uit *Case Study: European Offshore Wind Farms – a Survey for the Analysis of the Experiences and Lessons Learnt by Developers of Offshore Wind Farms* (Gerdes et al., 2006)

op zee worden geplaatst in de linker bovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

In de uitvoering blijkt dat de doelen flexibel zijn en de sturing bleek minder centraal dan het beleid deed vermoeden. De uitvoering van het beleid lijkt op de Nederlandse situatie. In beide gevallen bleek het doel flexibeler dan in eerste instantie het geval leek te zijn en in beide gevallen ontbrak sturing door de overheid in de eerste fase van de uitvoering. In Duitsland was in de daarop volgende fase wel sprake van meer interactie met de verschillende partijen dan in Nederland het geval is. Daarmee en op basis van bovenstaande beschrijving kan de uitvoering van beleid in Duitsland worden geplaatst aan de rechterzijde van het raamwerk. In figuur 6.1 wordt de Duitse planning van windenergie op zee weergegeven.



Figuur 6.1 Planning van windenergie in Duitsland in raamwerk voor planninggericht handelen

6.1.3 Gevolgen van de plaats in het raamwerk

Uit bovenstaande figuur blijkt dat het Duitse beleid en de uitvoering daarvan, net als in de Nederlandse situatie, niet op dezelfde plaats in het raamwerk kunnen worden geplaatst. Het Duitse beleid bevindt zich, in tegenstelling tot het Nederlandse, wel op de beslissingsgerichte lijn. De uitvoering van het beleid kan ook in Duitsland niet op de beslissingsgerichte lijn worden geplaatst. Wat de gevolgen zijn van de plaatsen in het raamwerk en in hoeverre voor- en nadelen van het Duitse regime het gevolg zijn van de plaats in het raamwerk zal hier worden besproken.

Het Duitse beleid kan op de beslissingsgerichte lijn worden geplaatst. Dit doet vermoeden dat de drie handelingsperspectieven in dit beleid beter op elkaar zijn afgestemd dan in de Nederlandse situatie. Oorzak hiervan is vooral een verschil in het institutiegerichte- en doelgericht handelingsperspectief tussen de twee landen. In het Duitse beleid zijn meer mogelijkheden voor participatie opgenomen en de doelen lijken minder flexibel te zijn vastgelegd. Daarmee passen de twee handelingsperspectieven beter bij elkaar.

De uitvoering van het beleid bevindt zich niet op de beslissingsgerichte lijn. Dit lijkt voornamelijk het gevolg te zijn van een gebrek aan centrale sturing in de eerste fase van de uitvoering. Dat er een gebrek aan centrale sturing is komt tot uiting in commentaar op het Duitse regime. De bevoegde instanties kunnen de initiatiefnemers niet beoordelen op hun financiële kwaliteiten, deskundigheid of ervaring (COD, 2005a). Ook heeft de overheid geen invloed op de locaties van de initiatieven.

Daarnaast heeft het Duitse regime ook tot gevolg dat de ontwikkelaar vaak en langdurig in onzekerheid is. Er wordt een lange procedure doorlopen waarin veel kosten worden gemaakt voordat de ontwikkelaar enige zekerheid heeft (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Ook wanneer een vergunning is afgegeven aan een ontwikkelaar geeft deze nog geen exclusief recht op het gebruik van het gebied. Wanneer er zand, grind of aardolie wordt gewonnen in het betreffende gebied moeten de vergunninghouder en bijvoorbeeld het aardolie bedrijf samen een oplossing vinden (COD, 2005a). De Duitse wet- en regelgeving stelt geen eisen aan de

aanvrager, maar het systeem heeft wel tot gevolg dat alleen zeer draagkrachtige ontwikkelaars in staat zullen zijn om een aanvraagprocedure te doorlopen (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Een andere oorzaak van onzekerheden voor de ontwikkelaar is de toepassing van het BAT-principe (Best Available Techniques). Omdat tijdens de vergunningaanvraag nog niet bekend is wat de best beschikbare techniek zal zijn op het moment dat daarover moet worden beslist, is vooraf niet bekend hoe hoog de investeringen zullen zijn (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Het BAT-principe heeft voor het doelgericht handelingsperspectief wel als voordeel dat een verleende vergunning flexibel zal zijn.

Andere kritiek op het Duitse regime betreft het feit dat het vergunningstelsel zich vooral richt op de veiligheid van de scheepvaart en de bescherming van het milieu en niet op het bevorderen van elektriciteitsopwekking op zee (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Dit zou samen kunnen hangen met de plaats van het beleid aan de bovenzijde van de doelgerichte lijn. De nadruk wordt gelegd op de afzonderlijke projecten, de delen van het geheel. Met een vergunningstelsel gericht op de bevordering van grootschalige elektriciteitsopwekking zou de nadruk aan de start van het beleid meer kunnen liggen op het geheel in plaats van de afzonderlijke projecten.

Zowel in Duitsland als Nederland wordt het 'first come, first serve' principe toegepast. In beide landen kunnen beleid en uitvoering niet op dezelfde plaats in het raamwerk worden geplaatst en staat de uitvoering van het beleid niet op de beslissingsgerichte lijn. Dit laatste lijkt het gevolg van het 'first come, first serve' principe waarin het de overheid ontbreekt aan instrumenten om aanvragen en aanvragers te selecteren. "Door het grote aantal onduidelijkheden in de procedures en het ontbreken van de mogelijkheid om te selecteren op kwaliteit van de aanvrager is het de vraag of het Duitse en Nederlandse regime tot de beste resultaten zullen leiden" (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a: 14). Of de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken op een andere plaats in het raamwerk kunnen worden geplaatst en of deze regimes leiden tot betere resultaten zal blijken in de komende paragrafen.

6.2 Verenigd Koninkrijk

De situatie voor windenergie op zee in het Verenigd Koninkrijk kan worden beschreven aan de hand van twee systemen. In de eerste ronde werden door ontwikkelaars locaties voorgesteld, in de tweede ronde werden door de overheid drie locaties geselecteerd door middel van een strategische-m.e.r. De twee systemen zullen kort worden besproken waarna de systemen in het *raamwerk voor planninggericht handelen* zullen worden geplaatst. Vervolgens zullen de consequenties van de plaats in het raamwerk worden besproken.

6.2.1 De systemen voor planning van windenergie op zee in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk zijn vergunningen verleend in twee rondes. In de eerste ronde, in 2000 en 2001, werden locaties voor windenergie op zee individueel geselecteerd door ontwikkelaars (Zeelenberg, 2005b). Elke ontwikkelaar mocht voor één gebied van maximaal 10 km² een aanvraag indienen (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Op grond van ervaringen uit de eerste ronde zijn onderdelen van het toestemmingsregime veranderd. Belangrijke redenen voor de veranderingen waren dat de Crown Estate de toegestane grootte van windparken wilde verhogen en contracten met zwaardere financiële bepalingen wilde introduceren. Daarmee wilde men er zeker van zijn dat de intenties van de aanvrager om windenergie op zee te ontwikkelen serieus waren (COD, 2005a). De tweede ronde vond plaats in 2004 en werd voorafgegaan door een strategische-m.e.r. Hieruit kwamen drie voorkeursgebieden voort. In de tweede ronde werd geen beperking meer gesteld in het aantal aanvragen en de omvang van de gebieden. Omdat de voorkeursgebieden een beperkte omvang hadden verwachtte het Department for Trade & Industry (DTI) dat meer concurrerende aanvragen plaats zouden vinden. Om in geval van concurrerende aanvragen een keuze te kunnen maken op basis van de kwaliteit werd extra informatie nodig geacht. Er moest meer informatie worden verstrekt en de criteria waarop aanvragen zouden worden beoordeeld werden aangescherpt (Roggenkamp en Van Beuge,

2005a). Criteria waarop aanvragers werden geselecteerd in de tweede ronde waren: kwaliteiten en ervaringen van de aanvrager, het ontwikkelingsplan en informatie over de locatie, het ondernemingsplan en het plan voor het afbreken van de installatie (COD, 2005a).

In het Verenigd Koninkrijk is voor het gebied binnen en buiten de territoriale wateren één gemeenschappelijk regelgevend kader voor windenergie op zee tot stand gebracht (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). De verantwoordelijkheid voor windenergie op zee ligt bij de nationale overheid. Verantwoordelijk zijn de Crown Estate (CE), eigenaar van de zeebedding en het DTI, verantwoordelijk voor energie beleid (Zeelenberg, 2005b). Voor het ontwikkelen van een windpark op zee heeft de ontwikkelaar een *award* nodig. Deze *award* kan in een voorfase worden gekregen. De *award* wordt verleend op basis van een aanbestedingssysteem²¹ (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). In een tenderronde staan de voorkeursgebieden voor een bepaalde tijd open voor aanvragen. Aanvragers kunnen hun belangstelling voor de bouw van een windpark laten registreren door een concept *Business Development Plan* (BDP) in te dienen. Vervolgens krijgen de aanvragers een checklist met informatie die in het definitieve BDP moet worden opgenomen, die tegelijk met de definitieve tender moet worden ingediend. Daarna wordt in een bijeenkomst voor geregistreerde bedrijven en consortia gediscussieerd over de competitieprocedure (COD, 2005a). De overheid selecteert vervolgens een aantal aanvragen op basis van de kwaliteit van de aanvraag en aanvrager (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Nadat de ontwikkelaar de *award* heeft gekregen kunnen overige vergunningen worden aangevraagd (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). De Offshore Renewables Consents Unit (ORCU) van het DTI is het steunpunt voor toestemming voor windparken op zee. De ORCU zorgt ervoor dat ontwikkelaars het pakket aan vereiste vergunningen, vanuit de *Electricity Act* en de *Transport and Works Act*, op een gestroomlijnde en gecoördineerde manier verkrijgen. Dit wordt ook wel de one-stop shop procedure genoemd. Daarnaast is voor de delen van het windpark die op land worden gebouwd toestemming nodig van de lokale planning autoriteit (Zeelenberg, 2005b). Wanneer de vergunningen vanuit het DTI zijn verleend, kan de ontwikkelaar een overeenkomst voor het gebruik van de locatie sluiten met de Crown Estate (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a).

6.2.2 De systemen in het raamwerk

Beleid

In het Verenigd Koninkrijk is geen doelstelling voor windenergie gesteld in de vorm van een gewenst aantal MW geïnstalleerd vermogen. Wel worden energieleveranciers verplicht om een bepaald percentage van de te leveren energie te halen uit duurzame energiebronnen (Zeelenberg, 2005b). Naar verwachting zal 40% daarvan door windenergie op zee worden geleverd (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Andere kenmerken van planninggericht handelen in het doelgericht handelingsperspectief zijn de manier waarop het regelproces verloopt, of en hoe keuzemomenten vaststaan en of het besluitvormingsproces een duidelijk start- en eindpunt heeft. In het beleid voor windenergie op zee staat redelijk vast welke procedures moeten worden doorlopen om uiteindelijk een park te mogen bouwen. Ook de momenten waarop keuzes worden gemaakt zijn van te voren vastgelegd. En door het toepassen van rondes is het start- en eindpunt ook duidelijk. Daarmee lijkt het beleid voor windenergie op zee in het Verenigd Koninkrijk op de bovenste helft van de doelgerichte lijn te passen. Door de invoering van een strategische-m.e.r. in de tweede ronde verloopt ook de selectie van locaties meer volgens een vaststaande procedure. Het beleid past daarmee wellicht nog meer aan de bovenkant van de doelgerichte lijn in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Ook het striktere tenderregime heeft hieraan bijgedragen.

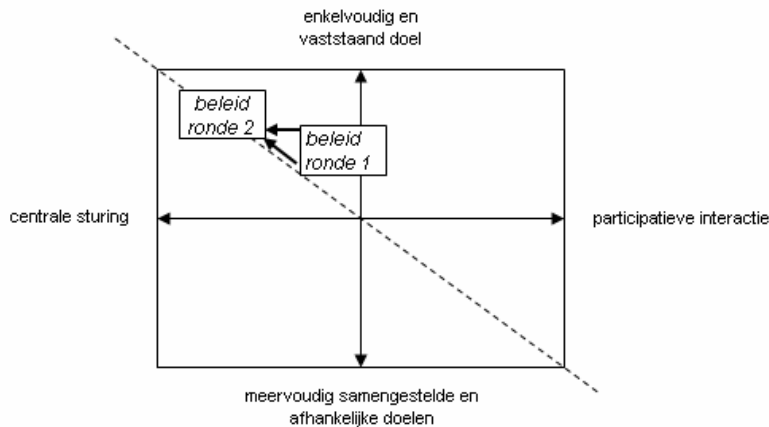
Een kenmerk van het beslissingsgerichte handelingsperspectief is de mate waarin over kennis wordt beschikt. Met ingang van ronde twee moeten initiatiefnemers meer informatie geven aan de overheid aan het begin van de tenderprocedure. Hierdoor beschikte de overheid in ronde twee over een grote mate van kennis wat betreft de initiatiefnemers. Door de vooraf uitgevoerde

²¹ Er is gekozen voor een aanbestedingssysteem omdat de DTI van mening was dat een veilingssysteem slechts goed werkt met betrekking tot schaarse goederen, omdat het vaststellen van een reële biedingsprijs als een probleem werd beschouwd en omdat de Crown Estate van mening was dat primair selecteren op prijs niet paste bij een relatief jonge, nieuwe industrie (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a).

selectie van voorkeursgebieden was ook al veel kennis beschikbaar over de locaties en was bekend welke onderwerpen in het projectgerelateerde MER aan bod moesten komen (COD, 2005a). Een ander kenmerk is het soort rationaliteit waar sprake van is. Het beleid voor windenergie op zee lijkt het meest overeen te komen met de functioneel rationele aanpak. Daarin gaat het erom hoe op een logische manier de stappen in het planningsproces en de inzet van middelen tot een vastgesteld doel kunnen leiden. In het beleid zijn deze stappen vastgelegd. Het beleid voor windenergie op zee lijkt daarmee met ingang van de tweede ronde verder naar boven te zijn geschoven op de beslissingsgerichte lijn. Door het toepassen van het tenderregime hoeven de ontwikkelaars geen lange en kostbare procedures te doorlopen voordat zij enige zekerheid hebben. Pas nadat zij een *award* hebben gekregen gaan zij de vergunningverleningsprocedures in. De onzekerheid lijkt daarmee minder groot dan in het geval van het 'first come, first serve' regime.

Kenmerken van institutiegericht handelen zijn de vorm van sturing en mate van formalisatie en standaardisatie. Het beleid voor windenergie op zee in het Verenigd Koninkrijk is top-down. Lokale autoriteiten worden alleen geconsulteerd (Zeelenberg, 2005b). Tijdens de eerste ronde waren ontwikkelaars volledig vrij in de keuze van een locatie, wel werd er een maximum gesteld aan de omvang van het windpark. Met het uitvoeren van een strategische m.e.r. voor de tweede ronde werden voorkeurslocaties aangewezen. Hiermee stuurde de overheid in de keuze voor een locatie. Ook had de overheid in de tweede ronde meer mogelijkheden om ontwikkelaars te selecteren. De vorm van sturing in beleid voor windenergie op zee heeft de meeste overeenkomsten met centrale sturing. In de tweede ronde is deze sturing nog centraler geworden. In het beleid is ook sprake van een hoge mate van formalisatie. Er is bijvoorbeeld vastgelegd op grond waarvan ontwikkelaars kunnen worden geselecteerd. Het beleid voor windenergie op zee past aan de linkerkant van de institutiegerichte lijn.

In figuur 6.2 wordt weergegeven waar het beleid voor windenergie op zee in het Verenigd Koninkrijk in het raamwerk voor *planninggericht handelen* kan worden geplaatst. Met pijlen wordt aangegeven hoe het beleid zich heeft ontwikkeld van de eerste naar de tweede ronde. De sturing is centraler geworden en ook beschikt de overheid over meer kennis en zijn de onzekerheden afgenomen in de tweede ronde. Ook in het doelgericht handelingsperspectief is een verschuiving naar de bovenkant te zien, als gevolg van meer en strakkere procedures.



Figuur 6.2 Beleid voor windenergie in het Verenigd Koninkrijk in het raamwerk voor planninggericht handelen

Uitvoering

Voor de bespreking van de uitvoering van het beleid wordt gekeken naar de planning van de Greater Gabbard Offshore Wind Farm²². Het Greater Gabbard Windpark zal worden gebouwd binnen één van de drie door de overheid geselecteerde voorkeurslocaties en is één van de 15 in de tweede competitie ronde toegekende projecten.

Een kenmerk van doelgericht handelen is de manier waarop doelen zijn vastgesteld. Doel van het project was het realiseren van een windpark. Het lijkt daarmee te gaan om een vaststaand doel. Er wordt in de casestudie verder weinig informatie gegeven over het precieze verloop van de procedure, daarom wordt er vanuit gegaan dat de in 6.2.1 besproken procedure is doorlopen. De keuzemomenten van de overheid stonden vast en het besluitvormingsproces had een duidelijk start- en eindpunt. De uitvoering van het beleid zou daarmee passen aan de bovenkant van de doelgerichte lijn in het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

Hoe beslissingen door de overheid zijn genomen in het Greater Gabbard project is niet precies duidelijk. Wel is duidelijk dat door de ontwikkelaar veel onderzoek is gedaan naar de effecten op natuur en milieu en de risico's op aanvaringen. Ook is op basis van veel kennis een locatie geselecteerd voor het project. Er is sprake geweest van een grote mate van kennis. Dit wijst er op dat de uitvoering van het beleid aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn zou passen.

Uit de casestudie blijkt niet wie er bij de planning van Greater Gabbard zijn betrokken. Wel blijkt dat er veel is gedaan aan communicatie naar de verschillende stakeholders via overleggen, briefings, een internetpagina, een informatiebijeenkomst en persberichten. Publieke acceptatie stond hoog op de agenda.

De bespreking van de uitvoering van het beleid aan de hand van het Greater Gabbard Windpark laat enkele kenmerken van planninggericht handelen zien. Voor plaatsing in het *raamwerk voor planninggericht handelen* geeft de casestudie echter niet voldoende aanknopingspunten. De uitvoering heeft overeenkomsten met het besproken beleid.

6.2.3 Gevolgen van de plaats in het raamwerk

De verschillende manieren waarop met de planning van windenergie kan worden omgegaan worden om verschillende redenen gewaardeerd. Daarbij krijgt de ene planningstrategie meer waardering dan de andere. De waarderingen voor het regime in het Verenigd Koninkrijk worden hier besproken. Er zal daarbij in worden gegaan op de vraag in hoeverre deze waarderingen te maken hebben met de plaats van het beleid in het *raamwerk voor planninggericht handelen*, in figuur 6.2. De strategische-m.e.r. en het tenderregime zullen afzonderlijk worden besproken omdat zij elk hun eigen specifieke gevolgen hebben voor de manier waarop het beleid wordt gewaardeerd.

Het beleid voor windenergie in het Verenigd Koninkrijk kan worden geplaatst in de linker bovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Met het uitvoeren van een strategische-m.e.r. en het toepassen van een strikter tenderregime verschoof het beleid naar boven op de beslissingsgerichte lijn en doelgerichte lijn en naar links op de institutiegerichte lijn.

De plaats aan de bovenzijde van de beslissingsgerichte lijn heeft tot gevolg dat de overheid en de ontwikkelaars beschikken over veel informatie. Hierdoor kunnen de cumulatieve effecten worden beoordeeld en wordt een indicatie van onderwerpen gegeven die in het MER kunnen worden behandeld (COD, 2005a). Tijdens de eerste ronde beschikte de overheid over minder kennis. Dit komt overeen met de plaats van het beleid in de eerste ronde, lager op de beslissingsgerichte lijn.

Tijdens de uitvoering heeft het toepassen van een strategische-m.e.r. als gevolg dat conflicten, onnodige goedkeuringsprocedures en locatie onderzoeken worden voorkomen (Gerdes et al., 2006). Dit is gevolg van de grote mate van kennis waarover kan worden beschikt, omdat het beleid zich aan de bovenzijde van de beslissingsgerichte lijn bevindt. Dit leidt ook tot

²² Bij de beschrijving van de uitvoering van het beleid in het Verenigd Koninkrijk is gebruik gemaakt van een casestudie uit *Case Study: European Offshore Wind Farms – a Survey for the Analysis of the Experiences and Lessons Learnt by Developers of Offshore Wind Farms – Final Report* (Gerdes et al., 2006)

een reductie van de onzekerheden voor de ontwikkelaars tijdens de uitvoering. Een grote mate van kennis en weinig tot geen onzekerheden zijn kenmerken die passen bij vraagstukken aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn.

Het beleid voor windenergie bevindt zich aan de bovenkant van de doelgerichte lijn. Dit is onder andere het gevolg van de strak verlopende regelprocessen en de vaste keuzemomenten in het tenderregime. Het Britse (en Deense) aanbestedingsregime zijn onder andere succesvol dankzij de procedures, die duidelijke aanknopingspunten en ijkmomenten bevatten (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a).

Het beleid is geplaatst aan de bovenzijde van het beslissingsgerichte handelingsperspectief. Er kan worden beschikt over een grote mate van kennis. Dit heeft positieve gevolgen voor het tenderregime. De overheid heeft de mogelijkheid om te toetsen op de kwaliteit van de aanvraag en de aanvrager (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Hiermee kunnen de kansen op het behalen van de doelen van de overheid worden vergroot (COD, 2005b). Met invoering van een strikter tenderregime beschikte de overheid over meer kennis en verschoof het beleid naar boven op de beslissingsgerichte lijn.

Een ander kenmerk van vraagstukken aan de bovenzijde van de beslissingsgerichte lijn is dat er weinig onzekerheden zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de exclusieve rechten die bij toepassing van het tenderregime vroegtijdig worden verkregen door de ontwikkelaar. Omdat de ontwikkelaar de exclusieve rechten in een vroeg stadium ontvangt worden risico's in de ontwikkelingsfase gereduceerd (COD, 2005a).

In het Verenigd Koninkrijk is met het toepassen van een strategische-m.e.r. en een tenderregime gekozen voor centrale sturing. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de plaats op de doelgerichte- en beslissingsgerichte lijn. Dit heeft geleid tot diverse positieve effecten.

6.3 Denemarken

De Deense overheid en elektriciteitsmaatschappijen zijn in 1998 een overeenkomst aangegaan waarmee de maatschappijen werden verplicht om vijf offshore windparken te bouwen. Daarna is de elektriciteitssector geliberaliseerd en omdat in Denemarken de streefcijfers uit de Europese richtlijn betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt al grotendeels waren behaald, werd besloten de ontwikkeling van windenergie op zee aan marktpartijen over te laten (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). In deze paragraaf wordt het huidige systeem voor windenergie op zee besproken. De casestudies die worden gebruikt om de uitvoering van het beleid te beschrijven betreffen windparken uit overeenkomst tussen de Deense overheid en elektriciteitsmaatschappijen. Het gaat om de windparken Horns Rev en Nysted. Met de beschrijving van het huidige beleid en de beschrijving van eerdere ervaringen met de planning kan duidelijk worden gemaakt welke ontwikkeling de Deense planning van windenergie op zee heeft doorgemaakt. Aan het einde van de paragraaf zal worden onderzocht wat het effect is van de plaats van het beleid in het raamwerk voor planninggericht handelen op de waardering van het beleid.

6.3.1 Het Deense systeem voor de planning van windenergie op zee

In Denemarken is sprake van een tenderprocedure. Voorafgaand aan de tenderprocedure worden voorkeursgebieden geselecteerd die in rondes worden aangeboden. Door middel van een screeningprocedure wordt onderzocht welke gebieden het meest geschikt zijn voor de productie van windenergie. Deze gebieden kunnen in een tenderprocedure worden meegenomen. Daarnaast levert het de ontwikkelaars informatie over het onderzoek dat moet worden gedaan om op de betreffende locatie een windpark te bouwen en welke zaken in een MER besproken moeten worden. Het screeningrapport is gebaseerd op de principes van een strategische-m.e.r. De overheid besluit vervolgens om voor een bepaalde locatie een tenderprocedure te volgen. In de eerste ronde, de prekwalificatiefase, worden de aanvragers

beoordeeld op de technische en financiële capaciteiten, vooral met betrekking tot ervaringen in de sector windenergie op zee. In de daarop volgende selectiefase worden de geprekwalificeerde aanvragen beoordeeld op de prijs per kWh, de locatie en het ontwerp van het project en op het tijdsbestek om het project te realiseren. Wanneer de winnaar is geselecteerd begint de vergunningverleningsprocedure. Hierin moet een onderzoeksvergunning worden aangevraagd, waarna een m.e.r. kan worden uitgevoerd. Het MER is onderwerp van een openbare hoorzitting. Vervolgens kan een bouwvergunning voor het windpark en de aanlandingskabels worden aangevraagd. Ook dit is onderwerp van een openbare hoorzitting. Daarnaast is een exploitatievergunning vereist en voor parken van meer dan 25 MW tevens een productievergunning. De Danish Energy Authority (DEA) is de coördinerende autoriteit. Voorafgaand aan het geven van de vergunningen consulteren zij alle andere betrokken departementen. Van de aanvragers wordt tijdens de procedure gedetailleerde informatie gevraagd betreffende de projectplannen, effecten op natuur en milieu en de wettelijke en financiële positie van de aanvrager (COD, 2005a en Roggenkamp en Van Beuge, 2005a).

6.3.2 Het Deense systeem in het raamwerk

Beleid

In Denemarken is door de overheid geen doel gesteld voor windenergie op zee (COD, 2005a). Omdat het doel voor energie uit hernieuwbare bronnen al in 2004 was gehaald is besloten om de ontwikkeling verder over te laten aan de markt (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Wel besloot de overheid tot het uitvoeren van een tender voor twee parken van maximaal 200 MW. Het proces en de keuzemomenten daarin zijn andere kenmerken van het doelgericht handelingsperspectief, deze zijn in het Deense beleid vastgelegd.

Een kenmerk van beslissingsgericht handelen is de mate waarin men over kennis beschikt. Uit de beschreven procedure blijkt dat tijdens de tenderprocedure en vergunningverlening wordt gestreefd naar een grote mate van kennis over de ontwikkelaar en over het project. Voor de ontwikkelaar zijn er tijdens de procedure weinig onzekerheden. Er is maar één ontwikkelaar die het exclusieve recht krijgt om voor een locatie te starten met de vergunningverleningsprocedure. Ook voor de overheid zijn er weinig onzekerheden. Zij kan keuzes baseren op een grote mate van kennis.

Een kenmerk van institutiegericht handelen is de manier van sturing. Tijdens de tenderprocedure en de vergunningverleningsprocedure ligt de sturing in handen van één autoriteit. Hoewel er wel de mogelijkheid is voor inspraak tijdens de m.e.r.-procedure en vergunningverlening en andere betrokken departementen worden geconsulteerd, lijkt sprake te zijn van centrale sturing.

Het Deense beleid voor windenergie op zee lijkt te passen in de linkerbovenhoek van het raamwerk voor *planninggericht handelen*. In figuur 6.3 wordt het beleid in het raamwerk weergegeven.

*Uitvoering*²³

Doel van de projecten Horns Rev en Nysted was het installeren van demonstratie projecten op vijf locaties. Bij de start van de projecten was vastgesteld hoeveel MW aan geïnstalleerd vermogen de parken moesten krijgen. Ook de procedures die moesten worden doorlopen stonden vooraf vast. Hiermee kunnen de projecten worden geplaatst aan de bovenkant van de doelgerichte lijn.

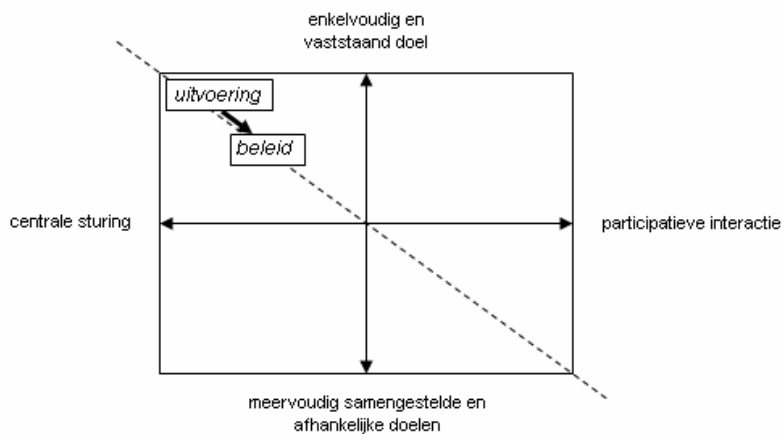
Voorafgaand aan de planningprocedure van de afzonderlijke parken was al onderzoek gedaan, waaruit de voorkeursgebieden waren voortgekomen. Hierdoor konden de verschillende partijen tijdens de planningprocedure beschikken over een grote mate van kennis. Daarnaast werden nog diverse onderzoeken gedaan, zoals een m.e.r. en onderzoek naar de geologische en geografische situatie op de locatie. Een ander kenmerk van beslissingsgericht handelen is de

²³ Bij de beschrijving van de uitvoering van het Deense beleid is gebruik gemaakt van de casestudies uit *Case Study: European Offshore Wind Farms – a Survey for the Analysis of the Experiences and Lessons Learnt by Developers of Offshore Wind Farms – Final Report* (Gerdes et al., 2006)

mate waarin onzekerheden voorkomen. De ontwikkelaar werd geselecteerd door de overheid en was er zeker van het alleen recht te hebben op het aanvragen van de vergunningen. Daarom was er voor de ontwikkelaar een grote mate van zekerheid. De projecten passen aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn.

In het geval van de parken Horns Rev en Nysted is sprake van centrale sturing. De overheid heeft de locaties geselecteerd en ontwikkelaars aangewezen. Gedurende de vergunningverlening van het Horns Rev werd door de ontwikkelaar en de DEA een openbare hoorzitting georganiseerd waarin werd overlegd met lokale stakeholders en belangengroepen. Daarnaast werd de ontwikkelaar verplicht om een overeenkomst te sluiten met de visserij betreffende compensatie. Verder bleef contact met stakeholders vooral beperkt tot het geven van informatie. De DEA was verantwoordelijk voor de gehele vergunningverleningsprocedure, andere autoriteiten werden daarbij geconsulteerd. Bij beide parken had de beleidsmaker een rol als beslisser, een kenmerk van institutiegericht handelen. De overheid besloot welke parken gebouwd moesten worden en door wie de parken gebouwd moesten worden. De projecten passen aan de linkerkant van de institutiegerichte lijn.

De planning van de Horns Rev en Nysted windparken past ook in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. De sturing door de overheid was centraler dan in het huidige beleid en ook de doelstelling stond meer vast. De uitvoering is daarom iest hoger in het raamwerk geplaatst dan het huidige beleid. In figuur 6.3 worden de twee vormen van planning weergegeven.



Figuur 6.3 De Deense planning van windenergie op zee in het raamwerk voor planninggericht handelen

Het beleid en de uitvoering daarvan staan in het raamwerk niet op dezelfde plaats, maar het gaat in de uitvoering dan ook om ander beleid dan in deze paragraaf is beschreven. Wel laat de figuur een ontwikkeling zien in de planning van windenergie op zee in Denemarken, deze ontwikkeling wordt aangegeven met een pijl. De overheid laat iets meer over aan de marktpartijen en de sturing is dan ook iets minder centraal. Beleid en de uitvoering van het oudere beleid kunnen beide worden geplaatst op de beslissingsgerichte lijn. Beide regimes lijken in balans te zijn.

6.3.3 Gevolgen van de plaats in het raamwerk voor planninggericht handelen

In Denemarken is, zoals ook in het Verenigd Koninkrijk, sprake van het selecteren van voorkeursgebieden en het toepassen van een tenderregime. Beide systemen konden ook in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden geplaatst. Veel van de consequenties van de plaats in het raamwerk die bij de bespreking van het systeem in het Verenigd Koninkrijk zijn behandeld, zijn dan ook van toepassing op het Deense systeem. Een verschil tussen de twee systemen is de manier waarop voorkeursgebieden worden geselecteerd.

In het Verenigd Koninkrijk gebeurde dit door middel van een strategische-m.e.r., in Denemarken op basis van een screeningproces.

In Denemarken wordt voor de selectie van voorkeursgebieden een screeningproces uitgevoerd. Dit leidt tot selectie van geschikte gebieden met een minimale impact op natuur, milieu en andere gebruiksvormen (Gerdes et al., 2006). Dit is gevolg van de plaats van beleid aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn, waar over veel kennis kan worden beschikt.

Een ontwikkeling in het Deense beleid voor windenergie op zee is dat de overheid in eerste instantie een ontwikkelaar koos. Inmiddels worden ontwikkelaars geselecteerd door middel van een tenderregime. De overheid laat de ontwikkeling van windenergie op zee iets meer over aan de marktpartijen, maar beschikt nog steeds over de mogelijkheid om aanvragen en aanvragers te selecteren op grond van zelf vastgestelde criteria. Dit wordt door Roggenkamp en Van Beuge (2005a) genoemd als een voordeel van het tenderregime. Dat de overheid beschikt over de kennis om aanvragen en aanvragers te beoordelen heeft te maken met de plaats aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn. Er kan worden beschikt over een volledige of grote mate van kennis.

6.4 Conclusie

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn verschillende manieren waarop met de planning van windenergie op zee kan worden omgegaan kort uitgelegd en geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Vervolgens is ingegaan op de consequenties van de plaats in het raamwerk. De verschillende strategieën werden soms meer en soms minder gewaardeerd. In deze paragraaf zal worden onderzocht wat de plaats in het *raamwerk voor planninggericht handelen* betekend voor de waardering van de regimes. Wanneer er een verband kan worden gelegd tussen de waardering voor een regime en de plaats in het raamwerk dan kan dit mogelijk worden gebruikt bij het ontwikkelen van een nieuw regime voor de Nederlandse situatie.

In totaal zijn er vijf regimes voor de planning van windenergie besproken. Het gaat dan om het huidige Nederlandse regime in hoofdstuk 4, de planning van het Nederlandse demonstratieproject in hoofdstuk 5 en het regime in Duitsland het Verenigd Koninkrijk en Denemarken in hoofdstuk 6.

De planning van het Nederlandse demonstratieproject en de regimes in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken konden worden geplaatst op de beslissingsgerichte lijn in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In alle drie gevallen was sprake van selectie van voorkeursgebieden en een tenderregime. Het Duitse beleid kon wel op de beslissingsgerichte lijn worden geplaatst, maar de uitvoering daarvan niet. Het huidige Nederlandse regime kon niet op de beslissingsgerichte lijn worden geplaatst en ook beleid en uitvoering konden niet op dezelfde plaats in het raamwerk worden geplaatst. In Duitsland en Nederland wordt windenergie gepland op basis van het 'first come, first serve' principe.

Over het algemeen werden de regimes waarin sprake was van de selectie van voorkeursgebieden en toepassing van een tenderregime positief gewaardeerd. Als voordelen van de selectie van voorkeursgebieden zijn onder andere al genoemd dat het de mogelijkheid geeft om cumulatieve effecten te bepalen en dat vooraf duidelijk is aan welke aspecten in het MER aandacht besteed moet worden (COD, 2005a). Voordeel van het tenderregime is dat de overheid aanvragen en aanvragers kan selecteren op basis van criteria die zij zelf belangrijk vindt (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). In voorgaande paragrafen zijn voornamelijk de waarderingen voor het regime in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk besproken. Daarnaast is door verschillende onderzoekers ook nog gesproken over de strategische-m.e.r. zonder in te gaan op het regime in een bepaald land. Deze waarderingen zullen hier worden besproken. Daarbij zal een link worden gelegd tussen de waarderingen en de plaats van de strategische-m.e.r. in de linkerbovenkant van het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

Het aanwijzen van voorkeursgebieden kan leiden tot een efficiëntere inzet van middelen (Zeelenberg, 2005a). De meest geschikte gebieden kunnen worden geselecteerd op grond van

veel kennis, een kenmerk van planninggericht handelen aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn. De mogelijkheid tot een efficiëntere inzet van middelen is gevolg van de plaats van de strategische-m.e.r. aan de bovenzijde van de beslissingsgerichte lijn.

Met een strategische-m.e.r. kan worden voorkomen dat versturende of belastende effecten plaats vinden en daarmee dat er milieuschade plaatsvindt (Zeelenberg, 2005a). Door uitvoering van een strategische-m.e.r. kan veel informatie worden verzameld over de effecten op natuur en milieu. Ook dit als gevolg van de plaats van de strategische-m.e.r. aan de bovenzijde van het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

Daarnaast kan door het aanwijzen van voorkeursgebieden voor wind op zee worden voorkomen dat de ruimte op de Noordzee zo sterk wordt versnipperd door andere ruimtevragers dat er niet voldoende ruimte meer overblijft voor windparken die veel ruimte vragen (Derks en Idema, 2004). Dit is gevolg van de plaats van de strategische-m.e.r. aan de linkerkant van het institutiegerichte handelingsperspectief. Door centrale sturing wordt voorkomen dat er niet voldoende plek meer is voor windenergie op zee.

Tot slot noemt ook de Commissie voor de Milieueffectrapportage (VROM, 2006) nog enkele voordelen van een strategische-m.e.r.. De eerste twee hebben vooral betrekking op het doelgericht handelingsperspectief. Het gaat dan om het voordeel dat er meer aandacht komt voor de milieugevolgen van strategisch beleid, waarbij duurzaamheidsvraagstukken aan de orde komen. Het tweede voordeel is dat er inzicht ontstaat in de optelsom van alle effecten van nieuw beleid in plaats van de effecten van afzonderlijke kleine vervolgprojecten. In het doelgerichte handelingsperspectief betekent dit dat beleid niet helemaal bovenaan de lijn kan worden geplaatst. Projecten worden niet afzonderlijk, als delen, benaderd maar als geheel. Als derde voordeel noemt de Commissie dat strategische keuzes, zoals over locaties en technieken, op projectniveau niet terug hoeven te komen. Dit voordeel heeft betrekking op het beslissingsgericht handelingsperspectief. Door de grote mate van kennis kunnen beslissingen worden genomen. Dit betekent voor de ontwikkelaars ook een reductie van onzekerheden tijdens de vergunningverleningsprocedures. Deze grote mate van kennis heeft ook het laatste genoemde voordeel van de strategische-m.e.r. tot gevolg. Dit is dat de project-m.e.r. als gevolg van de strategische-m.e.r. een 'vliegende start' krijgt.

Over het 'first come, first serve' regime waren verschillende onderzoekers minder positief. Bij de bespreking van het Duitse regime zijn al enkele gevolgen genoemd van het Duitse regime. Zo is het onmogelijk om initiatiefnemers te beoordelen op hun financiële kwaliteiten, deskundigheid of ervaring (COD, 2005a). Daarnaast moet de ontwikkelaar een lange procedure doorlopen waarin veel kosten worden gemaakt zonder dat de ontwikkelaar enige zekerheid heeft (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Voor het Nederlandse beleid geldt daarnaast dat het niet op de beslissingsgerichte lijn kon worden geplaatst en dus mogelijk niet optimaal is.

Roggenkamp en Van Beuge (2005a) noemen het grote aantal onduidelijkheden in de procedures en het ontbreken van de mogelijkheid om te selecteren op kwaliteit van de aanvraag als redenen om zich af te vragen of het Duitse en Nederlandse regime tot de beste resultaten zullen leiden. Het grote aantal onduidelijkheden in de procedures is een kenmerk van doelgericht handelen en wijst erop dat het beleid niet past aan de bovenzijde van de doelgerichte lijn in het raamwerk. Het ontbreken van mogelijkheden om ontwikkelaars te selecteren is gevolg van een gebrek aan kennis over die ontwikkelaars en gebrek aan procedures om te selecteren. Dit komt overeen met de plaats van de uitvoering van het Duitse en Nederlandse beleid, in het midden van de doelgerichte lijn waar geen sprake is van rechtlijnige regelprocessen.

Over het algemeen kan worden gezegd dat de regimes in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk en de planning van het demonstratieproject in Nederland op een positieve manier worden gewaardeerd. Bij bespreking van het Duitse en huidige Nederlandse regime worden vooral minpunten genoemd. De positief gewaardeerde regimes bevonden zich alle op de beslissingsgerichte lijn in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Mogelijk is dit de plaats waar een regime voor de planning van windenergie op zee zich moet bevinden om succesvol te zijn. In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht hoe een nieuw Nederlands regime geplaatst kan worden in de linkerbovenhoek van het raamwerk, op de beslissingsgerichte lijn.

7

Een nieuw Nederlands regime

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende manieren waarop in Nederland en andere landen rond de Noordzee met de planning van windenergie wordt omgegaan besproken. Daarbij is ook gekeken welke regimes het beste werken. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht of (delen van) deze ‘succesvolle’ regimes ook kunnen worden toegepast in Nederland. Ook zal worden onderzocht welke problemen daarmee opgelost zouden worden. In de eerste paragraaf zal worden ingegaan op de redenen om voor een ander regime te kiezen. In de tweede en derde paragraaf zal worden onderzocht welke problemen opgelost zullen worden wanneer verschillende instrumenten in de Nederlandse planning van windenergie toegepast worden. In de vierde paragraaf wordt beschreven welke veranderingen het Nederlandse regime kan ondergaan om de huidige problemen op te lossen. In de laatste paragraaf zal een schets worden gegeven van een mogelijk nieuw Nederlands regime.

7.1 Redenen voor een nieuw regime

In hoofdstuk 2 en 4 is het huidige beleid voor windenergie op zee in Nederland besproken. Dit beleid had de nodige problemen tot gevolg. Ook werkt het regime mogelijk niet optimaal omdat zowel beleid als uitvoering niet op de beslissingsgerichte lijn in het *raamwerk voor planninggericht handelen* konden worden geplaatst.

In voorgaande hoofdstukken zijn verschillende manieren waarop met de planning van windenergie op zee kan worden omgegaan besproken en geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Regimes in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*, op de beslissingsgerichte lijn, bleken het meest succesvol te zijn. Mogelijk functioneert het Nederlandse regime voor windenergie op zee ook beter wanneer het kan worden geplaatst in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* op de beslissingsgerichte lijn.

Regimes die geplaatst werden in de linkerbovenhoek waren de regimes in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken en de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee. In deze regimes werden door de overheid voorkeursgebieden geselecteerd en werd een tender uitgevoerd. Deze instrumenten werden door verschillende partijen ook genoemd als oplossing voor de problemen die spelen in de huidige planning van windenergie op zee in Nederland. Welke problemen zouden kunnen worden opgelost door de selectie van voorkeursgebieden en het uitvoeren van een tender wordt besproken in de volgende twee paragrafen.

7.2 Selectie van voorkeursgebieden als oplossing

De selectie van voorkeursgebieden lijkt te passen in de linkerbovenhoek van het raamwerk voor planninggericht handelen. Wanneer de gebieden geselecteerd volgens vaststaande en rechtlijnige procedures past het instrument aan de bovenkant van de doelgerichte lijn. Afhankelijk van de aspecten die worden meegenomen bij de selectie van de voorkeursgebieden wordt de nadruk gelegd op de delen van het geheel, of op het geheel en de delen. Met selectie van voorkeursgebieden kunnen overheid en ontwikkelaars in het vervolg van de planning beschikken over veel informatie. Het instrument past daarmee aan de bovenkant van de beslissingsgerichte lijn. Met de selectie van voorkeursgebieden door de overheid heeft de overheid veel invloed op de eerste fase in de planning van windenergie op zee. In de eerste fase van het planningsproces is dan sprake van veel centrale sturing. De selectie van voorkeursgebieden kan worden geplaatst aan de linkerkant van de institutiegerichte lijn. Kijkend

naar de plaatsen op de lijnen van de drie handelingsperspectieven in het *raamwerk voor planninggericht handelen* lijkt de selectie van voorkeursgebieden te passen in de linkerbovenhoek van het raamwerk. De selectie van voorkeursgebieden gebeurde in het Verenigd Koninkrijk door middel van een strategische-m.e.r. In Denemarken werden gebieden geselecteerd op basis van een screeningprocedure. Deze screeningprocedure was gebaseerd op de principes van een strategische-m.e.r. (COD, 2005a). In het vervolg van het hoofdstuk zal, in plaats van 'selectie van voorkeursgebieden', van strategische-m.e.r. gesproken worden.

In hoofdstuk 2 zijn verschillende negatieve gevolgen genoemd van de *nieuwe beleidsregels inzake de toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone*. Voor verschillende daarvan zou de selectie van voorkeursgebieden door de overheid een oplossing kunnen bieden.

Door de Commissie voor de milieueffectrapportage (Cie-m.e.r.) wordt erop gewezen dat het moeilijk is om initiatieven te beoordelen op een aantal zaken, zoals cumulatieve effecten (Cie-m.e.r., 2005). Wanneer door de overheid wordt bepaald waar windparken gebouwd mogen worden is voor bepaalde zaken de uitgangssituatie wel bekend. Wanneer de overheid bij de selectie van de gebieden ook nog bepaald hoeveel parken er mogen worden gebouwd, of hoeveel MW geïnstalleerd vermogen gewenst is, dan is de uitgangssituatie voor het bepalen van de effecten nog duidelijker. De Cie-m.e.r. kan dan beschikken over een grote mate van kennis.

Omdat er in de huidige situatie aanvragen voor veel verschillende locaties zijn ingediend kunnen natuur- en milieuorganisaties niet constructief meedenken en inspraak leveren (Stichting De Noordzee, 2005a). Wanneer een aantal gebieden worden geselecteerd door de overheid zouden de natuur- en milieuorganisaties mogelijk al tijdens de selectieprocedure mee kunnen denken en inspraak kunnen leveren. Ook andere gebruikers van de Noordzee zouden in deze fase inspraak kunnen leveren, zoals de visserij. Zo is de kans ook kleiner dat zij in de volgende fasen beroepsprocedures zullen starten. Ook regionale en lokale overheden zouden mogelijkheden tot inspraak kunnen hebben. Het instrument zou hiermee iets naar rechts verschuiven op de institutiegerichte lijn. Op de beslissingsgerichte lijn zou dit kunnen betekenen dat de functioneel rationele aanpak verandert in een iets meer communicatief rationele aanpak. Het instrument verschuift daarmee iets naar beneden op de beslissingsgerichte lijn.

Door te werken met uitsluitingsgebieden in plaats van voorkeurslocaties zou de ruimte op de Noordzee zo erg kunnen versnipperen dat voor windenergie op zee weinig geschikte locaties overblijven (Derks en Idema, 2004). Met de invoering van voorkeursgebieden kan tijdig ruimte worden gereserveerd voor windenergie op zee. Andere kritiek op de beleidsregels betreft het ontbreken van strategische overwegingen tijdens de vergunningverlening (Zeelenberg, 2005a). De selectie van voorkeursgebieden kan de mogelijkheid bieden om deze strategische overwegingen te maken. Er kan tijdens de procedure meer aandacht worden gegeven aan de contextuele omgeving. De nadruk wordt dan meer gelegd op het geheel. Daarmee zou het instrument iets naar beneden schuiven op de doelgerichte lijn.

Afhankelijk van de wijze waarop voorkeursgebieden worden geselecteerd, kan een oplossing worden geboden voor verschillende in hoofdstuk 2 genoemde problemen. Voor andere problemen zou het toepassen van een tenderregime mogelijk een oplossing kunnen bieden.

7.3 Het tenderregime als oplossing

Ook het tenderregime lijkt te passen in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Kijkend naar het doelgericht handelingsperspectief staat in het tenderregime in de meeste gevallen vast wat het doel is. Ook heeft het proces vaak een duidelijk start- en eindpunt door te werken met rondes. Daarnaast staan de keuzemomenten vaak vast. Kenmerken van planninggericht handelen die passen bij het instrument wanneer het gaat om het beslissingsgericht handelingsperspectief zijn onder andere een grote mate van kennis en weinig of geen onzekerheden. Bij het institutiegericht handelen past in veel gevallen een centrale vorm van sturing.

Eén van de nadelen van het huidige Nederlandse regime was dat initiatiefnemers veel inspanningen doen en veel kosten maken voor initiatieven die waarschijnlijk niet tot een vergunning zullen leiden. Door toepassing van het tenderregime krijgen de initiatiefnemers eerder zekerheid en zij maken pas veel kosten voor onderzoek wanneer zij zeker zijn de enige partij te zijn die voor het betreffende gebied een vergunning kan krijgen. Afhankelijk van de hoeveelheid kennis die de overheid nodig heeft om een besluit te nemen verschuift het instrument langs de beslissingsgerichte lijn.

In de huidige beleidsregels staat geen informatie over de procedure die moet worden doorlopen voor het beoordelen van de aanvraag. Ook staat in de beleidsregels geen selectieprocedure beschreven die kan worden gevolgd wanneer aanvragen elkaar (deels) overlappen (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Met het uitvoeren van een tender kan de overheid van te voren wel criteria opstellen op basis waarvan aanvragen kunnen worden beoordeeld en geselecteerd.

In het huidige Nederlandse regime is niet duidelijk op grond waarvan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bepaalt of en wanneer een aanvraag correct en volledig is (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Door toepassing van het tenderregime kunnen door de overheid, eventueel in overleg met andere partijen, criteria worden opgesteld aan de hand waarvan aanvragen kunnen worden beoordeeld.

Met de beleidsregels in Nederland is het niet mogelijk om de beste aanbieder te selecteren (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Een tender biedt de mogelijkheid om initiatiefnemers te beoordelen en te selecteren.

Door toepassing van een tender zou ook aan een streven van de overheid kunnen worden voldaan. Dat is het streven "het aantal vergunningverleningsprocedures in lijn te laten zijn met de hoeveelheid windturbineparken die uiteindelijk gesubsidieerd kunnen worden" (Rijkswaterstaat in Didde, 2005a: 5).

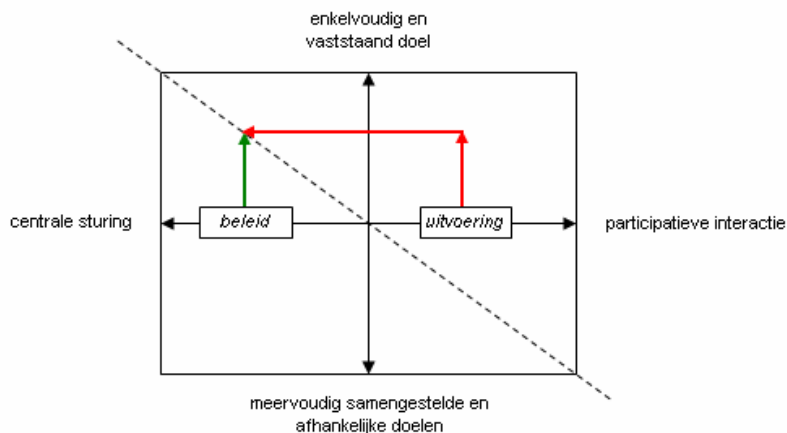
Een probleem van de Cie-m.e.r. is dat niet duidelijk is wat de preferentievолgorde is van de initiatieven, betreffende locatie (Cie-m.e.r., 2005). Met een tender heeft de overheid de mogelijkheid om een preferentievолgorde aan te geven.

Ook het toepassen van een tenderregime zou een oplossing kunnen bieden voor een aantal problemen welke op dit moment in Nederland spelen bij de planning van windenergie. Het hangt van de manier waarop het instrument wordt toegepast af waar in het raamwerk het precies kan worden geplaatst en in welke mate het een oplossing biedt voor bepaalde problemen.

7.4 Veranderingen in het Nederlandse regime

Regimes in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden op een positieve manier gewaardeerd. Het gaat dan om regimes waarin voorkeursgebieden worden geselecteerd door de overheid en waarin wordt gewerkt met tenders. In de twee voorgaande paragrafen is gebleken dat deze twee instrumenten, selectie van voorkeursgebieden en het uitvoeren van een tender, oplossingen bieden voor verschillende problemen die gevolg zijn van de huidige manier waarop in Nederland wordt omgegaan met de planning van windenergie. In deze paragraaf zal worden onderzocht welke veranderingen het Nederlandse regime zal moeten ondergaan om een plaats te krijgen in de linkerbovenhoek van het raamwerk op de beslissingsgerichte lijn.

In figuur 4.2 zijn het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In figuur 7.1 staan het beleid en de uitvoering nog op dezelfde plaats. Er wordt met pijlen aangegeven welke veranderingen in de verschillende handelingsperspectieven nodig zullen zijn om het beleid daar in het raamwerk te kunnen plaatsen waar de meest gewaardeerde regimes ook zijn geplaatst.



Figuur 7.1 Benodigde veranderingen in Nederlands beleid en de uitvoering daarvan

De groene pijl geeft aan welke verandering het beleid moet ondergaan. Er is in het beleid vooral verandering nodig in het doelgericht handelen. In de uitvoering zijn voornamelijk veranderingen nodig in het doelgericht en institutieverricht handelen, aangegeven met de rode pijlen.

Het flexibele doel voor windenergie op zee van de Nederlandse overheid was de belangrijkste reden om het beleid op het midden van de doelgerichte lijn te plaatsen. Ook in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is geen sprake van een vaststaand doel. In die landen zijn echter per tenderronde wel doelen gesteld. Wanneer door de overheid voorkeursgebieden worden geselecteerd met behulp van een strategische-m.e.r. zal ook daarvoor enige duidelijkheid moeten zijn over de gewenste ontwikkelingen. Zonder dat zal het waarschijnlijk moeilijk zijn de (cumulatieve) effecten te bepalen. Het beleid kan wel naar boven schuiven op de doelgerichte lijn. Dit kan bijvoorbeeld door voorafgaand aan de strategische-m.e.r. te bepalen wat de gewenste ontwikkeling is en door te werken met een tenderregime met doelen per ronde. Aan de manier van sturing in het beleid verandert weinig door toepassing van een strategische-m.e.r. en tenderregime. De overheid bepaald welke procedures op welke manier worden doorlopen. Voor het beslissingsgericht handelingsperspectief betekent de verschuiving dat het vraagstuk op een functioneel rationele manier zal moeten worden benaderd. Van een dergelijke benadering is ook sprake bij de planning van windenergie op zee op basis van de nieuwe beleidsregels.

Een reden om de uitvoering van het beleid aan de rechterkant van de institutieverrichte lijn te plaatsen was het ontbreken van centrale sturing door de overheid in de eerste fase van de planning van windenergie. De overheid had geen mogelijkheden om locaties, aanvragen en aanvragers te selecteren. Een manier om te verschuiven naar meer centrale sturing is het invoeren van een strategische-m.e.r. en het uitvoeren van een tender. De overheid kan dan meer sturen in de eerste fase van de planning van windenergie op zee. De uitvoering kan naar boven schuiven op de doelgerichte lijn wanneer procedures bestaan waarin de overheid aanvragen kan selecteren en waarin ook duidelijk wordt op grond waarvan de overheid keuzes maakt. Een tender is een instrument waarmee deze verschuiving mogelijk wordt. Een andere reden om uitvoering halverwege de doelgerichte lijn te plaatsen was de context die onderhevig is aan veranderingen. Aan het materieel object van planning en de fysieke omgeving kan weinig worden veranderd. De bestuurlijke context kan wel stabiel worden wanneer het Nederlandse beleid voor windenergie op zee minder wisselvallig wordt. De verschuivingen op de doelgerichte- en institutieverrichte lijn door het toepassen van een strategische-m.e.r. en tenderregime hebben ook gevolgen voor het beslissingsgericht handelen. Door de strategische-m.e.r. en de tender beschikken zowel de overheid als ontwikkelaars over meer kennis. Ook zijn de onzekerheden voor de ontwikkelaars minder groot. De uitvoering verschuift daarmee ook naar boven op de beslissingsgerichte lijn.

Uit deze en de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat, door toepassing van een strategische-m.e.r. en tenderregime, ook het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan kunnen verschuiven naar de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In de volgende paragraaf zal worden onderzocht hoe een dergelijk regime in Nederland zou kunnen werken.

7.5 Een schets van een nieuw Nederlands regime

In deze paragraaf wordt een voorbeeld gegeven van de manier waarop een strategische-m.e.r. en tenderprocedure in Nederland kunnen worden toegepast. Door toepassing van deze twee instrumenten worden veel van de in hoofdstuk 2 genoemde problemen, die het gevolg zijn van de huidige beleidsregels, opgelost. De strategische-m.e.r. en tender bleken geen directe oplossing te zijn voor alle beschreven problemen. Daarnaast is de Nederlandse situatie voor windenergie op zee niet dezelfde als de situatie in bijvoorbeeld Denemarken of het Verenigd Koninkrijk. Ook de situatie ten tijde van de planning van het OWEZ was niet dezelfde.

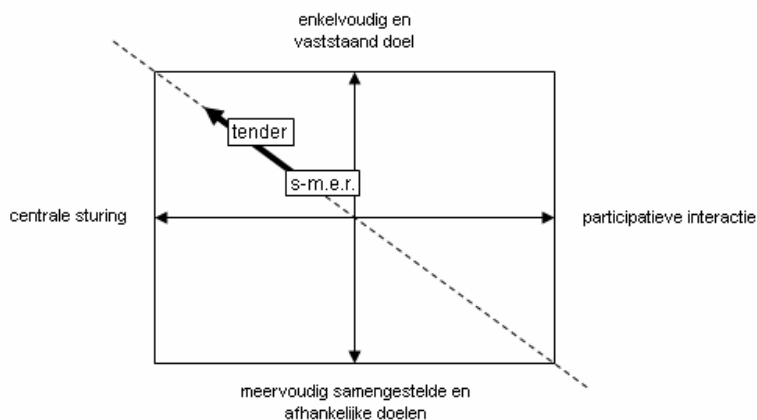
Met toepassing van een strategische-m.e.r. kunnen veel genoemde problemen worden opgelost. Door een strategische-m.e.r. uit te voeren over een groot gebied wordt verzekerd dat alle effecten worden meegenomen (COD, 2005b). De natuur- en milieuorganisaties, ontwikkelaars en andere belanghebbenden zouden tijdens de uitvoering van de strategische-m.e.r. inspraak kunnen leveren. Dat zou draagvlak op kunnen leveren voor de voorkeursgebieden en verkleint de kans op beroepsprocedures in de volgende fasen van de planning. Hiermee lijkt sprake te zijn van een communicatief rationele aanpak van het vraagstuk. In deze aanpak kan rekening worden gehouden met de veranderende context.

Na afronding van de strategische-m.e.r. kan de overheid in verschillende ronden tenders uitvoeren voor bijvoorbeeld een bepaald aantal MW aan geïnstalleerd vermogen in de voorkeursgebieden. Per ronde kan de overheid, op grond van de gewenste ontwikkeling van windenergie op zee als kosteneffectieve en perspectiefrijke ontwikkeling, bepalen hoeveel MW nodig zou zijn om aan die ontwikkeling te voldoen. Daarna kan de overheid bepalen op basis van welke criteria zij aanvragen en aanvragers kan selecteren en wanneer keuzes gemaakt zullen worden.

Vervolgens kan worden gestart met het uitvoeren van de tender. Door net als in het Verenigd Koninkrijk eerst aanvragers te selecteren die vervolgens een aanvraag in kunnen dienen wordt nog meer voorkomen dat de ontwikkelaars een lange procedure moeten doorlopen zonder enige zekerheid. Voor alle partijen is op deze manier ook duidelijk hoe aanvragen worden behandeld. Dit was bij de planning op basis van de nieuwe beleidsregels niet het geval. Na selectie van de aanvragers kunnen de geselecteerde aanvragers een aanvraag indienen. De overheid kan vervolgens de aanvragen selecteren op basis van bijvoorbeeld de benodigde subsidie. De winnaar van de tender kan dan waarschijnlijk met zo min mogelijk subsidie per MW windenergie op zee produceren. In de uitvoering van het beleid wordt het vraagstuk op een functioneel rationele manier benaderd.

De winnaar van de tender kan vervolgens de vergunningen aanvragen met de zekerheid dat een volledige vergunningaanvraag tot een vergunning zal leiden. Wanneer de vergunning flexibiliteit biedt in de keuze voor een bepaalde turbine kan worden ingespeeld op technologische ontwikkelingen. Flexibel beleid heeft het vermogen zich gemakkelijk aan te passen aan tussentijds gewijzigde omstandigheden (De Roo en Voogd, 2004). Dit kan in het geval van windenergie op zee bijvoorbeeld leiden tot een efficiënter gebruik van de ruimte. In de planning van windenergie op basis van de beleidsregels moeten initiatiefnemers tijdens de vergunningaanvraag al een keuze maken voor een bepaald type turbine. Dit kan ertoe leiden dat de vergunning niet op een (energetisch) optimale manier wordt ingevuld (Roggenkamp en Van Beuge, 2005a). Een dergelijke flexibele vergunning biedt mogelijkheden voor de ontwikkelaar, maar kan voor de overheid leiden tot onzekerheden. Wanneer het te installeren vermogen in MW niet is vastgelegd en de subsidie afhankelijk is van het aantal geleverde MW heeft de overheid geen zekerheid over de te verlenen subsidie. Hieruit blijkt dat niet alle oplossingen voor elke partij even gunstig zijn.

Er is bij het doorlopen van het planningsproces een ontwikkeling te zien in de plaats in het *raamwerk voor planningsgericht handelen*. Tijdens de start van het planningsproces is veel ruimte voor participatie en zijn de doelen nog flexibel. Met de start van de tenderprocedure is minder ruimte voor inspraak. Tijdens de uitvoering van de tender is het de overheid die de keuzes maakt op grond van een grote mate van kennis. Er zijn vervolgens weinig onzekerheden meer voor de marktpartij. Ook staat het doel van de tenderprocedure van te voren vast. Daarmee lijkt gedurende de planning een ontwikkeling op de beslissingsgerichte lijn plaats te vinden. De communicatief rationele benadering tijdens het opstellen van de strategische-m.e.r. verandert tijdens de uitvoering in een functioneel rationele benadering. Deze ontwikkeling wordt in figuur 7.2 weergegeven met een pijl.



Figuur 7.2 Een nieuw Nederlands regime

Aan de start van het planningsproces is nog sprake van complexiteit. Naarmate het planningsproces verder vordert gaat het steeds meer om vraagstukken die met zekerheden zijn omgeven. Die vraagstukken kunnen op basis van routine, bekende methoden en standaardoplossingen worden benaderd (Zuidema en De Roo, 2004). Met het doorlopen van het planningsproces van strategische-m.e.r. naar tenderprocedure naar vergunningverleningsproces is er sprake van vraagstukken met steeds meer zekerheden. Tijdens de vergunningverlening zijn er nog wel mogelijkheden voor inspraak. Maar wanneer tijdens het uitvoeren van de strategische-m.e.r. voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de verschillende partijen zal het niet waarschijnlijk zijn dat in deze fase van het planningsproces nog bezwaar- en beroepsprocedures gestart zullen worden. Stichting de Noordzee schrijft dat de kans op bezwaar- en beroepsprocedures bij de vergunningverlening groot is wanneer er geen sprake is van draagvlak (Stichting De Noordzee, 2005a). Door de uitvoering van een strategische-m.e.r. kan dit draagvlak gecreëerd worden.

Eén van de redenen om het systeem van voorselectie af te wijzen was de toename van het aantal beslismomenten. Ook toepassing van een strategische-m.e.r. en tenderregime zullen leiden tot een toename van het aantal beslismomenten. De ervaringen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk lijken echter te laten zien dat een zeker aantal beslismomenten noodzakelijk is voor een regime om te werken. Dat zijn bijvoorbeeld momenten waarop de overheid beslist voor hoeveel MW zij een tender uit zal schrijven en aan welke aanvragers een aanvraag in mogen dienen. Het lijkt beter het aantal beslismomenten toe te laten nemen dan een tekort aan momenten te hebben waarop door de overheid beslissingen kunnen worden genomen.

Het uitvoeren van een strategische-m.e.r. en tender lijkt een oplossing te kunnen bieden voor veel problemen die op dit moment spelen bij de planning van windenergie op zee in Nederland. Uit de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk is gebleken dat het toepassen van alleen een strategische-m.e.r. of alleen een tender niet een oplossing kan bieden voor alle in hoofdstuk 2 genoemde problemen die spelen bij de planning van windenergie op zee in Nederland op basis van de nieuwe beleidsregels.

8

Conclusies

De doelstelling van dit onderzoek was het krijgen van zekerheid over de vraag of een strategische-m.e.r. en/of een tenderprocedure een oplossing zijn voor de problemen die op dit moment spelen bij de vergunningverleningsprocedure voor offshore windparken in Nederland. En wanneer mogelijk het doen van aanbevelingen voor de planningsprocedure van Offshore Windparken in Nederland. In dit hoofdstuk zal worden toegewerkt naar een antwoord op de belangrijkste onderzoeksvraag *'Zijn een strategische-m.e.r. en/of een tenderprocedure een oplossing voor de problemen die op dit moment spelen rond de vergunningverleningsprocedure voor offshore windparken in Nederland? Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de planningsprocedure van Offshore Windparken in Nederland?'* In de tweede paragraaf zal in worden gegaan op de vraag wat het gevolg is geweest voor het onderzoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. In de laatste paragraaf zal kort worden onderzocht in hoeverre het onderzoek een antwoord heeft kunnen geven op de verschillende deelvragen.

8.1 Conclusies

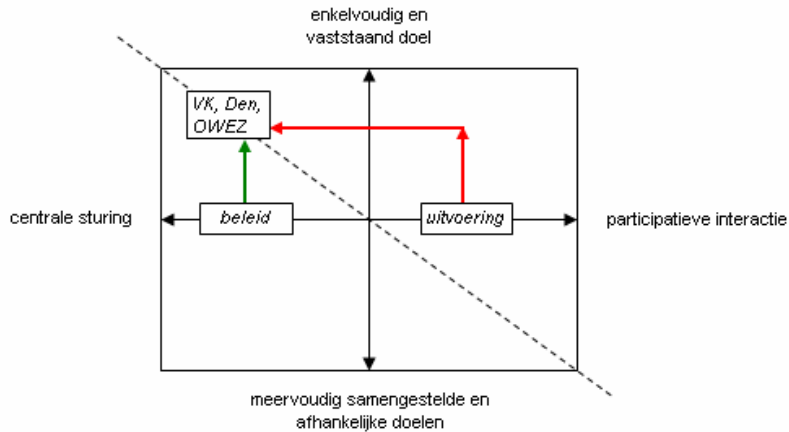
Er is geconstateerd dat de planning van windenergie op zee op basis van de *Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone* heeft geleid tot problemen voor zowel de overheid, ontwikkelaars als andere partijen die belang hebben bij ontwikkelingen op de Noordzee. De door onderzoekers, natuur- en milieuorganisaties en overheid geconstateerde problemen hadden onder andere betrekking op een gebrek aan mogelijkheden voor inspraak tijdens de start van het planningsproces, langdurige onzekerheid voor de ontwikkelaars, onduidelijkheden in de procedures en de onmogelijkheid van de overheid om aanvragen en aanvragers te selecteren.

Het Nederlandse regime op basis van de beleidsregels werd geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Omdat kenmerken als centrale sturing en formalisatie van toepassing waren op het beleid kon het worden geplaatst aan de linkerkant van de institutionele lijn. Dit paste niet bij het doelgericht handelen, waarin onder andere sprake was van flexibele doelen en een niet vaststaand start- en eindpunt. De uitvoering kon worden geplaatst aan de rechterkant van de institutionele lijn omdat in de eerste fase van het planningsproces vooral werd gestuurd door de ontwikkelaars en van centrale sturing geen sprake was. Zowel beleid als uitvoering konden niet op de beslissingsgerichte lijn in het raamwerk worden geplaatst. Het Nederlandse regime voor windenergie op zee op basis van de beleidsregels was daarom mogelijk niet optimaal. In figuur 8.1 zijn beleid en uitvoering geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

Andere regimes konden wel worden geplaatst op de beslissingsgerichte lijn in het raamwerk en waren daarmee mogelijk wel optimaal. Het gaat dan om de planning van het Offshore Windpark Egmond aan Zee (OWEZ) en het Britse en Deense regime, waarin voorkeursgebieden werden geselecteerd en tenders werden uitgevoerd. Deze regimes konden alle worden geplaatst in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* en waren over het algemeen succesvoller dan het Nederlandse en Duitse 'first come, first serve' – regime. In figuur 8.1 zijn ook deze drie regimes geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*.

Regimes voor windenergie op zee in de linkerbovenhoek van het raamwerk voor planninggericht handelen, op de beslissingsgerichte lijn, zijn de meest succesvolle regimes.

Mogelijk werkt ook het Nederlandse regime voor windenergie op zee beter wanneer het in de linkerbovenhoek van het *raamwerk voor planninggericht handelen* kan worden geplaatst. Voor een dergelijke verschuiving van het regime zijn veranderingen nodig in de verschillende handelingsperspectieven. Deze worden aangegeven met rode en groene pijlen in figuur 8.1.



Figuur 8.1 Beleid en uitvoering in het huidige Nederlandse regime en de meest gewaardeerde regimes in het raamwerk voor planninggericht handelen

In het beleid is voornamelijk een verschuiving op de doelgerichte lijn noodzakelijk. Dit wordt in figuur 8.1 aangegeven met een groene pijl. Om deze verschuiving mogelijk te maken zullen andere kenmerken van planninggericht handelen uit het doelgericht handelingsperspectief van toepassing moeten worden op het vraagstuk. Zo zullen de doelen van flexibel moeten verschuiven naar vaststaand en zullen start- en eindpunt duidelijk moeten zijn. Dit kan mogelijk worden gemaakt door toepassing van een tender. Benodigde veranderingen in de uitvoering zijn in de figuur met rode pijlen aangegeven. Ook hier zullen andere kenmerken van planninggericht handelen van toepassing moeten worden. In het institutiegericht handelingsperspectief betekent dit een verschuiving van interactieve naar centrale sturing. Door toepassing van een strategische-m.e.r. en tender heeft de overheid mogelijkheden om te sturen in de fase voorafgaand aan de vergunningverlening. Deze instrumenten maken ook een verschuiving in het doelgericht handelingsperspectief mogelijk. De procedures en keuzemomenten in de procedures kunnen vastgelegd worden door toepassing van een tender. In zowel beleid als uitvoering hebben de verschuivingen in het doelgericht en institutiegericht handelen ook gevolgen voor het beslissingsgericht handelingsperspectief.

Door verschuivingen in de drie handelingsperspectieven kan ook het Nederlandse regime voor windenergie op zee worden geplaatst in de linkerbovenhoek van het raamwerk voor planninggericht handelen, op de beslissingsgerichte lijn. De verschuivingen kunnen worden gemaakt door toepassing van een strategische-m.e.r. en tender.

Door de toepassing van een strategische-m.e.r. en tender kunnen ook verschillende problemen die spelen bij de planning van windenergie op basis van de beleidsregels worden opgelost. De manier waarop deze problemen worden opgelost hangt ook samen met de plaats van de instrumenten in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Het instrument strategische-m.e.r. kan worden geplaatst aan de onderkant van de linkerbovenhoek van het raamwerk, in het centrum van het raamwerk. Op deze plaats bestaat de mogelijkheid om verschillende partijen te betrekken bij het tot stand komen van de rapportage. Hierdoor kan draagvlak worden gecreëerd. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om in deze fase van het planningproces nog geen doelen vast te stellen. Hierdoor kan de overheid vasthouden aan de gewenste kosteneffectieve en perspectiefrijke ontwikkeling van windenergie op zee. Ook kan op deze manier rekening worden gehouden met de contextuele omgeving van windenergie op zee, die aan veranderingen onderhevig is. Daarnaast werden nog de mogelijkheid om tijdig ruimte te reserveren voor wind op

zee en om strategische overwegingen mee te nemen in het planningsproces genoemd als voordelen van het toepassen van een strategische-m.e.r.

Het tenderregime kan iets hoger op de beslissingsgerichte lijn worden geplaatst. Dit betekent onder andere dat doelen hier meer vaststaan en sturing op een meer centrale manier verloopt. De procedures en keuzemomenten daarin kunnen door de overheid worden vastgelegd. Ook kan de overheid eisen stellen aan de aanvragers en aanvragen. Met het toepassen van een tender heeft de overheid de mogelijkheid om het aantal vergunningverleningsprocedures in lijn te laten zijn met de hoeveelheid windparken die uiteindelijk gesubsidieerd kunnen worden. Voor ontwikkelaars biedt het tenderregime zekerheid in een veel eerder stadium.

De toepassing van een strategische-m.e.r. en een tenderregime biedt een oplossing voor veel van de problemen die spelen bij de planning van windenergie op zee op basis van de beleidsregels.

De strategische-m.e.r. en de tenderprocedure kunnen in elkaars verlengde worden geplaatst op de beslissingsgerichte lijn in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Voor het doelgericht handelingsperspectief betekent dit een verschuiving van flexibele naar meer vaststaande doelen. Voor het institutiegericht handelingsperspectief betekent de verschuiving een overgang van gedeelde naar meer centrale sturing. In het beslissingsgericht handelingsperspectief verandert communicatieve rationaliteit in functionele rationaliteit. Deze ontwikkeling biedt de mogelijkheid om in het planningsproces draagvlak te creëren en rekening te houden met de veranderende context en in een later stadium kan ontwikkelaars zekerheid worden geboden en heeft de overheid de mogelijkheid om criteria te stellen aan ontwikkelaars en aanvragen.

Door tijdens het uitvoeren van de strategische-m.e.r. een communicatief rationele aanpak te kiezen en tijdens de tenderprocedure te kiezen voor een meer functioneel rationele aanpak kan een planningsstrategie ontstaan waarin zowel draagvlak kan worden gecreëerd als zekerheid kan worden geboden.

Wanneer in het Nederlandse regime voor wind op zee een strategische-m.e.r. en tender zullen worden toegepast betekent dit dat de overheid weer een leidende rol zal nemen. Een dergelijke leidende rol tijdens de planning van het Offshore Winpark Egmond aan Zee werd door ontwikkelaars erg gewaardeerd. De overheid heeft duidelijkheid over de te verlenen subsidie. Ontwikkelaars hoeven geen langdurige en kostbare procedure te doorlopen zonder de zekerheid dat dit een vergunning op zal leveren. Een strategische-m.e.r. en tender bieden duidelijkheid aan alle betrokkenen. Hiermee kan een einde komen aan een periode van zwabberbeleid in de Nederlandse planning van windenergie op zee.

8.2 Discussie

In het onderzoek is het door De Roo ontwikkelde *raamwerk voor planninggericht handelen* gebruikt als instrument om de verschillende regimes te analyseren en met elkaar te kunnen vergelijken. Er is gekozen voor gebruik van het Raamwerk omdat aan de hand van de plaats in het raamwerk iets kan worden gezegd over de efficiëntie en effectiviteit van het beleid. In deze paragraaf zullen de plus- en minpunten van het gebruik van het raamwerk worden besproken. Doel is het geven van antwoord op de onderzoeksvraag 'Wat is de invloed van het gebruik van het Raamwerk voor planninggericht handelen op de resultaten van het onderzoek?'

In de loop van het onderzoek is gebleken dat de institutionele omgeving op de Noordzee anders is dan in het geval van milieuplanning, waarvoor het *raamwerk voor planninggericht handelen* oorspronkelijk ontwikkeld is. De Noordzee is niet ingedeeld in provincies en gemeenten en burgers zijn niet directe belanghebbenden bij de planning van windenergie op zee. Bij de planning van windenergie op zee zijn over het algemeen minder actoren betrokken dan in het geval van milieuplanning. In de door De Roo omschreven decentrale en interactieve vormen van

sturing wordt uitgegaan van situaties waarbij veel actoren betrokken zijn die ook lokale belangen hebben. Deze vormen van sturing lijken dan ook niet van toepassing te kunnen zijn bij de planning van windenergie op zee. In het onderzoek is echter gebleken dat een situatie met weinig actoren niet altijd betekent dat alleen van centrale sturing sprake kan zijn. Hoewel er bij de planning van windenergie op zee weinig actoren betrokken waren is het toch mogelijk geweest de regimes te plaatsen op de institutionele lijn. De verwachting dat het raamwerk hier een beperking zou vormen is niet uitgekomen. Regimes zijn niet geplaatst aan de rechterzijde van het raamwerk, maar de institutionele omgeving is hiervoor niet de reden geweest.

Onderdeel van het onderzoek was het plaatsen van verschillende regimes voor de planning van windenergie op zee in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Dit gebeurde door de regimes te koppelen aan kenmerken van planninggericht handelen die pasten bij vraagstukken met een bepaalde mate van complexiteit, waarmee aard en omvang van het vraagstuk konden worden bepaald. Vervolgens werd op grond van de plaats van de regimes in het raamwerk iets gezegd over de efficiëntie en effectiviteit van die regimes. De door De Roo beschreven methode begint met het ontrafelen van de aard en omvang en het bepalen van de mate van complexiteit zodat vervolgens bijpassende kenmerken van planninggericht handelen gevonden kunnen worden. In het onderzoek is de methode omgedraaid omdat het vinden van kenmerken van planninggericht handelen eenvoudiger werd geacht dan het bepalen van de complexiteit van het vraagstuk. De regimes zijn vervolgens op basis van de kenmerken van planninggericht handelen geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen* om de mate van complexiteit te bepalen. Deze omgekeerde toepassing van het raamwerk past wellicht ook bij de aard van het onderwerp. De Roo gebruikte het raamwerk om zich al voorgedane ontwikkelingen te plaatsen in het raamwerk. In dit onderzoek werd het raamwerk gebruikt om een geschikte planningsstrategie te ontwikkelen.

Door De Roo worden veranderingen beschreven die een vraagstuk kan doormaken in de loop van de tijd. Het gaat daarbij om veranderingen van onder andere centrale naar interactieve sturing en vaststaande doelen naar geïntegreerde oplossingen. Dit zijn veranderingen die leiden tot een verschuiving van linksboven naar rechtsonder in het raamwerk. In dit onderzoek is een verandering in de benadering van het vraagstuk aangegeven die niet te maken heeft met het moment waarop het vraagstuk speelt, maar met de fase waarin het vraagstuk zich bevindt. Daarmee laat dit onderzoek een nieuwe manier zien waarop het raamwerk kan worden gebruikt. Door veranderingen in de aard en omvang van het vraagstuk kan ook de manier waarop het vraagstuk wordt benaderd veranderen. In het geval van windenergie op zee betekent dit een verschuiving vanuit het centrum van het raamwerk naar de linkerbovenhoek.

De regimes zijn tijdens het onderzoek geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Dit is gedaan op basis van een beperkt aantal cases. Er is ook nog weinig ervaring met de planning van windenergie op zee en er waren dan ook weinig cases beschikbaar. Daarnaast kan ook de wijze waarop regimes zijn geplaatst in het *raamwerk voor planninggericht handelen* worden bediscussieerd. Dit is gedaan op een subjectieve manier op basis van kenmerken van planninggericht handelen. In veel gevallen bleek het echter moeilijk, mede door het beperkte aantal cases, om kenmerken van planninggericht handelen te vinden. Daarnaast zijn in de cases ook vaak kenmerken terug te vinden die wijzen op een verschillende mate van complexiteit. Voor het plaatsen in het raamwerk is gekozen voor die mate van complexiteit die het meeste voorkwam in kenmerken van planninggericht handelen van een handelingsperspectief.

Het *raamwerk voor planninggericht handelen* heeft een instrument geboden waarmee verschillende regimes konden worden geanalyseerd en vergeleken. Hoewel niet alle door De Roo genoemde kenmerken van planninggericht handelen in dezelfde mate terug te vinden waren in het vraagstuk is het wel mogelijk geweest om iets te zeggen over de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende regimes. De plaats in het raamwerk ten opzichte van de beslissingsgerichte lijn had gevolgen voor de efficiëntie en effectiviteit van de regimes. Regimes die ver van de beslissingsgerichte lijn zijn geplaatst waren minder optimaal dan regimes die op de beslissingsgerichte lijn konden worden geplaatst. Door het gebruik van het raamwerk in het onderzoek is de nadruk meer komen te liggen op het vinden van een geschikte planningsstrategie. Het doen van aanbevelingen in concrete beleidsmaatregelen is door gebruik van het raamwerk naar de achtergrond geschoven.

Tijdens het onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van onderzoek gedaan door POWER en het COD. Daarnaast zijn enkele artikelen gebruikt over de planning van windenergie op zee in Nederland en andere landen rond de Noordzee. Er is maar van een beperkt aantal bronnen gebruik gemaakt. Reden hiervoor is dat ook weinig bronnen beschikbaar waren.

8.3 Evaluatie

Eén van de gestelde deelvragen is hoe een strategische-m.e.r. en tenderprocedure in Nederland vormgegeven zouden kunnen worden. In de loop van het onderzoek is de nadruk komen te liggen op onderzoek naar de strategische-m.e.r. en tenderprocedure als oplossing. Daardoor is minder aandacht geweest voor het doen van aanbevelingen voor het Nederlandse regime. Er kunnen daarom geen aanbevelingen worden gedaan in de zin van concrete beleidsmaatregelen. Wel is in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk ingegaan op de manier waarop een strategische-m.e.r. en tenderprocedure kunnen worden geplaatst in het raamwerk.

Aanvankelijk was de verwachting dat in het onderzoek een ontwikkeling in de planning van windenergie op zee te zien zou zijn naar mate in regimes meer ervaring zou zijn op gedaan. Het zou dan gaan om een ontwikkeling van linksboven naar rechtsonder in het *raamwerk voor planninggericht handelen*, zoals ook in de milieuplanning zichtbaar was. Gedurende het onderzoek bleek dat een dergelijke ontwikkeling in de planning van windenergie op zee nog niet zichtbaar was. De regimes konden wel worden geplaatst in het raamwerk en ook is het raamwerk gebruikt om een passende planningsstrategie te bepalen. Het raamwerk is echter niet gebruikt op de vooraf verwachte manier.

Het bleek in enkele gevallen lastig om regimes te plaatsen in het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Op basis van een beperkt aantal kenmerken zijn deze regimes toch in het raamwerk geplaatst. Vooraf was gedacht dat het eenvoudiger zou zijn om kenmerken van planninggericht handelen terug te vinden in de regimes en daarmee ook eenvoudiger om de regimes in het raamwerk te plaatsen. Onder andere het beperkte aantal beschikbare cases en bronnen waren er oorzaak van dat niet meer kenmerken konden worden gevonden.

In het begin van het onderzoek is veel aandacht besteed aan het beschrijven van het *raamwerk voor planninggericht handelen*. Dit is nuttig geweest voor begrip van het raamwerk. Voor het rapport was dit deel van het onderzoek echter iets te uitgebreid en zijn delen ervan later in het onderzoek niet gebruikt. Deze delen zijn uiteindelijk dan ook uit het derde hoofdstuk gehaald. Wanneer tijdens het schrijven meer aandacht was besteed aan de bruikbaarheid en noodzaak van het raamwerk in een later stadium van het onderzoek, was inkorten wellicht niet meer nodig geweest.

In dit onderzoek is gezocht naar een planningsstrategie passend bij het vraagstuk. In vervolgonderzoek zou in kunnen worden gegaan op de concrete maatregelen die nodig zullen zijn voor de verschuiving naar de aanbevolen planningsstrategie.

Referenties

Airtricity (2005), *Presentatie door Arno Verbeek op symposium 'Wind op zee, natuurlijk!'*, 8 december 2005

Berting, J. (1996), over rationaliteit en complexiteit, in: P. Nijkamp, W. Begeer en J. Berting (red), *Denken over complexe besluitvorming: een panorama*, Den Haag: SDU Uitgevers

Centraal Planbureau (CPB) en Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) (2005), *Windenergie op de Noordzee. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse*, september 2005

Commissie voor de milieueffectrapportage (Cie-mer) (2005), *Brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Advies voor richtlijnen voor de milieueffectrapporten offshore windparken Den Haag 1, 2 en 3, IJmuiden, Den Helder Noord, Den Helder Zuid en Katwijk*, 17 februari 2005

Concerted Action for Offshore Wind Energy Deployment (COD) (2005a), *Work package 3: Legal and Administrative Issues*, COD/ SenterNovem: Utrecht

Concerted Action for Offshore Wind Energy Deployment (COD) (2005b), *Principal Findings 2003-2005*, COD/ SenterNovem: Utrecht

Derks, G en R. Idema (2004), 'Sturen op zee. Naar een transnationale gebiedsgerichte benadering voor de Noordzee', in *ROM*, vol. 22, nr. 4, p. 35-40

Didde, R. (2005a), 'Windhausse lijkt te luwen', in *Kenmerken*, vol. 12, nr. 5, p. 4-7

Didde, R. (2005b), 'Windhausse op zee lijkt te luwen', in *Energie +*, vol. 25, nr. 6, p. 12-13

Eijk, A. van der (2005), 'Offshore windenergie nu al rendabel', in *Energie +*, vol. 25, nr. 6, p. 17-19

Evelop (2006), *Offshore Windpark Nederland Q7*, <http://www.evelop.com/nl/projecten/wind/q7.asp> (bezoekt op 10-04-2006)

Friedmann, J. (1973), *Retracking America. A theory of Transactive planning*, New York: Anchor press/ Doubleday

Gerdes, G., A. Tiedemann en S. Zeelenberg (2006), *Case Study: European Offshore Wind Farms – a Survey for the Analysis of the Experiences and Lessons Learnt by Developers of Offshore Wind Farms – Final Report*, Bremen/ Groningen: POWER/ Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen RUG

Hendriks, R., B. Ummels (2005), Netinpassing van grootschalige offshore windenergie, in *Energie +*, vol. 25, nr. 6, p. 22-23

Kamp, L.M. (2002), *learning in wind turbine development: a comparison between the Netherlands and Denmark*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2002-1128-170921/inhoud.htm> (bezoekt op 24-11-2005)

Mastop (1987), *besluitvorming, handelen en normeren. Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam

Milieu Centraal (2006), *Duurzame energie. Stand van zaken*, <http://www.duurzame-energie.nl/?partner=NIL> (bezocht op 09-01-2006)

Ministerie van Economische Zaken (EZ) en Ministerie van Financiën (2001), *Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën betreffende de selectie van de uitvoerder van het demonstratieproject near shore windpark (beleidsregels near shore windpark)*, 26 oktober 2001, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Financiën

Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2002), *Persbericht 21 maart 2002: NoordzeeWind als eerste geselecteerd voor bouw windpark op zee*, <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=11921> (bezocht op 07-12-2005)

Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2005a), *Dossier Duurzame Energievoorziening*, 13-10-2005, <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=35570> (bezocht op 09-01-2006)

Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2005b), *Near Shore Windpark – Locatiekeuze*, <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=20261#MER> (bezocht op 15-05-2006)

Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2006), *Dossier Duurzame Energievoorziening*, <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=30048>, 02-02-2006 (bezocht op 19-02-2006)

Ministerie van Economische Zaken (EZ) en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2000), *Summary Environmental Impact Report Choice of Location Demonstration Project Near Shore Wind Farm*, 's-Gravenhage

Ministerie van Economische Zaken (EZ) en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2001), *Project-Planologische kernbeslissing locatiekeuze Near Shore Windpark. Tevens partiële herziening Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Deel 2: reacties op ontwerp-planologische kernbeslissing*, 's-Gravenhage

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) (2006), *Actuele status initiatieven windturbineparken op zee*, 22 maart 2006, http://www.noordzeeloket.nl/activiteiten_op_zee/windenergie/Downloads.asp (bezocht op 30-03-2006)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2005), *Dossier Windenergie*, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=6985> (bezocht op 06-12-2005)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2006), *Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland, 11.3A Strategische milieubeoordeling*, <http://www.eu-milieubeleid.nl/ch11s04.html> (bezocht op 03-04-2006)

Noordzeeloket (2005), *Beleid en Regelgeving – Wetten – Wet beheer rijkswaterstaatswerken*, 11 juli 2005, http://www.noordzeeloket.nl/beleid_en_regelgeving/wetten/wet_milieubeheer.asp (bezocht op 05-01-2006)

Noordzeeloket (2006), *Integraal beheerplan Noordzee 2015*, <http://www.noordzeeloket.nl/ibn/> (bezocht op 17-05-2006)

NoordzeeWind (2003), *Wbr/Wm vergunningaanvraag*, ingediend bij Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maart 2003

NoordzeeWind (2006a), *Offshore Windpark Egmond aan Zee*, <http://www.design-uc.nl/noordzeewind/NSW-wie.htm> (bezoekt op 10-04-2006)

NoordzeeWind (2006b), *Vier funderingen succesvol geplaatst*, <http://www.noordzeewind.nl/>, gepubliceerd op 9 mei 2006 (bezoekt op 15-05-2006)

NoordzeeWind (2006c), *Kennis – Ecologie en omgeving*, <http://www.noordzeewind.nl/> (bezoekt op 17-05-2006)

Offshore Windenergie (2005), *Planned Wind Farms*, www.windopzee.nl/kaart.asp?id=14

Rijkswaterstaat Noordzee (RWS) (2005), *Beschrijving behandeling vergunningaanvragen wet beheer rijkswaterstaatswerken voor windenergie offshore*, Februari 2005

Roggenkamp, M.M. en M.J.J. van Beuge (2005a), 'De regulering van offshore windparken in Nederland: een Hollands Drama?', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht*, 2005-1, p. 4-16

Roggenkamp, M.M. en M.J.J. van Beuge (2005b), *Offshore Windenergie. Wet- en regelgeving in Nederland en het buitenland. Presentatie gehouden tijdens symposium 'Windenergie op zee, natuurlijk!'*, 8 december 2005

Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, 3^e herziene druk, Den Haag: Sdu Uitgevers

Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, 2^e, herziene druk, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Staatscourant (2002), *Beleidsregels inzake de toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone*, Staatscourant 6 mei 2002, nr. 85

Stichting De Noordzee (2005a), *Brief aan de Staatssecretaris van V&W naar aanleiding van Symposium 'Wind op zee, natuurlijk!'*, 13 december 2005

Stichting de Noordzee (2005b), *Frisse Zeewind². Visie van de natuur- en milieuorganisaties op de ontwikkeling van windturbineparken offshore*, Utrecht

Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 2^e, herziene druk, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij

Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK) (1998), *Brief van de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over demonstratieproject near-shore windpark in de Noordzeekustzone*, vergaderjaar 1997-1998, 24525 nr. 29, 7 juli 1998

Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK) (2003), *Brief van de minister van Economische Zaken, de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, vergaderjaar 2002-2003, 28600 XIII nr. 58, 4 juli 2003

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004a), *Brief van de Minister van Economische Zaken bij tussenevaluatie Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP)*, vergaderjaar 2003-2004, 28665 nr. 49, 31 augustus 2004

Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK) (2004b), *Brief van de minister van Economische Zaken over uitgiftetestelsel windturbineparken op zee*, vergaderjaar 2004-2005, 29575 nr. 5, 12 oktober 2004

Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK) (2005a), *Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over vergunningverlening windturbineparken op de Noordzee*, vergaderjaar 2004-2005, 28984 nr. 9, 6 juni 2005

Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK) (2005b), *Brief van de Minister van Economische Zaken bij aanbieding rapport 'kosten-batenanalyse 6.000 MW windenergie op zee' (CPB/ECN september 2005)*, vergaderjaar 2004-2005, 29575 nr. 11, 19 september 2005

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), *Brief van de Minister van Economische Zaken met reactie op de brochure 'Frisse Zeewind 2' van de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties*, vergaderjaar 2005-2006, 29575 nr. 13, 16 februari 2006

Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*, 5^e, herziene druk, Alphen aan de Rijn: Kluwer

Woltjer, J. (1997), De keerzijde van het draagvlak. Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie, in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 4, p. 47-52

Zeelenberg, S. (2005a), *De planning van windmolenparken op de Noordzee. Over politieke overtuigingen, juridisch geworstel en Europese ervaringen. Paper geschreven voor PlanDag 2005 gehouden 2 juni 2005 te Leuven, België*, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Zeelenberg, S. (2005b) (red.), *Offshore Wind Energy in the North Sea Region. The state of affairs of offshore wind energy projects, national policies and economic, environmental and technological conditions in Denmark, Germany, The Netherlands, Belgium and the United Kingdom*, Bremen/ Groningen: POWER/ Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen RUG

Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning. Patronen en processen*, Meppel: Krips Repro

Zuidema, C. en G. De Roo (2004), 'Complexiteit is een planologisch begrip', in *Rooilijn*, vol. 37, nr. 10, p. 485-490

Interviews (gehouden voor de case studie Near Shore Windpark):

Dhr. H. Boomsma, beleidsadviseur cluster Duurzame Energie, Directoraat Generaal Energie, Ministerie van Economische Zaken, 19 oktober 2005

Dhr. J. Dunselman, jurist afdeling Ruimte en Wonen, gemeente Velsen, 31 oktober 2005

Dhr. R. van den Heuvel, beleidsadviseur Directie Noordzee, Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 16 november 2005

Dhr. H. den Rooijen, Directeur NoordzeeWind, 14 november 2005

Bijlagen

- Bijlage 1 Traject vergunningverlening Wbr
- Bijlage 2 Een typologie van planninggerichte handelingen

Bijlage 1

Traject Vergunningverlening Wbr

Gebaseerd op de beslisboom uit de *Beschrijving behandeling vergunningaanvragen Wet beheer rijkswaterstaatswerken voor windenergie offshore*.

IN= initiatiefnemer
BG= bevoegd gezag

A. Eerste contact: IN belt/ mail/ stuurt brief				
IN belt	IN mailt	IN stuurt brief		IN stuurt startnotitie
		brief is bedoeld als aanvraag		Zie verder B.
		Geen MER bijgevoegd (per definitie want als dit het eerste contact is, dan is geen m.e.r.-procedure gevolgd), dus wordt buiten behandeling gelaten	brief is niet als aanvraag te beschouwen	
In alle genoemde gevallen:				
<ul style="list-style-type: none"> - RWS nodigt IN uit voor een gesprek - RWS en IN bespreken locatie en kabeltracé - RWS stuur/ geeft informatie over procedure en wijst op beschikbaarheid kaartinformatie op de website 				
Na bovenstaande kan indienen startnotitie volgen. Zie B.				
B. Startnotitie wordt ingediend				
Startnotitie wordt als concept ingediend	Startnotitie wordt ingediend met verzoek te publiceren			
Startnotitie wordt becommentarieerd. Indien er commentaar is wordt dit toegestuurd				3 weken
RWS verschaft de IN duidelijkheid over belangstelling die andere IN's tonen mbt de vestiging van windparken op een bepaalde locatie. Bij (gedeeltelijke) overlapping probeert RWS overleg tussen IN's te organiseren. RWS wijst een contactpersoon aan en zendt de de beschrijving van de voorliggende procedure voor behandeling van vergunningaanvragen toe. RWS wijst er op dat het verder volgen van de procedure geen claim legt op een bepaalde locatie.				
IN stuurt nieuwe, definitieve startnotitie toe met al dan niet verwerkt commentaar	Commentaar wordt verwerkt in nieuwe definitieve startnotitie	IN geeft aan ongewijzigd alsnog direct te willen publiceren		
RWS stuurt IN een bevestiging van ontvangst van de startnotitie				
RWS stuurt exemplaar startnotitie aan cie-m.e.r. en wettelijke adviseurs				

Startnotitie wordt gepubliceerd	ZSM (gem. 2 weken). Zo mogelijk worden meerdere startnotities tegelijk gepubliceerd
De cie-m.e.r. en wettelijke adviseurs worden in gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de startnotitie	binnen 9 weken na publicatie
Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld opmerkingen over de startnotitie en de te geven richtlijnen kenbaar te maken	binnen 4 weken na publicatie
Indien startnotitie hiertoe nog aanleiding geeft (nogmaals) gesprek over kabeltracé en eventueel locatie	voor het uitgeven van de richtlijnen
Uitgeven richtlijnen	uiterlijk 13 weken na publicatie

C. Maken MER en opstellen aanvraag door IN

Tussentijds overleg tussen IN en BG via telefoon en mail		
Indienen concept MER	Indienen concept aanvraag	
Commentaar leveren op concept MER	Commentaar leveren op concept aanvraag	5 weken na indienen
Eenmalig overleg tussen IN en BG over concept MER	Eenmalig overleg tussen IN en BG over concept aanvraag	

D. Indienen vergunningaanvraag

IN dient aanvraag met MER in bij RWS		
RWS bevestigt ontvangst en geeft aan dat IN nog geen eerste recht heeft op de locatie waarop het initiatief betrekking heeft		ZSM
Beoordelen aanvaardbaarheid MER		6 weken na indienen
Beoordelen volledigheid aanvraag		8 weken na indienen
Volledig bevonden	Onvolledig bevonden, RWS vraagt aanvulling op MER of aanvraag	
Geen andere aanvragen voor wind op geheel of gedeeltelijk overlappende locaties worden in behandeling genomen. De IN wordt z.s.m. op de hoogte gebracht	Na ontvangst aanvulling MER gaat opnieuw termijn van zes weken in	RWS stelt de IN in kennis van de termijn waarbinnen de aanvraag moet worden aangevuld

E. Besluit over vergunningaanvraag

Het MER en de aanvraag worden ter inzage gelegd en opgestuurd naar de cie-m.e.r. en de wettelijke adviseurs	binnen 10 weken na ontvangst
Gedurende een door RWS bepaalde termijn kunnen door een ieder opmerkingen over het MER schriftelijk worden ingebracht	ten minste 4 weken
RWS maakt tijd en plaats bekend van te houden openbare zitting	uiterlijk 2 weken van te voren
Er wordt een openbare zitting gehouden waarin een ieder mondeling opmerkingen met betrekking tot het MER in kan brengen	
De cie-m.e.r. brengt advies uit over het MER	binnen 4 weken of binnen 5 weken na hoorzitting

RWS stelt een ontwerp op van het te nemen besluit (vergunning) en zendt dit aan aanvrager en betrokken andere bestuursorganen	zsm na ontvangst advies cie-m.e.r.
Kennisgeving van de ter inzage ligging van het ontwerpbesluit	uiterlijk 2 weken na toezending
Ter inzage liggen van het ontwerpbesluit, een ieder kan schriftelijk bedenkingen inbrengen tegen het ontwerp. RWS stelt een ieder desgevraagd in de gelegenheid tot gedachteswisseling over het ontwerpbesluit en tot mondeling inbrengen van bedenkingen daartegen.	4 weken, blijven liggen totdat de termijn is verstreken waarbinnen tegen besluit beroep kan worden ingesteld
Adviserende bestuursorganen zenden advies aan RWS	binnen 4 weken na begin ter inzage legging
RWS neemt besluit op de vergunningaanvraag	uiterlijk binnen 6 maanden na ontvangst aanvraag

Bijlage 2

Een typologie van planninggerichte handelingen

Mate van complexiteit van een planningvraagstuk	Oriëntatie op object	Oriëntatie op rationaliteit	Oriëntatie op intersubjectiviteit
	Over doeltreffendheid in planning A. Wat dient er bereikt te worden? Doelbereik en handelingsstructuur Nadruk op effecten en beslismomenten	Over keuzes t.a.v. doeltreffendheid en doelmatigheid in planning B. Hoe kan het bereikt worden? Inhoudelijke motivering van besluitvorming Nadruk op keuzen	Over doelmatigheid in planning C. Wie zijn er bij betrokken? Actoren en institutieverbanden Nadruk op interactie
	Doelgericht handelen	Beslissingsgericht handelen	Institutiegericht handelen
Relatief eenvoudig	<ul style="list-style-type: none"> - Nadruk op delen van het geheel (een gesloten systeem) - Vaststaande doelen (blauwdrukplanning) - Rechthoekig mechanisch verloopend regelproces - Keuzemomenten staan vast - Besluitvormingsproces heeft duidelijk start- en eindpunt 	<ul style="list-style-type: none"> - Volledige of grote mate van kennis - Weinig of geen onzekerheden - Alles-vattendheid - Beheersing van het geheel - Functionele rationaliteit - Direct-oorzakelijke (causa-proxima) verbanden domineren - Reductionisme - Sterk afgebakende vraagstukken - Voorspellen en oplossingsstrategie is belangrijkste streven 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrale sturing - Verticaal netwerk - Hoge mate van formalisering, standaardisatie en routine - Beleidsmaker heeft rol als beslisser - Hiërarchisch bepaalde wederzijdse afhankelijkheid - Ten behoeve van een niet-actief betrokken collectief - Strak geleid institutieverband met duidelijke taken en verantwoordelijkheden
Relatief complex	<ul style="list-style-type: none"> - Nadruk op geheel en delen in een open systeem - Verschuivende doelen (voortschrijdende planning) - In lineair gefaseerd cyclisch planproces met terugkoppeling, correctie en zelfregulering - Keuzemomenten zijn procesafhankelijk - Start- en eindpunt van besluitvormingsproces is diffuus 	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis beperkt toereikend, beperkt te verwerven en slechts selectief te verkrijgen - Onzekerheid door voortdurende toetsing en terugkoppeling opheffen - Selectieve omvattendheid - Afstemming van het geheel - 'Bounded rationality' - Behaviourale interpretatie - Holisme - Diffuse vraagstukafbakening - Probleemdefiniëring en probleemselectie krijgt zwaar accent 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentrale en gedeelde sturing - Lokaal gebonden netwerk - Mix van formalisatie, standaardisatie en specialisatie - Rol beleidsmaker onderdeel van collectieve besluitvorming - Binnen kaders gelijkwaardige wederzijdse afhankelijkheid - Collectief, lokaal en individueel belang worden op elkaar afgestemd - Hiërarchische en lokale autonomie ontbreken, wel gedeelde verantwoordelijkheid en inzet

<p>Relatief zeer complex</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nadruk op geheel, delen én contextuele omgeving - Gekoppelde of geïntegreerde problemen, oplossingen en doelen (saldo benadering) - Informatiekringlopen - Keuzemomenten als een dynamisch, interactief onderdeel van een 'ongoing process' - Besluitvormingsproces heeft een doorgaand karakter 	<ul style="list-style-type: none"> - Kennisverwerving in een dynamisch interactief en 'ongoing process' - Onzekerheid is een blijvend gegeven, te samen met autonome en veranderende factoren - Context-afhankelijk - Aanpassing aan de omgeving - Communicatieve rationaliteit - Interpreterende wijze van begrijpen (causa remota) domineert - Expansionisme - Vraagstuk maakt onderdeel uit van een groter geheel - Probleemafstemming en -integratie, en bundeling van strategieën 	<ul style="list-style-type: none"> - Interactieve sturing - Horizontaal netwerk - Hoge mate van specialisatie en flexibiliteit - Rol beleidsmedewerker vermaatschappelijkt - Gelijkwaardige wederzijdse afhankelijkheid bij uiteenlopende belangen - Lokaal en individueel belang leidraad voor ontwikkeling - Sterk wisselend en probleemafhankelijk institutieverband met niet goed te herleiden verantwoordelijkheden
------------------------------	--	---	---

Een typologie van planninggerichte handelingen uitgewerkt in drie categorieën van complexiteit
 Bron: De Roo, 2001: 143-135