



Agentschap NL
Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie



Multilevel governance *bij herstructurering van windprojecten*

>> Als het gaat om energie en klimaat

Multilevel governance *bij herstructurering van windprojecten*

Samenvatting van *Een exploratief onderzoek naar multilevel governance in herstructureringsprocessen van windprojecten* door Stefan Verweij en Geert R. Teisman van de Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van Agentschap NL, Utrecht 2011.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Krachtenspel	5
Strategieën	6
Theoretisch kader	7
Governance	8
Multilevel governance	8
Zelforganisatie	8
Co-evolutie	9
Casusanalyses	10
Fryslân	11
Multilevel governance	12
Afhankelijkheid en interactie	13
Strategieën	14
Flevoland	16
Multilevel governance	17
Afhankelijkheid en interactie	18
Strategieën	18
Wieringermeer	20
Multilevel governance	21
Afhankelijkheid en interactie	22
Strategieën	23
Conclusies	25
Multilevel governance	26
Opportunisme	26
Allianties	27
Bestuurslagen	27
Samenwerking organiseren: Windbank	27
Andere strategieën	28

Inleiding

In de jaren negentig is men in Nederland begonnen met het plaatsen van windturbines. Aanvankelijk zijn veel solitaire molens gerealiseerd op boerenbedrijven. De turbines van toen zijn inmiddels nagenoeg afgeschreven en technologisch verouderd. Bij herstructurering van windenergie worden oude windmolens opgeruimd en vervangen door modernere en efficiëntere turbines, vaak op een andere plaats. Door oude turbines te vervangen en windmolens bij elkaar te plaatsen kan effectiever gebruik worden gemaakt van bestaande windlocaties.



Herstructurering kan een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame energiehuishouding en de kwaliteit van het landschap. Het realiseren van herstructurering is echter een ingewikkeld proces, waarbij vaak vele tegenstrijdige belangen spelen. Effectief handelen op verschillende niveaus is noodzakelijk om tot herstructurering te komen. Het is dan ook van belang te weten welke strategieën betrokken partijen inzetten om de processen te beïnvloeden. Stefan Verweij en Geert Teisman van de Erasmus Universiteit Rotterdam beschrijven aan de hand van drie casussen hoe verschillende betrokkenen met de voorgenomen herstructurering omgaan. Hun aandacht gaat daarbij met name uit naar private initiatieven.

Krachtenspel

De Nederlandse overheid ambieert een duurzame energiehuishouding. Het herstructureren van windenergieparken op land kan een belangrijke bijdrage leveren aan deze ambitie. Nationale en provinciale overheden beschikken vaak niet over de middelen om herstructurering te realiseren. Voor de bouw en plaatsing van windturbines zijn de overheden daarom afhankelijk van lokale en regionale initiatieven, zoals privaot of particulier initiatief en gemeentelijke medewerking. Er is bij herstructurering daarom sprake van multilevel governance: interactie tussen verschillende bestuursniveaus.

Herstructurering komt tot stand in een krachtenspel waarin vele belangen bij elkaar komen. Het is hierbij onontbeerlijk dat partijen elkaar weten te vinden en samenwerking aangaan. Het 'landschap' van vele onderling afhankelijke en interacterende niveaus – met vaak verschillende belangen, doelen en rollen – maakt zo'n samenwerking echter complex. Herstructureringsprocessen kunnen grillig verlopen. Verrassende wendingen, vertragingen en teleurstellingen wisselen elkaar af.

Strategieën

De complexiteit en het grillige verloop van herstructureringsprocessen roepen de vraag op welke strategieën voor lokale particuliere, private of publieke partijen effectief zijn om met de herstructureringsopgave om te gaan. Is dat bijvoorbeeld opportunisme: uitgaan van wat haalbaar is? Is het verstandig om eerst naar de bovengelegen bestuurslaag te stappen om daar besluiten af te dwingen? Moet men allianties sluiten met lokale partijen, burgers of publieke partijen? En hoe moet dat dan worden georganiseerd? Zijn er nog andere strategieën denkbaar? En moeten die strategieën dan passen bij bestaande publieke verhoudingen?

Voor het beantwoorden van deze vragen is het belangrijk een beeld te krijgen van het multilevel governance-landschap. Wat zijn de doelen van de betrokken partijen, welke instrumenten hebben zij tot hun beschikking en hoe zijn de afhankelijkheden en interacties tussen de partijen onderling? Om te begrijpen hoe afhankelijkheden en interacties ten slotte uitgroeien tot een lokaal of regionaal initiatief, moet worden gekeken naar de wijze waarop deze acties en reacties op elkaar hebben ingewerkt.

Theoretisch kader



Governance

Partijen die betrokken zijn bij plannen voor herstructurering van windenergieparken opereren in een governance-systeem: een systeem dat bestaat uit complexe netwerken. Daarbij gaat het om grote en dynamische verzamelingen van publieke, private en maatschappelijke actoren die elkaar wederzijds beïnvloeden. De verschillende actoren hebben zelforganiserende capaciteiten. Overheden zijn immers niet bij machte om de complexe netwerken van bovenaf in de door hun gewenste richting te sturen. Ze zullen daarom proberen de (zelforganisatie-)processen in deze netwerken te beïnvloeden. Deze 'horizontale sturing' impliceert het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en daarmee van interactie, samenwerking, collectieve actie en coalitievorming.

Multilevel governance

In een multilevel governance-systeem zijn processen rondom de herstructurering van windmolenparken het resultaat van interacties tussen en handelen van wederzijds afhankelijke partijen op verschillende schaalniveaus. Er is dus sprake van een gelaagd governance-systeem. Actoren streven in dit multilevel governance-systeem bepaalde doelen na. Daarbij worden strategieën ingezet die bepaald worden door de beschikbare instrumenten, de afhankelijkheden van andere partijen en de interacties tussen deze partijen. Deze onderlinge afhankelijkheden en interacties leiden tot processen rondom de herstructurering van windenergieparken.

Om inzicht te krijgen in de acties (strategieën, instrumenten) en interacties binnen het multilevel governance-systeem is het noodzakelijk de actoren en hun netwerk in kaart te brengen. Dit doen Verweij en Teisman door te kijken naar de identiteit van de actoren, hun organisatiedoelen, de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben en de onderlinge afhankelijkheidsrelaties en interacties.

Zelforganisatie

De processen rondom herstructurering van windenergieprojecten zijn emergent. Met andere woorden: ze komen niet voort uit beslissingen of handelingen van een van de actoren, maar uit de interacties tussen de actoren in het systeem. Emergentie is nauw verbonden met zelforganisatie. Zelforganisatie verwijst naar het ontstaan van processen vanuit het handelen tussen de partijen in het systeem zonder dat daar extern of van bovenaf dwingend

sturing aan wordt gegeven. Dit betekent niet dat er geen externe of hiërarchische beïnvloeding aanwezig is. Zo wordt het governance-systeem van de herstructurering van windmolenparken voor een deel gevormd en beïnvloed door nationale subsidieregelingen zoals de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE).

Binnen het multilevel governance-systeem zijn verschillende governance-subsystemen aanwezig die zelforganiserend kunnen zijn en tevens worden beïnvloed door andere subsystemen. Rondom de subsidieregelingen vormen zich subsystemen van actoren die zonder controle of sturing vanuit de initiator van de subsidieregeling hun handelen ontwikkelen en op elkaar afstemmen.

Bij het onderzoeken van zelforganisatie is van belang dat niet uitsluitend wordt gefocust op traditionele besluitvormers, arena's van besluitvorming en besluitvormingsprocessen. Processen van zelforganisatie worden immers niet geïnitieerd door één enkele sturende partij, maar ontstaan vanuit de interacties tussen partijen. Verweij en Teisman onderzochten de actoren, hun eigenschappen en interacties binnen een bepaald geografisch gebied. Binnen deze gebieden zijn arena's en niveaus of schalen rondom lokale initiatieven te onderscheiden.

Co-evolutie

Emergentie en zelfsturing zijn belangrijke begrippen bij het onderzoek naar de processen rondom herstructurering van windenergieprojecten. Acties en initiatieven van individuele organisaties kunnen reacties van andere organisaties oproepen, die op hun beurt reacties tweewegbrengen van weer andere organisaties. Door continue wederzijdse aanpassingen tussen systemen ontstaat co-evolutie. Bij het onderzoeken van co-evolutie is het van belang oog te hebben voor het verloop van processen over een langere tijdsperiode. Vandaar dat Verweij en Teisman in hun onderzoek een chronologisch beeld geven van de wijze waarop acties en reacties met elkaar samenhangen.

In processen van zelforganisatie en co-evolutie speelt perceptie een belangrijke rol. Actoren hebben verschillende percepties en deze beïnvloeden de wijze waarop zij (inter)acteren met andere actoren. Zelforganisatie kan worden ervaren als sturing, en percepties over personen, doelen en rolopvattingen kunnen verschillen.

Casusanalyseses

Verweij en Teisman bestudeerden drie casussen waarin sprake is van een voorgenomen herstructurering van windenergieprojecten: Fryslân, Flevoland en Wieringermeer. Voor elk project zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden aan de hand van een vragenlijst.



Fryslân

Typerend voor Fryslân is het waterrijke en open landschap. De provincie beschikt over een van de beste windregimes van Nederland. In de jaren negentig heeft Fryslân een grote toename gekend van het aantal wind-molens. Al in 1995 stelden de Provinciale Staten (PS) van Fryslân de Streekplanuitwerking Windstreek vast. Hierin werd de nadruk gelegd op ruimtelijke reserveringen voor grootschalige windturbineopstellingen en het beperken van solitaire of kleinschalige opstellingen.

Drie jaar later constateerde de provincie dat de realisatie van windturbines niet verliep als beoogd. Dit leidde in 2000 tot het Streekplan Windstreek 2000. Centraal in dit streekplan stonden opschalingsclusters ter vervanging van bestaande solitaire turbines en beperkte ruimte voor nieuwe solitaire turbines. In 2007 is Windstreek 2000 geëvalueerd. Deze evaluatie is in 2008 behandeld in de PS van Fryslân. Daarbij heeft de PS gevraagd om nieuw provinciaal beleid voor windenergie. In september 2009 is de startnotitie Windstreek 2011 in de Statencommissie Lân, Loft en Wetter besproken. Daarbij werd duidelijk dat de PS besluitvorming voor nieuw windbeleid wil baseren op twee principes: zoveel mogelijk vermogen met zo weinig mogelijk molens en opschaling in combinatie met sanering. Deze twee principes vormen de grondslag voor de Houtskoolschets Windstreek 2011, die in december 2010 door de Gedeputeerde Staten (GS) behandeld is. In aanloop naar de totstandkoming van de Houtskoolschets Windstreek 2011 is door het samenwerkingsverband Platform Duurzaam Fryslân (PDF) gewerkt aan Aanbod600. Dit platform bestaat uit de organisaties Feriening Fryske Doarpsmûnen (FFD), Noordenwind en de Vereniging Windturbine-eigenaren Fryslân (VWF). Het document, dat in juni 2010 gepresenteerd is aan de gedeputeerde van de provincie, bevat een planvoorstel voor het gecombineerd opschalen en saneren van de huidige circa 320 molens met een opgesteld vermogen van circa 156 MW naar 200 molens met een gemiddeld opgesteld vermogen van 3 MW per turbine. In de Houtskoolschets Windstreek 2011 is kennisgenomen van Aanbod600.

Na de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2011 hebben de PvdA, het CDA en de FNP een coalitieakkoord gesloten met daarin het meest recente beleid ten aanzien van windenergie in de provincie Fryslân. In het coalitieakkoord is het aantal plaatsen voor de realisatie van windenergie ten opzichte van de Houtskoolschets Windstreek 2011 verder verkleind. Op dit moment werkt de provincie aan het opstellen van een Structuurvisie. Daarnaast is de provincie samen met het PDF en Agentschap NL bezig met het concretiseren van het concept Windbank uit het privaat initiatief Aanbod600.

Multilevel governance

Het multilevel governance-landschap in deze casus beperkt zich tot het geografische gebied van de provincie Fryslân. De twee centrale actoren die zich in dit gebied bezighouden met de ontwikkeling van windenergie op land zijn de provincie Fryslân en het Platform Duurzaam Fryslân.

Het belangrijkste doel van de provincie is het behouden of herstellen van de Friese landschappelijke kwaliteit. Het voornaamste instrument dat de provincie hiervoor inzet, is juridisch kaderstellend van aard. Zo zet ze in de Houtskoolschets Windstreek 2011 uiteen wat de kaders zijn in termen van gewenst opgesteld vermogen en binnen welke gebieden nieuwe ontwikkelingen kunnen worden verkend. Belangrijk daarbij is dat de nieuwbouw van windturbines gepaard moet gaan met de sanering van zoveel mogelijk oude turbines. Dit is door de jaren heen verankerd in het provinciale beleid.

Het PDF bestaat zoals gezegd uit drie organisaties. Het grootste deel van de windmoleneigenaren in de provincie (met een gezamenlijk opgesteld vermogen van 96 MW) is bij het platform aangesloten. In Aanbod600 heeft het PDF als doel geformuleerd meer windenergie te realiseren (600 MW) met minder molens (200 in plaats van 320) om op deze manier het landschappelijke beeld te verbeteren en te versterken. Participatie en draagvlak zijn daarbij van groot belang. Binnen het PDF zijn accentverschillen te herkennen binnen de doelstellingen. Zo staan voor het FFD dorpsparticipatie en budgetten uit windenergie voor groene dorpsprojecten centraal, terwijl bij de VWF meer nadruk ligt op bedrijfsrendement. In het governance-systeem vormt het PDF een blok, er is sprake van één actor. De belangrijkste instrumenten van het PDF zijn communicatief en organisatorisch van aard. Door

het organiseren van samenwerking tussen de drie afzonderlijke organisaties in het PDF wordt massa gecreëerd. Dit versterkt de communicatieve positie van de private partijen ten opzichte van gemeenten en provincie.

Afhankelijkheid en interactie

Binnen het Friese multilevel governance-landschap zijn grofweg drie subsystemen te onderscheiden. In het eerste subsysteem is het PDF de centrale actor. In dit systeem interacteert het PDF met politieke partijen op gemeentelijk niveau. Lokaal draagvlak is voor het PDF belangrijk, omdat windmolens uiteindelijk lokaal gerealiseerd moeten worden. Het PDF geeft aan sterk afhankelijk te zijn van Agentschap NL. Het Agentschap steunt de plan- en strategieontwikkeling van het PDF, zowel financieel als met het bieden van kennis en technische en politieke informatie. Ook de provincie benadrukt het belang van Agentschap NL voor PDF. In het systeem zijn dus verschillende overheidsniveaus betrokken waarbij het PDF als centrale actor fungeert.

In het tweede subsysteem staan de afhankelijkheden en interacties tussen de provincie en het PDF centraal. Bestuursleden van het PDF stellen dat de provincie afhankelijk is van het PDF: windmoleneigenaren in de achterban van het PDF hebben planologische rechten, medewerking van deze eigenaren is noodzakelijk voor herstructurering. Anderzijds geeft het PDF aan afhankelijk te zijn van de provincie, omdat opschaling alleen mogelijk is als de provincie daarvoor ruimte maakt in haar beleid. De provincie typeert de afhankelijkheidsrelatie met het PDF als minder sterk, maar stelt wel dat interactie met turbine-eigenaren veel efficiënter en effectiever is als deze via het PDF verloopt. Daarnaast verklaart ze dat het PDF inmiddels een positie in het proces heeft verworven die niet kan worden genegeerd. In dit subsysteem zijn dus twee governance-sferen – provinciale overheid en privaats initiatief – met elkaar verbonden.

In het derde subsysteem staat de interactie tussen het Rijk en de provincie centraal. Het Rijk bereidt een Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) voor. Daarin is te lezen dat samen met de provincies wordt gezocht naar gebieden voor windenergie. Daarbij benadrukt het Rijk het belang van provinciale regie. De provincie Fryslân geeft aan dat ze met het Rijk onder andere contact heeft over het integreren van Aanbod600 in dit proces.

Strategieën

Aanbod600 is een privaat initiatief van het PDF. Hier is sprake van zelforganisatie, want het initiatief is ontstaan uit interacties tussen publieke en private actoren, zonder dat daar van bovenaf op is gestuurd. De provincie formuleerde vanuit landschappelijke overwegingen kaderstellend beleid voor windenergie in Fryslân. Bij de private partijen leefde het idee dat de provinciale kaders voor de herstructurering van het windmolenbestand in de provincie onvoldoende rendement boden voor windturbine-eigenaren. Om een herstructurering bedrijfseconomisch rendabel te maken moet het provinciale kader van 400 MW worden verruimd. Daarnaast loopt voor veel eigenaren de MEP-subsidie ten einde en is de nieuwe SDE-subsidie minder gunstig. Deze externe invloeden zorgden uiteindelijk voor het ontstaan van PDF en het Aanbod600.

De provincie ontving de locatiestrategieën in Aanbod600 met weinig enthousiasme, omdat deze niet aansluiten bij haar ideeën over landschappelijke kwaliteit. In de Houtskoolschets en het huidige coalitieakkoord worden de locaties beperkt tot drie gebieden. In deze gebieden ziet de provincie ruimte voor 400 MW opgesteld vermogen. Als reactie op deze provinciale beleidsrichting kiest het PDF voor een strategie van verbinden. In plaats van te ageren tegen de locatiebeperkingen wordt vanuit de provinciale kaders verder gewerkt aan de herstructureringsopgave. Zo werken de provincie en het PDF momenteel aan een intentieverklaring tot samenwerking.

Daarnaast heeft de provincie positief gereageerd op het concept van de Windbank dat in Aanbod600 wordt voorgesteld. Dit concept is voor de provincie interessant, omdat het de koppeling maakt tussen het opruimen van oude molens en het plaatsen van nieuwe turbines op andere locaties. De Windbank wordt gezien als een belangrijk instrument om de herverdeling van eigendom bij herstructurering te faciliteren. De provincie gaat het idee met het PDF verder onderzoeken. Een duidelijke strategie in het tweede subsysteem is dus inzetten op het ontwikkelen van verbindingen tussen de provincie en het PDF. Een bestuurder van het PDF stelt echter dat het zoeken naar verbindingen niet betekent dat netwerk- en lobbyactiviteiten in lokale gebieden worden stilgelegd. Op deze manier wordt rekening gehouden met mogelijke beleidswisselingen in de toekomst.

Zoals gezegd geeft de provincie aan niet volledig afhankelijk te zijn van het PDF voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen. In het subsysteem waarin de interactie tussen provincie en Rijk centraal staat, hanteert de provincie globaal twee strategieën op twee verschillende niveaus. In de eerste strategie schakelt de provincie tussen het regionale en nationale niveau door met het Rijk te overleggen over de regionale invulling van het windbeleid in de Rijksstructuurvisie. Als tweede strategie interacteert de provincie op regionaal niveau met het PDF om te komen tot een concretisering van het provinciale beleid in de Provinciale Structuurvisie.

In het proces rondom de herstructurering in de provincie Fryslân is dus sprake van private zelforganisatie en co-evolutie tussen publieke en private (inter)acties. De provincie en het PDF hanteren strategieën in verschillende governance-systemen, maar beide partijen zien in de co-evolutie van hun interactie een belangrijke drijfveer om de herstructureringsopgave zoveel mogelijk regionaal op te pakken.



Flevoland

Flevoland is de meest windenergierijke provincie van Nederland met een opgesteld vermogen van 600 MW. De provincie wordt gekenmerkt door veel open ruimte en een strakke indeling. In de periode tussen 2000 en 2005 heeft de provincie een grote toename gekend – bijna een verviervoudiging – van het opgestelde vermogen windenergie. Op veel plaatsen zijn clusters en lijnen te vinden die harmoniseren met het landschap; op andere plekken staan solitaire turbines die het landschapsbeeld volgens de provincie juist verstoren. Daarom besloot de provincie in 2005 tot de regeling Tijdelijke Stop Plaatsing Windmolens. Met het Omgevingsplan Flevoland 2006 streefde Flevoland naar meer windenergie met minder molens.

De uitgangspunten uit het Omgevingsplan zijn geconcretiseerd in de Beleidsregel Windmolens 2007, die is voortgezet in de Beleidsregel Windmolens 2008. In de Beleidsregel worden de randvoorwaarden geschetst waaronder windenergie in de provincie kan worden ontwikkeld. De Beleidsregel bleek in de praktijk niet te functioneren. Sinds de inwerkingtreding werden geen initiatieven uitgevoerd of geïnitieerd vanuit de

door de provincie geformuleerde gedachte van gekoppelde opschaling en sanering. Als gevolg hiervan is de Stichting Werkgroep Opschaling Wind Flevoland (WOWF) opgericht. De werkgroep bestaat uit drie private organisaties: de Coöperatie Windunie U.A. (WU), de Vereniging Windturbine-eigenaren IJsselmeerpolders (VWIJ) en LTO Noord/Flevoland. Het doel is inzichtelijk maken of en hoe herstructurering met voldoende draagvlak kan worden georganiseerd. In maart 2010 heeft de WOWF een Plan van Aanpak Marsroute Herstructurering Windenergie Flevoland geformuleerd. In november 2010 is het eerste deel van het onderzoek in concept uitgebracht.

Multilevel governance

Het multilevel governance-landschap in deze casus beperkt zich tot het geografische gebied van de Flevopolders. Lopende grootschalige windparkprojecten als de Noordoostpolder en Zuidlob zijn geen onderdeel van de analyse, omdat de Beleidsregel Windmolens 2008 daarop niet van toepassing is. Er zijn twee centrale actoren die zich bezighouden met de ontwikkeling van beleid op het gebied van windenergie op land: de provincie Flevoland en de WOWF.

Het primaire doel van de provincie is, net als in Fryslân, vanuit landschappelijke overwegingen meer windenergie op te wekken met de helft van het aantal molens. Het belangrijkste instrument van de provincie is de Beleidsregel Windmolens 2008. Hiermee stelt de Provincie kaders aan de ontwikkeling van windenergie. Zo mogen windmolens alleen nog maar worden gerealiseerd binnen windmolenopstellingen. Tegelijkertijd moet dit gepaard gaan met een sanering van oude turbines.

De WOWF bestaat dus uit drie private organisaties. Naast het genoemde drietal zijn ook gemeenten, provincie en de ontwikkelaars NUON, Raedthuys en De Wolff er nauw bij betrokken (maar geen lid). Het centrale doel van de werkgroep is het opschalen van windenergie in de provincie met het bouwen van minder maar wel grotere turbines. De Werkgroep behartigt de belangen van een grote agrarische achterban. In de Werkgroep speelt de Coöperatie Windunie U.A. een belangrijke rol. De WU is een private organisatie die veel organisatorische, juridische, technische en bedrijfseconomische kennis in huis heeft op het gebied van windenergie. Net als bij het PDF in de vorige casus heeft ook het WOWF gemeenschappelijke belangen, ook hier met accentverschillen.

Afhankelijkheid en interactie

In deze casus kunnen twee subsystemen worden onderscheiden. In het eerste systeem is de WOWF de centrale actor. De WOWF overlegt driewekelijks met gemeenten, provincie en ontwikkelaars. Belangrijk is vooral de interactie met de provincie. De provincie ziet zichzelf als stimulerend en faciliterend. De provincie hielp private partijen in het WOWF bij het opstellen van een concept in het kader van het Marsroute-onderzoek. Zowel de WOWF als de provincie verklaren veel belang te hebben bij de wederzijdse interactie, maar geen van de actoren geeft aan onomstotelijk afhankelijk te zijn van de ander. De respondent van de WU verklaart dat de ambtelijke relatie tussen de WOWF en de provincie goed is, maar dat een relatie met het bestuurlijk niveau ontbreekt. In dit subsysteem zijn dus verschillende private en publieke partijen van verschillende niveaus met elkaar verbonden.

In het tweede subsysteem staat de interactie tussen de publieke actoren centraal: de Rijksoverheid, de provincie Flevoland en de gemeenten. In dit subsysteem heeft de provincie een centrale positie tussen de nationale en lokale governance-niveaus. In verband met het opstellen van de Rijksstructuurvisie voor windenergie op land informeert de provincie het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) over het proces. De provincie is afhankelijk van het Rijk: het is voor haar belangrijk dat in de Rijksstructuurvisie wordt gewaarborgd wat de gewenste locaties zijn voor windenergie in Flevoland. Volgens de provincie staan de gemeenten positief tegenover de recente ontwikkelingen. Gezien de regionale opgave is het voor de provincie van belang te anticiperen op gemeentelijke initiatieven en ambities om op eigen grond windenergie te laten ontwikkelen.

Strategieën

Net als in Fryslân is in Flevoland sprake van private zelforganisatie die is ingegeven door een publieke actie. Hierna ontwikkelde zich een co-evolutionair proces tussen publieke en private partijen die verschillende systemen en governance-lagen doorsnijdt. De provincie en de WU typeren de ontwikkelingen in deze casus als een publiek-privaat initiatief. Net als in de casus Fryslân is de oprichting van de Werkgroep een vorm van private zelforganisatie: de WOWF is niet opgericht in opdracht van overheden, maar gestimuleerd door externe publieke ontwikkelingen, namelijk de Beleidsregel Windmolens 2008 die onvoldoende ruimte gaf voor ontwikkeling van windenergie in de provincie.

Het opstellen van de Beleidsregel kan gezien worden als een actie van de provincie om private partijen te bewegen tot herstructurering.

De Beleidsregel zorgde ervoor dat de windmarkt in de provincie op slot werd gegooid. Vanuit de markt werd gemeld dat de Beleidsregel niet werkte; de provincie erkende dit ook. In reactie op de onvrede bij de private partijen vroeg de provincie de private partijen hun beweringen te onderbouwen. De private partijen hebben zich in reactie daarop verenigd in het WOWF en zijn gaan werken aan de Marsroute, waarbij de provincie in het onderzoeksproces een faciliterende rol heeft gespeeld.

Een strategie die de provincie toepast in het tweede subsysteem is het werken aan vroegtijdig regionaal draagvlak bij de gemeenteraden en Provinciale Staten. Een andere strategie die de provincie hanteert is benadrukken dat het Rijk meer middelen en mogelijkheden heeft om de herstructurering te versnellen. Daarbij is het voor de provincie echter wel van belang dat de middelen van het Rijk en de landschappelijke doelstellingen van de provincie elkaar niet bijten. De provincie benut haar positie als middenbestuur: enerzijds samenwerken op regionaal vlak om ongewenste lokale planvorming te voorkomen en anderzijds samenwerken met het Rijk om de potentiële slagkracht van het Rijk te mobiliseren ten behoeve van de regionale ontwikkeling. De provincie Flevoland geeft aan dat het Rijk de provincie juridisch gezien niet nodig heeft om rijksdoelstellingen in Flevoland te verwezenlijken, maar benadrukt wel het cruciale belang van regionaal draagvlak.



Wieringermeer

De Wieringermeer is een polder in de kop van Noord-Holland, gelegen aan het IJsselmeer. De economische activiteit in dit gebied is hoofdzakelijk gerelateerd aan land- en tuinbouw. In het begin van de jaren negentig zijn individuele boeren gebruik gaan maken van nationale subsidieregelingen voor het plaatsen van windmolens op eigen grond. Daarnaast hebben boeren zich in samenwerking met NUON verenigd om enkele lijnopstellingen te realiseren. Verder is in 2003 het ECN Windturbine Testpark Wieringermeer (EWTW) geopend. In het gebied staan nu ongeveer 95 turbines, waarvan 42 in clusteropstellingen die eigendom zijn van NUON en medevennoten, en 9 in clusteropstellingen die eigendom zijn van het Energy Research Centre for the Netherlands (ECN). De overige turbines zijn particulier eigendom.

In juli 2006 stelde de gemeenteraad van Wieringermeer het Structuurplan Wieringermeer 2006-2010 vast. In het plan stond te lezen dat Wieringermeer voldoende windmolens heeft en dat de nadruk moest komen te liggen op uitbreiding van het EWTW, opschaling van bestaande lijnopstellingen en

herstructurering van solitaire turbines. Vervolgens is een uitwerking van het plan gemaakt die uiteindelijk onvoldoende steun kreeg in de gemeenteraad. Het plan zorgde voor onrust onder bezitters van solitaire turbines, die zich verenigden in de Vereniging Windturbine-eigenaren Noord-Holland (VWNH). ECN was ongerust doordat haar test- en onderzoekspark in het Structuurplan verschoven werd. Eind 2008 is een werkgroep gestart waarin de private partijen en de gemeente, met steun van Agentschap NL en de provincie, overleg voerden over het vormgeven van de opschalings- en herstructureringsopgave in Wieringermeer in een nieuw windplan voor de hele gemeente. In 2009 werd de Startnotitie voor het Windplan Wieringermeer goedgekeurd. De notitie omschrijft de procesaanpak die de gemeente moet volgen. Daarin is gekozen voor planontwikkeling op het schaalniveau van de hele polder, via een gemeentelijk Structuurvisieproces.

De publieke partners hebben in januari 2010 een convenant ondertekend om de samenwerking vast te leggen. De private partijen NUON, ECN en VWNH hebben zich in november 2010 verenigd in het samenwerkingsverband Windkracht Wieringermeer. Het windplan werd verder uitgewerkt in een ontwerp-Structuurvisie. In mei 2011 sloot de indientermijn voor zienswijzen op de ontwerp-Structuurvisie. Windkracht Wieringermeer heeft een zienswijze ingediend. Daarnaast hebben 34 solitaire windmoleneigenaren in Wieringermeer de vereniging Windcollectief Wieringermeer (WW) opgericht. Dit is een vereniging binnen de VWNH die zich specifiek inzet voor de belangen van solitaire eigenaren. In de komende periode wordt verder gewerkt aan het opstellen van de Structuurvisie voor Wieringermeer.

Multilevel governance

Het multilevel governance-landschap in deze casus beperkt zich tot het geografische gebied van de gemeente Wieringermeer. In dit gebied zijn de volgende centrale actoren te herkennen: Windkracht Wieringermeer, de provincie Noord-Holland en de gemeente Wieringermeer.

Windkracht Wieringermeer is een samenwerkingsverband tussen NUON, ECN en de solitaire windmoleneigenaren in het gebied. De partijen binnen het samenwerkingsverband hebben als gemeenschappelijk belang het realiseren van zoveel mogelijk windenergie in de Wieringermeer. Om de herstructurering bedrijfseconomisch aantrekkelijk te maken is het principe van 'een paal voor een paal' belangrijk voor de private partijen: als een

molen van 1 MW wordt neergehaald, dan moet daar een molen van 3 MW voor terugkomen. VWNH en Windkracht geven aan dat daarvoor in het gebied 90 tot 95 molens nodig zijn. Een belangrijk punt voor de private partijen is zekerheid over beleidscontinuïteit en daarmee samenhangend de processnelheid. Grilligheid van beleidsprocessen maakt investeren lastig en onaantrekkelijk. Private partijen noemen de volgende instrumenten die van belang zijn bij het realiseren van de doelen: de private samenwerking zelf, de achterban daarvan (massa creëren), aanwezige kennis bij de partijen en de grondposities van eigenaren.

De provincie Noord-Holland wil dat het aantal turbines in ieder geval niet toeneemt en dat windmolens in lijnopstellingen worden geplaatst. De provincie ziet herstructurering vooral als een middel om de landschappelijke kwaliteit te verbeteren. Voor het slagen van deze herstructurering moeten echter ook de andere belangen van de provincie in ogenschouw genomen worden, zoals milieuverantwoordelijkheid, economische uitvoerbaarheid en draagvlak. De provincie beschikt over diverse instrumenten om haar primaire doelstelling te realiseren. Zo geeft de Provinciale Structuurvisie de kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. Ook heeft de provincie communicatieve instrumenten om inwoners bij het proces te betrekken en draagvlak op te bouwen. In 2010 en 2011 werden bijvoorbeeld twee Windweekenden georganiseerd. Bovendien zette de provincie financiële middelen in om snelheid in het proces te houden.

De gemeente ziet ruimtelijke ordening als haar primaire taak; andere pijlers in het afwegingsproces zijn natuur/ecologie, draagvlak en economische uitvoerbaarheid. De vier pijlers moeten zo goed mogelijk met elkaar in evenwicht worden gebracht. Daarbij staan met name ruimtelijke kwaliteit en economische uitvoerbaarheid met elkaar op gespannen voet. De gemeente beschikt over vergelijkbare instrumenten als de provincie.

Afhankelijkheid en interactie

In het systeem rond de herstructurering van de Wieringermeer zijn twee subsystemen te onderscheiden. De Rijksoverheid is in deze casus minder nadrukkelijk aanwezig; het betreft hier meer een lokaal proces dan in de vorige twee casussen. Het Rijk is wel zichtbaar als externe beïnvloedende partij.

In het eerste subsysteem staat de interactie tussen de gemeente en de provincie centraal. Sinds 2008 werken beide publieke partijen formeel samen aan het windbeleid, wat in 2010 resulteerde in een convenant. Daarnaast wordt onder meer ook samengewerkt bij de organisatie van de Windweekenden. De gemeente wordt gezien als een van de belangrijkste actoren. Ze bepaalt in sterke mate hoe het planproces in de werkgroep verloopt en hoe de stuurgroep – waar de provincie lid van is – aanhaakt. Het Rijk is daarnaast van groot belang in verband met de SDE-subsidie en de Structuurvisie. De gemeente onderkent de waarde van de samenwerking met de provincie; de provincie is voor de gemeente een belangrijke ondersteunende partij. De gemeente geeft aan dat de private partijen als uiteindelijke uitvoerders van het beleid de voornaamste actoren zijn. De gemeente en het subsysteem van private actoren werken dan ook intensief samen.

De private actoren worden hier niet als subsysteem samen met de gemeente beschreven, omdat ze duidelijk andere belangen hebben en zodoende ook als blok opereren richting de gemeente. De private samenwerking is in 2010 geformaliseerd in het verband Windkracht Wieringermeer. De partijen hebben een gezamenlijk belang – het realiseren van zoveel mogelijk windenergie – en werken samen om effectief als gesprekspartner met de gemeente te kunnen opereren.

Strategieën

In de Wieringermeer was sprake van een publiek initiatief dat verschillende private acties heeft doen ontstaan. Vanaf 2006 werkt Wieringermeer aan nieuw windbeleid en worden aanvragen voor nieuwe turbines aangehouden. Als reactie op deze publieke actie zijn diverse private initiatieven ontstaan zoals het samenwerkingsverband Windkracht Wieringermeer en het (laten) opstellen van plannen en onderzoeken door private partijen.

In het eerste subsysteem hebben de gemeente en de provincie diverse samenhangende strategieën gehanteerd. Zo heeft de gemeente eind 2010 besloten het windbeleid te vervatten in een Structuurvisie, waarin randvoorwaarden zijn opgenomen. Er is hier geen sprake van reactieve planologie, maar van actieve ontwikkelplanologie. De gemeente heeft ingezet op communicatie met belanghebbenden en andere betrokkenen. De twee Windweekenden zijn hiervan concrete voorbeelden. In november

2010 ontstond in de gemeenteraad een stevige discussie over kredieten die Wieringermeer beschikbaar moest stellen voor het proces. De provincie gaf toen aan belang te hebben bij een vlot proces en besloot dit te versnellen door extra middelen beschikbaar te stellen. Tijdens de ontwikkeling van de Structuurvisie moesten private partijen noodgedwongen buiten de concrete planontwikkeling worden gehouden. Om een vertrouwensbreuk te voorkomen heeft de gemeente toen ingezet op communicatie en interactie in de werkgroep.

Ook in het private subsysteem worden verschillende strategieën gehanteerd. Zo hebben de solitaire turbine-eigenaren besloten zich niet te verzetten tegen het beleid, nadat de gemeente de windenergieontwikkeling in de polder had stopgezet. Ze zijn meegegaan met de beleidswijziging door met hun achterban te onderzoeken hoe opschalen en herstructureren ook voor hen aantrekkelijk kunnen zijn. Dit resulteerde onder andere in het private initiatief een visie op te stellen. Door deze strategie forceerden de private partijen beweging bij de gemeente, waarna een werkgroep van start is gegaan waarin private partijen samenwerken met de gemeente. Processnelheid blijft belangrijk voor private partijen. Ze zouden graag de Rijkscoördinatie-regeling willen gebruiken als pressiemiddel om via het Rijk druk op de gemeente uit te oefenen. Helaas zitten hier in de praktijk aanzienlijke haken en ogen aan vast.

Conclusies

Met al hun onderlinge verschillen zijn in de situaties in Fryslân, Flevoland en Wieringermeer ook overeenkomsten aan te wijzen. Lokale en regionale overheden zien herstructurering van windenergie op land als een middel om de ruimtelijke kwaliteit van het landschap te verbeteren. Door het opruimen van solitaire verouderde molens te koppelen aan het plaatsen van moderne molens in opstellingen, kan relatief meer windenergie worden geproduceerd.



In de drie casussen is steeds sprake geweest van externe publieke invloeden, gevolgd door verschillende vormen van private zelforganisatie. Externe invloeden zijn met name gekoppeld aan lokale en provinciale belangen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Private reacties ontstaan vooral vanuit directe (Wieringermeer) of indirecte (Fryslân) economische belangen.

Opvallend is dat provincies een faciliterende en stimulerende rol wordt toebedacht in de casussen. Herstructureringsvraagstukken hebben veelal een regionaal karakter. Provincies kunnen via netwerken en provinciaal ruimtelijk beleid een schakel vormen tussen lokale beleidsvorming (Structuurvisies en Windplannen) en nationale beleidsvorming (Rijksstructuurvisie).

Multilevel governance

De drie casussen zijn te beschouwen als multilevel governance-systemen waarin doelen en instrumenten binnen subsystemen worden gemobiliseerd om effecten op andere subsystemen te bewerkstelligen. Een voorbeeld hiervan is een private partij die een onderzoek laat uitvoeren waardoor een publieke partij 'harder gaat lopen'.

Tussen subsystemen is ook veel interactie. Publieke en private partijen realiseren zich dat ze voor uiteenlopende doelstellingen afhankelijk zijn van elkaar. Interacties en afhankelijkheden op verschillende beleidsniveaus en tussen publieke en private partijen resulteren veelal in detaildiscussies. Met name over het aantal molens, het vermogen van molens, de opstelling en positie van molens, inruilequivalenten, enzovoorts. Desondanks kiezen partijen vaak voor verbindende strategieën (Fryslân en Wieringermeer).

Opportunisme

In de inleiding is gesproken over opportunisme als strategie: kijken wat haalbaar is. Uit het onderzoek blijkt dat private strategieën meestal niet zozeer worden ingegeven door opportunisme, als wel door een noodzaak die private partijen zelf voelen om actie te ondernemen. Publieke acties en kaderstellingen zetten private partijen ertoe aan zelf tot handelen over te gaan om hun economische belangen op het gebied van windenergie te beschermen.

Allianties

Een andere strategie is het inzetten van allianties. De casussen laten zien dat private en publieke actoren samenwerken, wat soms resulteert in formele samenwerkingsverbanden. Opvallend is dat publieke partijen vaak zelf samenwerking zoeken met private partijen. Interacties en afhankelijkheden doorsnijden dus zowel bestuurslagen als publieke en private sferen.

Bestuurslagen

In de casussen is ook gekeken hoe private actoren omgaan met bestuurslagen. Stappen ze over bestuurslagen heen om besluiten af te dwingen? In elk van de casussen gaat het om projecten van meer dan 100 MW, waarop de Rijkscoördinatierегeling van toepassing is. De meningen lopen uiteen over de wenselijkheid van de regeling en over de wijze waarop de regeling zou moeten worden toegepast. Zo lijkt er in Fryslân een voorkeur te zijn voor een regionale oplossing voor het windvraagstuk, terwijl Flevoland meer inspeelt op de gedachte dat de Rijkscoördinatierегeling zal worden toegepast. Enerzijds onderkennen verschillende partijen dat deze regeling een gevaar zou kunnen betekenen voor lokale en regionale belangen, overwegingen en processen. Anderzijds zien ze ook dat de regeling herstructureringsprocessen kan versnellen doordat ruimtelijke besluitvorming op rijksniveau komt te liggen.

In Wieringermeer is de Rijkscoördinatierегeling onlangs aangevraagd. Private actoren in Wieringermeer zouden de regeling graag inzetten om druk uit te oefenen, waardoor het lokale proces meer snelheid kan krijgen. Tegelijkertijd zou het inzetten van de Rijkscoördinatierегeling als presiemiddel het lokale proces kunnen beschermen tegen directe sturing op rijksniveau.

Samenwerking organiseren: Windbank

Voor een formele organisatie van publiekprivate samenwerking is de Windbank een interessante optie. Het idee van de Windbank wordt door vele actoren als kansrijk gezien om een koppeling te maken tussen opruimen en opschalen en daarmee ook tussen ruimtelijke en economische belangen. De concrete invulling van het concept moet nog verder worden onderzocht.

Andere strategieën

Uit de casussen blijkt dat actoren diverse strategieën inzetten, zowel economisch en juridisch als communicatief. 'Verbinding zoeken met' in plaats van 'ageren tegen' wordt algemeen beschouwd als een effectieve strategie. Ook lokale publieke verhoudingen en lokaal-regionale verhoudingen blijken daarbij van belang te zijn. In de casus Wieringermeer kwam een interessant punt aan het licht: de strategie van de gemeente om in het proces voor een Structuurvisie te kiezen had tot gevolg dat private partijen buiten de concrete planontwikkeling werden gehouden. De gemeente heeft vervolgens ingezet op communicatie om het vertrouwen en contact niet te verstoren. Desondanks leidde de breuk tot onvrede bij private partijen. Dit kwam tot uiting in de ingediende zienswijzen op de ontwerp-Structuurvisie. Een belangrijke vraag is hoe de relatie in dit proces gezond kan worden gehouden. Een tweede vraag is of niet beter voor een andere strategie dan die van de Structuurvisie kan worden gekozen.



Deze brochure is een uitgave van:

Agentschap NL
NL Energie en Klimaat
Croeselaan 15
Postbus 8242 | 3503 RE Utrecht
T +31 (0) 88 602 92 00
www.agentschapnl.nl/windenergie-op-land

© Agentschap NL | februari 2012
Publicatie-nr. 2DENB1119

Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld kan Agentschap NL geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Agentschap NL is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Agentschap NL voert beleid uit voor diverse ministeries als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal. Agentschap NL is hét aanspreekpunt voor bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Voor informatie en advies, financiering, netwerken en wet- en regelgeving.

De divisie NL Energie en Klimaat versterkt de samenleving door te werken aan de energie- en klimaatoplossingen van de toekomst.