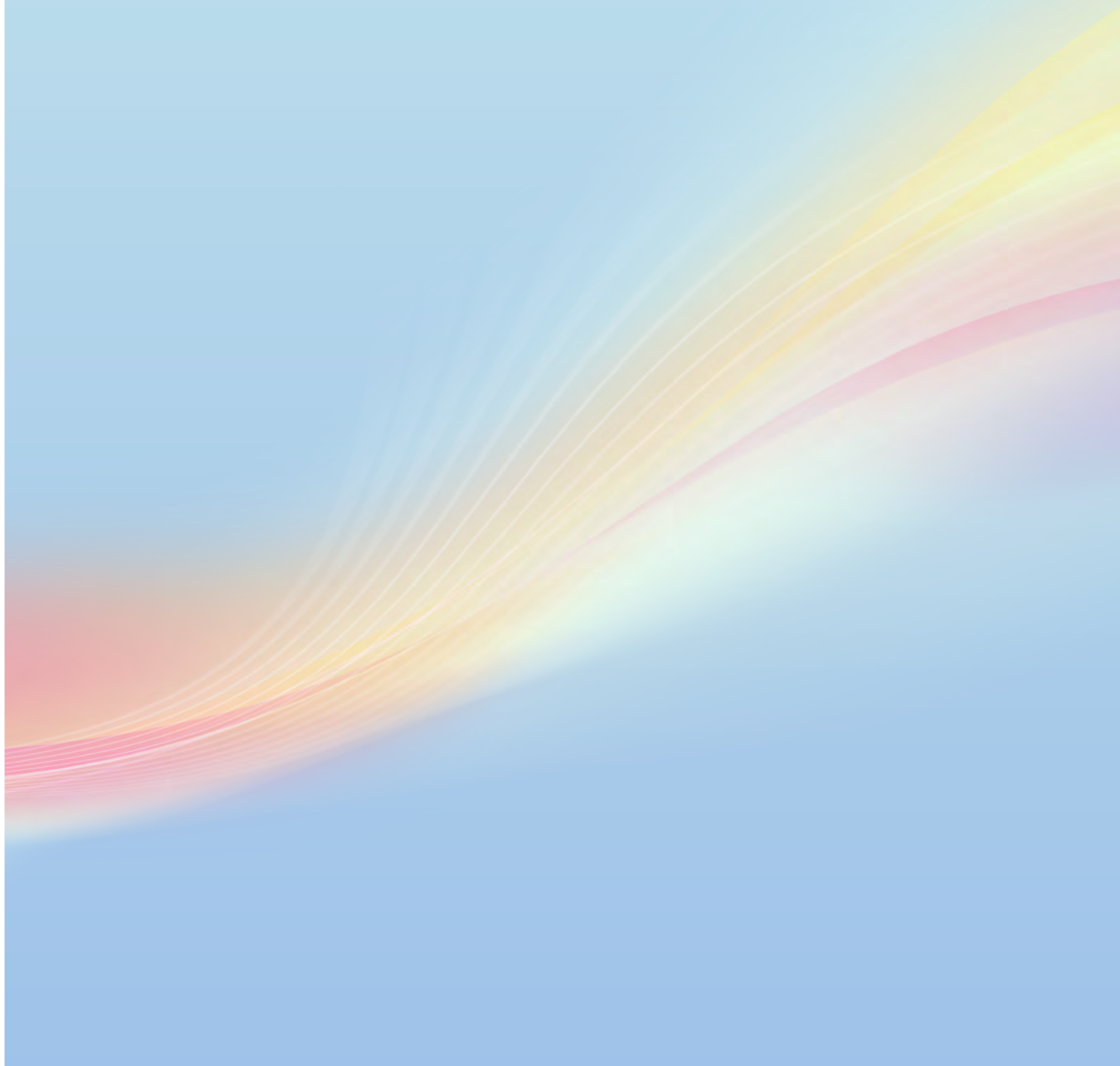


Kortsluiting op zee

Onderzoek naar effectief netwerkmanagement bij interconnectie op zee
Wisse Herweijer



Colofon

Titel : Kortsluiting op zee

Ondertitel: Onderzoek naar effectief netwerkmanagement bij
inter-connectie op zee

Auteur: Wisse
Herweijer
Prinsevinkpark 32
2585 HM Den Haag
Tel: 06 43 15 57 08
E-Mail: w.p.herweijer@student.ru.nl

Studentnummer: 3046125

Opdrachtgever: TenneT TSO B.V.
Utrechtseweg 310
6812 AR Arnhem

Stage mentoren: Dhr. J. Spits
Dhr. R. Wilbers

Stagebegeleiders: dhr. dr. S.V. Meijerink

Plaats: Arnhem

Datum: September 2011

Masterscriptie van Wisse Pieter Herweijer ter afronding van het Masterprogramma Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, onder begeleiding van Dr. S.V. Meijerink, September 2011.

Woord vooraf

Deze scriptie is tot stand gekomen in het kader van het masterscriptie traject van de studie Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In het kader van dit traject heb ik gekozen voor een afstudeerstage bij TenneT TSO BV te Arnhem. Naar aanleiding van deze stage is mijn afstudeerscriptie geschreven. De scriptie is het resultaat van onderzoek naar beleidsnetwerken bij interconnector projecten. Het betreft onderzoek naar de barrières die men ondervindt bij vergunningverwerving voor interconnector projecten op zee. Dit onderzoek is onderdeel van *Workpackage 17* van het EU-project *TWENTIES*, het onderzoekdeel waarvoor TenneT TSO BV verantwoordelijk is

Het EU-project *TWENTIES* staat voor: Transmission system operation with large penetration of Wind and other renewable Electricity sources in Networks by means of innovative Tools and Integrated Energy Solutions.

Gebruik en integratie van windenergie is in Europa een doel geworden. Met een budget van 56,8 miljoen (waarvan de helft werd verstrekt door het Zevende Kaderprogramma van de EU) is een van de grootste industriële energie-initiatieven van Europa van start gegaan. Een groep van 6 *Transmission System Operators* (TSO) – uit België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Spanje - 2 productiebedrijven, 5 distributiebedrijven en onderzoeksorganisaties, stellen zes demonstratieprojecten in om, in 3 jaar tijd, een aantal barrières, welke integratie van windenergie verhinderen, het hoofd te bieden en een beter gebruik van windenergie mogelijk te maken. Binnen dit project heb ik onderzoek gedaan naar problemen gedurende de vergunningverwerving voor de kabels BritNed en NorNed die worden veroorzaakt door *stakeholders* met een tegengesteld belang. Deze problemen staan integratie van windenergie, energietransport en milieudoelstellingen in de weg maar zijn door een beter planning proces mogelijk te vermijden.

Voor mij persoonlijk was dit onderzoek een bijzonder leerzame ervaring. Graag wil ik mijn scriptiebegeleider dr. Meijerink bedanken voor het begeleiden van mijn speurtocht. Zijn raad en aanwijzingen hielden mij op het juiste spoor. Verder wil ook dhr. J. Spits en dhr. R. Wilbers van de TenneT TSO B.V. bedanken voor alle informatie en hulp die zij mij hebben verschaft gedurende het onderzoek. Tevens wil ik hen bedanken voor het faciliteren van mijn onderzoekplaats. Zonder hen was deze geweldige ervaring niet mogelijk geweest.

Tevens wil ik mijn vrienden, huisgenoten en familie bedanken. In het bijzonder wil ik mijn vriendin Milou bedanken die dagelijks mijn wel en wee geduldig heeft aangehoord en mij heeft ondersteund met kritische vragen en suggesties.

Verder wil ik mijn ouders via dit voorwoord nogmaals bedanken voor hun steun tijdens mijn gehele studieloopbaan. Zonder hun steun was het mij nooit gelukt.

Voor eventuele vragen en opmerkingen naar aanleiding van deze scriptie, kunt u mailen naar:
wisse86@hotmail.com

Wisse Herweijer

September 2011

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Afkortingen	10
Hoofdstuk 1: Inleiding	11
1.1 Het onderwerp: interconnectie op zee	11
1.2 Doelstelling: efficiëntere vergunning verwerving	15
1.3 De benadering: netwerkmanagement	16
1.4 Vraagstelling: barrières	17
1.5 Wetenschappelijke relevantie	19
1.6 Onderzoeksopzet	20
1.7 Leeswijzer	21
Hoofdstuk 2: Theoretische kader	
Netwerkmanagement van vergunningverwerving voor <i>offshore</i> inter-connectie	22
2.1 Rationele actor benadering versus netwerkbenadering	22
2.2 Actoren	24
2.2.1 Posities	25
2.2.2 Hulpbronnen	25
2.2.3 Afhankelijkheden	26
2.2.4 Beeldvorming	27
2.2.5 Strategieën	27
2.3 Netwerkenmerken	28
2.3.1 Pluriformiteit	29
2.3.2 Wederzijdse afhankelijkheden	30
2.3.3 Geslotenheid	31
2.3.4 Dynamiek	31
2.3.5 Autonomie	32
2.3.6 Onzekerheid	32
2.3.7 Verwachting over effect van netwerkstructuur	32
2.4 Netwerkmanagement	33
2.4.1 Proces afspraken	34
2.4.2 Inhoud verkennen: exploreren	36
2.4.3 Arrangeren	36
2.4.4 Verbinden	36
2.4.5 Verwachting over effect van type netwerkmanagement	37
2.5 Conclusie	37
Hoofdstuk 3: Methode	39
3.1 Doelstelling	39
3.2 Selectie cases: BritNed en NorNed	41
3.3 Verschillen in resultaat tussen BritNed en NorNed	42
3.4 Gegevensverzameling	43
3.5 Actorenanalyse	45
3.6 Netwerkanalyse	47
3.7 Operationalisering van concepten	48

Hoofdstuk 4: NorNed	51
4.1 Casus NorNed	51
4.2 Procesmatige en inhoudelijke resultaten van het besluitvormingsproces NorNed	56
4.3 Cruciale besluiten en ontwikkelingen in vergunningverwerving NorNed	57
4.4 Kenmerken van het netwerk gedurende NorNed	60
4.4.1 Actorenanalyse	61
4.4.2 Netwerkanalyse	64
4.5 Netwerkmanagement strategieën gedurende NorNed	66
Hoofdstuk 5: BritNed	69
5.1 Casus BritNed	69
5.2 Procesmatige en inhoudelijke resultaten van het besluitvormingsproces BritNed	74
5.3 Cruciale besluiten en ontwikkelingen in vergunningverwerving BritNed	74
5.4 Kenmerken van het netwerk gedurende BritNed	76
5.4.1 Actorenanalyse	76
5.4.2 Netwerkanalyse	79
5.5 Netwerkmanagement strategieën gedurende BritNed	79
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen	82
6.1 Vergelijking van de twee cases	82
6.2 Toetsing van de hypothesen	85
6.3 Antwoord op deelvragen	87
6.3.1 Antwoord op deelvraag 1	87
6.3.2 Antwoord op deelvraag 2	89
6.3.3 Antwoord op deelvraag 3	89
6.3.4 Antwoord op deelvraag 4	92
6.3.5 Antwoord op deelvraag 5	93
6.4 Synthese van de deelvragen: het antwoord op de hoofdvraag	93
6.5 Reflectie	84
6.6 Aanbevelingen ten behoeve van COBRACable	95
Literatuurlijst	97
Bijlagen:	102
Bijlage I: Lijst van de per hoofdstuk gebruikte figuren en tabellen	102
Bijlage II: Voorbeeld interviewverslag met dhr. G. Galesloot	103

Samenvatting

De afgelopen jaren is het opwekken van duurzame energie en duurzaam omgaan met energie erg belangrijk en actueel geworden. In Europa ontstaan er daarom steeds meer windmolenparken op zee. De Europese Unie tracht deze ontwikkelingen met haar milieu en energiebeleid te stimuleren. In dit kader is de Europese Unie gestart met een grootschalige onderzoek waaraan alle netbeheerders en energieproducenten meewerken om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een Europees elektriciteit netwerk op zee. In dit netwerk moet opwekking van duurzame energie middels windmolenparken worden geïntegreerd met transport van elektriciteit. Interconnector projecten op zee voorzien in deze behoefte. Inter-connectie biedt de mogelijkheid de opgewekte energie te exporteren voor gebruik in andere lidstaten: dus om een ruimere markt met afnemers te bedienen. Omdat de EU zich ten doel heeft gesteld om in de toekomst meer gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen zoals windenergie, zal dit in de toekomst leiden tot een grotere behoefte aan inter-connectie. Om die reden is de EU gestart met het onderzoek TWENTIES.

Uit dit onderzoek bleek dat het realiseren van inter-connector projecten om verschillende redenen niet altijd soepel verloopt. Het realiseren van de offshore inter-connector projecten blijkt namelijk de nodige problemen met zich mee te brengen. Voor *offshore* inter-connector projecten zijn er (nog) geen standaard internationale en Europese normen, richtlijnen of procedures. Terwijl de wet en regelgeving voor *offshore* gebieden nog diffuus en onderontwikkeld is, worden er diverse initiatieven genomen om inter-connectie op zee tot stand te brengen. Hierbij stuiten de initiatiefnemers op problemen die voortkomen uit tegengestelde belangen van andere gebruikers van de zee, zoals scheepvaart, visserij, recreatie en milieuorganisaties. Dit masteronderzoek tracht te voorzien in de behoefte naar meer kennis over de oorzaken van barrières voor de realisatie van deze inter-connector projecten en over de mogelijkheden om deze procedures in de toekomst sneller te doen verlopen.

Door te kijken naar de twee inmiddels voltooide interconnector projecten van Nederland op zee, NorNed en BritNed, kan in kaart worden gebracht welke problemen er tijdens de vergunningverwerving ontstaan. Daarnaast kan verklaard worden waarom NorNed veel extra kosten, stagnatie en een bezwaarprocedure met zich mee bracht en de vergunningverlening van BritNed in vergelijking daarmee soepel is verlopen.

Uit dit onderzoek bleek dat de verschillen in resultaat o.a. te wijten kunnen zijn aan de samenstelling en structuur van het netwerk en aan de gekozen netwerkmanagementstrategie. Onduidelijk is echter nog of de verschillen in resultaten verklaard kunnen worden door één van deze twee factoren of door de combinatie ervan. Hiervoor zal nog een derde interconnector project moeten worden geanalyseerd. Een derde casestudie kan hier antwoord opgeven.

Uit de casestudies kan geconstateerd worden dat er aanwijzingen zijn dat de netwerkstructuur en de toegepaste netwerkmanagement strategie aanzienlijk effect hebben op het besluitvormingsproces. Bepaalde netwerk kenmerken kunnen de vergunningverwerving en besluitvorming negatief beïnvloeden. Deze belemmerende kenmerken bleken te zijn: pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek. Doordat het tracé van NorNed door het verdragsgebied Eems-Dollard werd gepland, heeft het besluitvormingsproces te maken gekregen met veel impasses. Dit komt omdat door deze omstandigheid de pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek van het netwerk toenamen. Het zou het afwegen waard zijn geweest om het tracé niet door dit gebied te laten lopen.

Tevens is gebleken dat het van belang is, hoe er gestuurd wordt binnen een dergelijk netwerk. Het verbinden van actoren en het actief betrekken van actoren hadden een aanzienlijke positieve invloed op de vergunningverwerving. Daarnaast kan verondersteld worden dat het gezamenlijk exploreren een positief effect zal hebben op de vergunningverlening. Een derde veronderstelling dat, uit dit onderzoek, naar voren is gekomen is dat arrangeren ook een positief effect zal hebben op de vergunningverlening. De netwerkmanagement strategie arrangeren richt zich op het opzetten van tijdelijke structuren ten behoeve van overleg, interactie en deliberatie. Te denken valt aan het opzetten van een projectorganisatie, maar ook het zorgen voor korte communicatielijnen.

Op basis van dit onderzoek kunnen er een aantal aanbevelingen worden geformuleerd ten behoeve van de COBRACable en andere toekomstige interconnector projecten op zee.

(Her)overwegen om in de toekomst het verdragsgebied Eems-Dollard voor interconnector projecten te ontwijken. Achteraf kan misschien worden geopperd dat het Lauwersoog tracé, ondanks het moeilijke gedeelte over land en technisch lastiger, beter was geweest. Het is echter moeilijk om hierover harde uitspraken te doen.

In verlengde van de eerste aanbeveling is het TenneT TSO BV aan te raden bij de tracékeuze een derde openbaar gezag te mijden. BritNed heeft bijvoorbeeld Belgisch grondgebied ontweken. Dit is het besluitvormingsproces ten goede gekomen. Een tracékeuze, door een ander land, zal de samenstelling en structuur van het netwerk beslissers aanzienlijk veranderen. Het netwerk zal dan pluriformer en complexer worden. Tevens kan eventueel de geslotenheid toenemen. Dit komt omdat er actoren in het netwerk komen die niet open staan voor de energie belangen.

De derde aanbeveling is dat er bij interconnector projecten veel aandacht moet worden besteed tijdens het voortraject. Hiervan zullen in een later stadium van het proces de vruchten worden geplukt. Alle *stakeholders* met elkaar verbinden, gezamenlijk een m.e.r. procedure doorlopen, proces afspraken maken en in een vroeg stadium een *joint-venture* opzetten om kennis uitwisseling mogelijk te maken, zijn hiervoor uitstekende netwerkmanagement strategieën.

Geconcludeerd kan worden dat hoe gedetailleerder en beter het MER-proces, hoe soepeler het besluitvormingsproces zal verlopen. Tevens zal hierdoor eerder consensus ontstaan. Bij NorNed werden de Duitse overheden nauwelijks betrokken bij de m.e.r.-procedure. Aan de Duitse overheden werd enkel een vertaling van het MER-rapport toegestuurd. Vervolgens moest de Duitse WSA wel op basis hiervan de vergunning verlenen. Als de Duitse overheden beter worden betrokken bij de m.e.r.-procedure is er winst te halen voor het besluitvormingsproces. Door gebruik te maken van *verbinden* en *exploreren* zal een consensus dichterbij liggen.

Een laatste aanbeveling is om eens te gaan kijken naar de mogelijkheden voor een grensoverschrijdend converteer station op zee. Hierdoor zal er niet voor elk nieuw windmolenpark een kabel naar het vaste wal getrokken te hoeven worden. Ook kunnen de interconnector kabels (koppeling van netwerken in afzonderlijke kuststaten) dan gekoppeld worden aan deze converteerstations op zee. Doordat de Waddenzee bijvoorbeeld al vol ligt met kabels en het plannen van een nieuwe kabel daar lastig kan zijn, is het zoeken naar alternatieven wenselijk.

Afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
A.v.v.	Algemeen verbindende voorschriften
APV	Algemene plaatselijke verordening
art.	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOR	Voorontwerp Besluit Omgevingsrecht
BSH	<i>Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie</i>
B&W	College van burgemeester en wethouders
EC	Europese Commissie
EEZ	Exclusieve economische zone
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
Fig.	Figuur
GS	Geduceerde Staten
MER	Milieueffectenrapportage
Mvt	Memorie van Toelichting
Ministerie van EZ	Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij
Ministerie van V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
NEA	Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor
Nbw	Natuurbeschermingswet 1998
pkb	Planologische kernbeslissing
pmv	Provinciale milieuverordening
Sep	Samenwerkende Elektriciteit Productiebedrijven
SEV II	Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening
SEV III	Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening
SGV	Structuurschema groene ruimte
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
TSO	Transmission System Operator
uov	Uniforme openbare voorbereidingsprocedure
TWENTIES	<i>Transmission system operation with large penetration of Wind and other renewable Electricity sources in Networks by means of innovative Tools and Integrated Energy Solutions</i>
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbr	Wet beheer Rijkswaterstaatwerken
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oude)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe)
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
WSA	<i>Wasser- und Schifffahrtsämter</i>

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op het onderzoek. Eerst komt het onderwerp van onderzoek aan de orde: inter-connectie op zee. Dan wordt de doelstelling van het onderzoek besproken: efficiënte, effectieve en legitieme vergunning verwerving door de initiatiefnemer voor inter-connectie op zee. Vervolgens wordt toegelicht welke theoretisch benadering is gekozen: netwerkmanagement. Vervolgens komen de vraagstelling en deelvragen aan bod. Daarna wordt ingegaan op de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Vervolgens wordt de onderzoeksopzet besproken. Dit inleidend hoofdstuk sluit af met de leeswijzer: in deze leeswijzer staat hoe dit rapport is opgebouwd.

1.1 Het onderwerp: inter-connectie op zee

De uitstoot van CO₂ is een belangrijke oorzaak voor de opwarming van de aarde en de daarmee samenhangende verandering van het klimaat. Om de uitstoot van CO₂ te verminderen heeft de EU voor het jaar 2020 doelstellingen geformuleerd met betrekking tot intensiever gebruik van duurzame energiebronnen en minder gebruik van fossiele brandstoffen. Door minder fossiele brandstoffen te gebruiken moet de uitstoot van CO₂ in 2020 met 20% worden verminderd. Van het totale energieverbruik zal 20% uit duurzame energiebronnen moeten worden betrokken. De EU heeft ook een verbetering van de energie-efficiënte met 20% ten doel gesteld. De wens minder afhankelijk te worden van olieproducerende landen speelt hierbij ook een rol.

Het verbeteren van het energietransport tussen de lidstaten van de EU kan bijdragen aan vermindering van de CO₂ uitstoot (EC, 2007). Energietransport tussen lidstaten is alleen mogelijk met inter-connectie. Inter-connectie wil zeggen dat de elektriciteitsnetten van twee (of meer) landen met elkaar verbonden worden door de aanleg van elektriciteitskabels. Twee of meer nationale elektriciteitsnetten worden gekoppeld en met elkaar geïntegreerd, zodat transport van energie tussen landen mogelijk wordt. De elektriciteitsnetten worden met elkaar verbonden middels kabels die zowel over land (*onshore*) als over de zeebodem (*offshore*) lopen. In het verleden werd het Nederlandse elektriciteitsnet op land verbonden met dat van België en Duitsland. De koppeling over zee van het Nederlandse elektriciteitsnet met dat van Engeland en Noorwegen is een recente ontwikkeling waarmee nog weinig ervaring is opgedaan.

Het is de bedoeling dat ook de (toekomstige) windmolenparken op zee en aan de kust worden aangesloten op de inter-connectie kabels op zee (TenneT, 2011). Zo wordt een beter gebruik van windenergie mogelijk. Windenergie is (nog) moeilijk op te slaan en bij de opwekking van veel energie kan dit (soms) niet door nationale gebruikers worden geconsumeerd. Inter-

connectie biedt de mogelijkheid de opgewekte energie te exporteren voor gebruik in andere lidstaten: dus om een ruimere markt met afnemers te bedienen. Omdat de EU zich ten doel heeft gesteld om in de toekomst meer gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen zoals windenergie (Greenpaper, 2007), zal dit in de toekomst leiden tot een grotere behoefte aan (offshore) inter-connectie. Het opwekken van energie door windparken op zee is een van de mogelijkheden om meer duurzame energie op te wekken. Door dit Europees beleid zijn er in Europa diverse interconnector projecten gerealiseerd. In figuur 1.1 zijn deze projecten weergegeven.

Het project TWENTIES is door de Europese Unie ingesteld om het gebruik van windenergie te ondersteunen. Het doel van dit project is om de barrières die de integratie van windenergie in de reguliere energiedistributie in de weg staan, weg te nemen. Daartoe zijn zes deelprojecten ontwikkeld die bedoeld zijn om de voordelen aan te tonen van nieuwe duurzame technologie op het gebied van energie. Daarnaast heeft het project TWENTIES als doel om te onderzoeken welke mogelijkheden er in de toekomst zijn voor een Europees elektriciteitsnet op zee.

Binnen het project TWENTIES heeft de Nederlandse netwerkbeheerder TenneT TSO BV¹ de verantwoordelijkheid voor *workpackage* 17. Dit deelproject is gericht op het stroomlijnen van de vergunning verwerving voor offshore inter-connector projecten en het verbinden van windenergieparken op zee met de nationale netwerken (TWENTIES, 2010).

Het realiseren van inter-connector projecten verloopt om verschillende redenen niet altijd soepel (TWENTIES, 2011). Het realiseren van de offshore inter-connector projecten blijkt namelijk de nodige problemen met zich mee te brengen (TWENTIES, 2010). De knelpunten waarmee de initiatiefnemer wordt geconfronteerd hebben betrekking op onduidelijkheden op het gebied van kabeltypes, kennis van de zeebodem, vergunningverlening, regulering, veiligheidseisen, kwaliteitseisen en milieueisen. Voor *offshore* inter-connector projecten zijn er (nog) geen standaard internationale en Europese normen, richtlijnen of procedures. Het is niet altijd duidelijk welke instantie het bevoegde gezag op zee is, terwijl dit op land (gezag nationale staat) wel duidelijk is. Kabels kunnen door het zeegebied van verschillende staten lopen die ieder hun eigen ruimtelijke procedures en regels kennen. Kabels kunnen door internationaal gebied gelegd worden waar



het internationale recht geldig is en het ruimtelijke beleid (meestal) onduidelijk is (zie ook figuur

¹ Zie tekstbox pagina 4

² Wanneer een bestaande procedure vaker is doorlopen, neemt de kennis toe en wordt de procedure met verloop van tijd ervaren als meer routinematig: een kwestie van leren.

³ Cobracable is een elektriciteitskabel over de bodem van de Noordzee tussen Nederland en Denemarken.

⁴ De BritNed-kabel is een elektriciteitskabel over de bodem van de Noordzee tussen Nederland en Groot-Brittannië.

⁵ De NorNed-kabel is een hoogspanningskabel tussen Noorwegen en Nederland.

1.2). In een enkel geval wordt de aanspraak op een gebied in de zee door verschillende landen geclaimd (bijvoorbeeld Nederland – Duitsland hebben een verschil van mening over het grensverloop in de Eemsdelta).

Terwijl de wet en regelgeving voor *offshore* gebieden nog diffuus en onderontwikkeld is, worden er diverse initiatieven genomen om inter-connectie op zee tot stand te brengen. Hierbij stuiten de initiatiefnemers (waaronder TenneT TSO BV) op problemen die voortkomen uit tegengestelde belangen van andere gebruikers van de zee, zoals scheepvaart, visserij, recreatie en milieuorganisaties (TWENTIES, 2010). Wanneer een initiatiefnemer voor een interconnector project een vergunning aanvraag doet, kunnen andere belanghebbende partijen pogingen ondernemen de vergunningverlening zodanig te beïnvloeden dat er wijzigingen ontstaan bijvoorbeeld met betrekking tot het tracé, de diepte en de toe te passen technieken waardoor er een voor de door hen vertegenwoordigde belangen een gunstige uitkomst ontstaat. Ook is het denkbaar dat de interventie van de milieuorganisatie erop is gericht om de aanleg van een kabel in zijn geheel te verhinderen, bijvoorbeeld omdat de aanleg van de kabel een natuurgebied verstoort.

Om hun argumenten kracht bij te zetten schakelen betrokken partijen onderzoeksbureaus in. Deze rapporten halen deelaspecten van de locatiekeuze en aanlegmodaliteiten naar voren. Een stortvloed aan rapporten kan het resultaat zijn. Dit leidt soms tot vertraging, onzekerheid en patstellingen. De vergunningverlenende overheid kan het initiatief nemen om onafhankelijke instanties in te schakelen om tot een meer objectief advies over de vergunningaanvraag te komen.

Meer onderzoek met het doel meer kennis te verwerven over de oorzaken van barrières voor de realisatie van inter-connector projecten en over de mogelijkheden om deze procedures in de toekomst sneller te doen verlopen, is gewenst. Bij de totstandkoming van inter-connector projecten doen zich problemen voor doordat de interne projectorganisatie van de bij de aanleg van de nieuwe kabelverbinding betrokken partijen niet goed geregeld is. Dit is een organisatorisch probleem en in mindere mate een ruimtelijk (planologisch) probleem. Uit reeds verricht onderzoek is gebleken dat de barrières rond inter-connector projecten zijn te groeperen in de volgende rubrieken: a) barrières die het gevolg zijn van onvolkomenheden in de interne organisatie van inter-connector projecten; b) barrières die voortkomen uit onduidelijkheid over procedures, bevoegdheidsverdeling en normstelling; en c) barrières die ontstaan in het onderhandelingsproces met de bij het project betrokken partijen (derden). De rubrieken zijn met elkaar verweven. In deze scriptie richt ik mij vooral op de laatste categorie barrières

Tekstbox 1: TenneT TSO BV

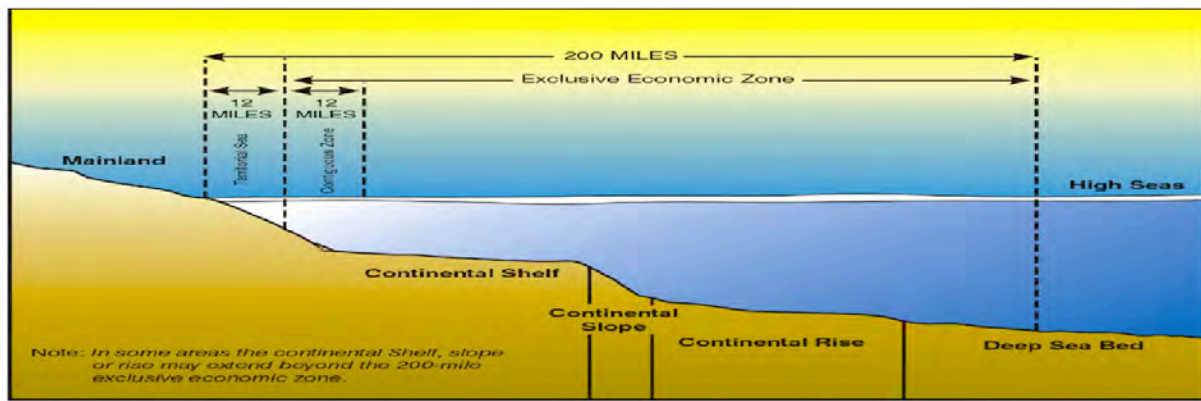
TenneT TSO BV

Bij besluitvorming over inter-connectie op zee spelen de nationale netwerkbeheerders een belangrijke rol. Zij hebben immers de publieke taak een toegankelijk netwerk aan te bieden aan de leveranciers van energie. Zij vragen als initiatiefnemers de vergunningen aan om het elektriciteitsnetwerk uit te kunnen breiden. TenneT TSO BV is een Nederlands nutsbedrijf. TenneT TSO BV is door de Nederlandse Energiekamer aangewezen als Nederlandse *Transmission System Operator* (TSO). TenneT TSO BV is de beheerder van het Nederlandse energie transportnet. Zij is verantwoordelijk voor een veilige, betrouwbare en doelmatige elektriciteitsvoorziening in Nederland. Deze verantwoordelijkheid geldt zowel op korte als lange termijn. Op basis van de Nederlandse Elektriciteitswet 1998 is TenneT, in haar positie als exploitant, niet alleen verantwoordelijk voor het beheer van het Nederlandse elektriciteitsnet, maar ook verantwoordelijk voor de uitbreiding van het landelijke net. TenneT TSO BV is daarom bevoegd het Nederlandse nationale elektriciteitsnet uit te breiden: interconnectie. TenneT TSO BV richt zich niet alleen (meer) op de Nederlandse markt maar is ook de eerste en grootste grensoverschrijdende energietransporteur van Europa. Met circa twintig duizend kilometer aan hoogspanningsverbindingen en energiekabels (op land en op zee) en circa 35 miljoen eindgebruikers in Nederland en Duitsland behoort TenneT TSO BV tot de grootste elektriciteitstransporteurs van Europa. De focus van TenneT TSO BV is gericht op de ontwikkeling van een Noordwest-Europese energiemarkt en op bevorderen van het gebruik van duurzame energie. Met de nadruk op duurzame energie komt zij tegemoet aan diverse nationale en Europese milieudoelstellingen. (Bron; Tenneset.nl)

Dit scriptieonderzoek tracht te voorzien in deze behoefte naar meer kennis over de oorzaken van barrières voor de realisatie van inter-connector projecten en over de mogelijkheden om deze procedures in de toekomst sneller te doen verlopen. Bij het hele proces voorafgaand aan de daadwerkelijke realisatie van een inter-connector project zijn diverse partijen betrokken, die niet zelden tegengestelde belangen hebben. Tijdens de vergunningverlening en het voortraject worden besluiten genomen over de wijze waarop het project wordt uitgevoerd. In dit onderzoek staat deze kant van de besluitvorming centraal. Dit onderzoek richt zich op de problemen die spelen bij de vergunning verwerving voor inter-connector projecten op zee in Nederland. Problemen in deze besluitvorming kunnen ontstaan als gevolg van het samenstel van bij het project betrokken partijen (netwerkstructuur), maar ook door de interactie tussen deze partijen (proces). Er zijn bijvoorbeeld te veel actoren met een tegengesteld belang. Niet alle actoren worden intensief betrokken bij de besluitvorming waardoor er in een later stadium problemen ontstaan. De initiatiefnemers kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met veel afhankelijkheden. Waar onduidelijke regelgeving en coördinatie het onderhandelingsproces van de betrokken partijen bemoeilijken, zal deze institutionele context in het onderzoek worden betrokken. Ook wordt gekeken naar de manier

waarop het proces wordt gestuurd en hoe conflicten worden gehanteerd (netwerkmanagement). In figuur 1.2 wordt een onderscheid gemaakt tussen de nationale wateren waarover de lidstaat de scepter zwaait en de internationale wateren waar deels het volkenrecht (internationaal publiekrecht) en deels het EU-recht op van toepassing is.

Figuur 1.2 Juridische gebieden van interconnector projecten op zee



Bron: (Churchill & Lowe, 1999, p 25)

1.2 Doelstelling: efficiëntere en effectievere vergunningverwerving

Dit onderzoek moet een bijdrage leveren aan *workpackage 17*, onderdeel van het project TWENTIES. Dit deel van TWENTIES valt onder de verantwoordelijkheid van TenneT TSO BV. Het doel van *workpackage 17* is meer informatie te vergaren over hoe de netwerk kenmerken en gekozen netwerkmanagement strategie bij het verkrijgen van vergunningen voor het realiseren van inter-connectie op zee de besluitvorming bemoeilijken. Bij TenneT TSO BV en andere Europese energiedistributeurs is er behoefte aan kennis over het proces van vergunningverlening en de rol die overheden en derde belanghebbenden hierbij spelen. TenneT TSO BV treedt op als initiatiefnemer van inter-connectie en moet daarom een groot aantal vergunningen verwerven. Inzicht in het proces van vergunningverlening stelt de initiatiefnemer in staat een betere vergunningaanvraag op te stellen en om op een betere manier relaties te onderhouden met de *stakeholders* tijdens het proces. De doelstelling kan nader beschreven worden als:

Het vergroten van het inzicht in problemen die ontstaan bij het voorbereiden van inter-connectie projecten zodat gerichte sturing van het proces van vergunning verwerving mogelijk wordt.

Tegenwoordig wordt veel gesproken over hoge bestuurslasten. Procedures duren langer dan gepland (TenneT, 2010). De kosten van administratieve procedures lopen uit de hand (TenneT,

2010). De kosten van juridische advisering lopen op. Er is behoefte aan simpele en snelle procedures zodat aanvragers, overheden en ook derden weten waar ze aan toe zijn (TWENTIES, 2009). Wanneer de kennis bij alle partijen toeneemt, zal blijken dat de procedures - wel beschouwd - in de praktijk toch eenvoudig kunnen zijn² en dus sneller kunnen worden doorlopen.

Dankzij meer inzicht in het proces kunnen aanvragers, overheden en derden zich weer richten op de inhoud, dus op de belangen die in het geding zijn. Die inhoud betreft deels de totstandkoming van inter-connectie op zee, maar deels ook het recht doen aan de belangen van visserij, koopvaardij, milieu, marine, vaargeulbeheerders, recreatievaart, olie- en gaswinning en onderhoudswerk. Die belangen zijn soms tegengesteld. Dit vraagt om onderhandeling, misschien ook om een compromis.

Wanneer de processen van vergunning verkrijging meer gericht en transparant verlopen, kan ook sneller een Europese infrastructuur voor energietransport worden ontwikkeld. Dit laatste is een noodzakelijke voorwaarde voor efficiënt en duurzaam energiegebruik (zie paragraaf 1.1).

Dit onderzoek tracht te verklaren waarom bepaalde interconnector projecten moeilijk vergunbaar zijn. Komt dit door een verkeerde netwerkmanagement strategie of is dit te verklaren door karakteristieken van het netwerk?

1.3 De benadering: netwerkmanagement

Bij besluitvorming over vergunningen voor inter-connectie op zee kunnen zich problemen voordoen. Problemen in besluitvorming ontstaan doordat andere partijen dan de initiatiefnemer zoals visserij, scheepvaart of havenautoriteiten, maar ook milieuorganisaties en derde landen *andere belangen* hebben bij de voorgestelde kabelverbinding en zich in deze procedure mengen. De belanghebbende partijen worden in het vervolg *stakeholders* genoemd.

Het begrip *stakeholders* is de afgelopen jaren door veel auteurs op een verschillende manier gedefinieerd (Friedmann & Miles, 2006). Er zijn zowel brede als smalle definities van *stakeholders*. Walker en Marr definiëren *stakeholder* als volgt: “*Stakeholder is a term for individuals or groups who have a connection to or an association with an organization*”. *They have a stake, claim, or interest in the day-to-day operation of the business*” (Walker & Marr, 2001). *Stakeholders* zijn partijen waarvan belangen kunnen worden beïnvloed door de activiteiten van de onderneming (initiatiefnemer) of die zelf invloed op de belangen van de onderneming kunnen uitoefenen. In het kader van het onderzoek naar inter-connectie projecten zal ik *stakeholders* definiëren als een actor die bij de aanleg dan wel het gebruik van de elektriciteitskabel een duidelijk belang heeft dan wel voor de realisatie van het project onmisbaar is.

² Wanneer een bestaande procedure vaker is doorlopen, neemt de kennis toe en wordt de procedure met verloop van tijd ervaren als meer routinematig: een kwestie van leren.

In de netwerkbenadering vormen de *stakeholders* die betrokken zijn bij een inter-connectie project een netwerk. In een netwerk bestaat er tussen actoren ofwel *stakeholders*, een zekere onderlinge afhankelijkheid. Netwerken kunnen verschillen. Een netwerk kan bestaan uit *stakeholders* die allemaal hetzelfde willen (consensus), maar het netwerk kan ook bestaan uit *stakeholders* die sterk tegengestelde belangen hebben en allemaal iets anders willen (conflict).

In sommige netwerken hebben de *stakeholders* een verschillende maatschappelijke en/of juridische positie. De heterogeniteit van het netwerk is dan groot. In andere inter-connectie netwerken verkeren de *stakeholders* in een vergelijkbare maatschappelijke en/of juridische positie. Het netwerk is dan meer homogeen. Soms is de initiatiefnemer van het project in hoge mate afhankelijk van medewerking van andere *stakeholders* (eenzijdige afhankelijkheid). In andere netwerken zijn deze andere *stakeholders* op hun beurt erg gevoelig voor hulpbronnen van de initiatiefnemer (wederzijdse afhankelijkheid).

Processen van vergunningverlening kennen een lang tijdsverloop. Tijdens het proces van vergunningverlening kan het samenstel van *stakeholders* veranderen (dynamiek). Deze dynamiek doet zich vooral voor bij netwerken die worden getypeerd als open. Onderzoek naar het verloop van besluitvormingsprocessen op basis van de netwerkbenadering laat zien dat kenmerken van de netwerkstructuur waarin een besluitvormingsproces zich voltrekt van invloed zijn op het verloop en het resultaat van de besluitvorming (draagvlak of afstel) (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

Bij netwerkmanagement (sturing: invloedsuitoefening) gaat het om de wijze waarop de regisseur (de initiatiefnemer of de vergunningverlener) de diverse *stakeholders* in het netwerk bij het proces betreft en tracht te beïnvloeden (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011). Bij het realiseren van een inter-connector project streeft de initiatiefnemer naar het creëren van draagvlak, het genereren van creativiteit en het zoeken naar tot wederzijds voordeel strekkende transacties (win-win situaties). Interactie met *stakeholders* kan een bijdrage leveren aan het oplossen van problemen. Interactie kan echter ook leiden tot conflict en impasses (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011).

Bij sommige processen van vergunningverlening wordt er veel gezamenlijk onderzoek gedaan, zodat de *stakeholders* over dezelfde informatie beschikken. Soms ligt het accent van het netwerkmanagement vooral op het leggen van verbindingen tussen de *stakeholders* in het netwerk: het zorgen voor goed contact. Walker en Marr (2001) stellen dat hoe beter het contact met de *stakeholders* is, hoe beter een organisatie kan functioneren. De manier waarop de initiatiefnemer de andere *stakeholders* benadert en van informatie voorziet (netwerkmanagement) zal van invloed zijn op het verloop en het resultaat van de vergunningverlening.

1.4 Vraagstelling: barrières

Om de benodigde kennis te verwerven, is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- *Wat is de invloed van de netwerkstructuur en het netwerkmanagement op het optreden van barrières bij vergunning verwerving voor inter-connectie op zee?*

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke stakeholders zijn betrokken bij inter-connectie op zee?*
- 2 Wat is de structuur van de relaties tussen deze stakeholders?*
- 3 Welke barrières doen zich voor bij het verwerven van vergunningen voor inter-connectie op zee?*
- 4 Hoe reageren initiatiefnemers en vergunningverleners op het optreden van barrières in het proces van vergunningverlening?*
- 5 Welke vormen van netwerkmanagement zijn effectief?*

Ad 1): In de eerste plaats moeten we weten wie er allemaal betrokken zijn bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen voor het realiseren van een verbindingkabel op zee. We verwachten op grond van het TWENTIES rapport dat er verschillende overheden zijn die deelbevoegdheden hebben. We verwachten ook dat er verschillende organisaties zijn die een belang hebben bij het al dan niet verlenen van de betreffende vergunningen. Zodra we de te onderzoeken cases hebben geselecteerd, gaan we kijken wie het initiatief tot het project genomen heeft? Welke instanties zijn het bevoegd gezag bij de besluitvorming over de aangevraagde vergunningen? Welke *stakeholders* spelen een rol? Welke belangen, middelen en percepties hadden zij? Wie zijn voorstander, wie zijn tegenstander?

Ad 2): In de netwerkbenadering (zie verder hoofdstuk 2) wordt veel belang gehecht aan de relaties tussen de actoren en de kenmerken van het samenstel van actoren (het netwerk). Welke afhankelijkheden bestaan er tussen de *stakeholders*? Welke beleidscoalities zijn er? Door twee cases van inter-connectie-aanvragen te bekijken, kan duidelijk worden in hoeverre de samenstelling en structuur van de beide netwerken van elkaar verschilt. In hoofdstuk 2 worden enkele hypothesen opgeworpen over de invloed van de samenstelling van het netwerk op het proces van vergunningverlening.

Ad 3): Barrières worden omschreven als vertragingen, impasses en onzekerheden die zich kunnen voordoen in het proces naar een uitvoerbare vergunning voor inter-connectie op zee. Door de besluitvorming vanaf het eerste initiatief tot aan de start van de daadwerkelijke aanleg van de kabel te beschrijven, blijkt wanneer er conflicten, impasses of herhalingen optreden. Waarom verliep het proces moeizaam? Voor enkele cruciale momenten in de besluitvorming zal worden bekeken

waarom deze impasses zijn opgetreden en wat er werd gedaan om deze impasses uit de wereld te helpen. Hierbij kan worden gedacht aan samen onderzoek doen, overleg voeren of bijvoorbeeld een bemiddelaar benaderen (*mediation*).

Ad 4): Tegenstanders van inter-connectie zullen tevreden zijn wanneer er vertraging optreedt, of wanneer de kabel in zijn geheel wordt geschrapt. Van uitstel komt afstel. Van de initiatiefnemers en soms ook van de vergunningverlenende overheden mag worden verwacht dat deze pogingen doen om impasses te doorbreken. Hoe wordt er omgegaan met tegenstrijdige belangen? Hoe wordt het gebrek aan kennis opgelost? Wat wordt er gedaan om de juridische onzekerheid te verminderen? Door twee cases van vergunningverlening te vergelijken kan worden vastgesteld welke verschillen er zijn in het netwerkmanagement dat TenneT TSO BV in de beide procedures heeft gekozen. Klijn, Edelenbos en Steijn formuleren verwachtingen over welke vorm van netwerkmanagement meer effectief is. In het volgende hoofdstuk ga ik daar meer uitvoerig op in.

Ad 5): Sommige vormen van netwerkmanagement zijn effectief in het wegnemen van barrières. Andere vormen van netwerkmanagement resulteren juist in het vergroten van de impasses? Wat werkt of niet werkt, hangt ook af van de context, dus van de samenstelling van het netwerk. In het volgende hoofdstuk worden hypothesen geformuleerd over het effect van verschillende vormen van netwerkmanagement gedurende de vergunningverwerving bij interconnector projecten op zee. Door deze verwachtingen te confronteren met de gegevens over twee processen van vergunningverwerving, kan antwoord worden gegeven op de vijfde deelvraag. Als deze vijfde deelvraag beantwoord kan worden, kan ook tegemoet gekomen worden aan de informatiebehoefte van TenneT TSO BV, de opdrachtgever van dit onderzoek.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

De bestuurskundigen Klijn, Edelenbos en Steijn (2011) stellen dat er nog weinig inzicht is in de vraag hoe verschillende vormen van netwerkmanagement invloed hebben op het succesvol verloop van besluitvormingsprocessen. Er is al wel de nodige kennis over de invloed van netwerkkenmerken op besluitvorming.

Dit onderzoek kan laten zien in hoeverre recente ideeën (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2011) over het belang van onderzoek (kennis delen), verbinden (stakeholders bij elkaar brengen) en procedures (fasering, bevoegdheidsverdeling) van betekenis zijn voor het voorkomen van impasses bij processen van vergunningverlening op zee. Bovendien zal worden voortgebouwd op inzichten met betrekking tot de invloed van de netwerksamenstelling op de besluitvorming.

Bij onderzoek naar ruimtelijke ontwikkelingsprojecten op land is regelmatig gebruik gemaakt van de netwerkbenadering. Het planologisch onderzoek naar besluitvorming ten aanzien van het gebruik van de maritieme ruimte staat nog in de kinderschoenen. Met dit werkstuk kan worden bekeken of de netwerkbenadering ook relevant is voor planologisch onderzoek naar interconnectie op zee.

Het onderzoek is theoriegericht. In het volgende hoofdstuk worden vooraf verwachtingen geformuleerd. Door deze verwachtingen te toetsen kan antwoord worden gegeven op een effectiviteitsvraag (deelvraag 5): welke vormen van sturing zijn effectief bij het vermijden of wegnemen van barrières in processen van vergunningverwerving voor interconnectie op zee?

1.6 Onderzoek opzet

Processen van vergunningverlening lopen enkele jaren. Elk proces van vergunningverlening is anders. Het maakt wat uit of het gaat om een kabel richting Engeland, Denemarken of Noorwegen. Om die reden wordt bij onderzoek naar vergunningverlening meestal de casestudybenadering gekozen. Dat wil zeggen dat een bepaald verschijnsel – in dit geval vergunningverwerving – zowel in de tijd als in de concrete context wordt beschreven en geanalyseerd.

Het te onderzoeken proces van besluitvorming gaat over: vergunningverwerving voor interconnectie op zee; daarbij gaat het om het proces vanaf de eerste aanvraag tot aan het moment van daadwerkelijke aanleg van de kabel; hierbij richt de aandacht zich meer in het bijzonder op de invloed van *stakeholders*, op het optreden van barrières, op het effect van sturing en op de samenstelling van het netwerk.

De opgeworpen vragen (zie paragraaf 1.4) worden beantwoord door twee processen van vergunningverwerving te beschrijven, te analyseren en met elkaar te vergelijken. TenneT TSO BV wil de kennis die dit onderzoek kan opleveren vooral benutten bij de vergunningverwerving voor de nieuwe kabel naar Denemarken (COBRACable³). Dit project is nog niet afgesloten: we weten dus nog niet hoe het afloopt. Vergelijkbaar met COBRACable zijn de inter-connectie projecten BritNed⁴ en NorNed⁵. Deze twee projecten op zee zijn inmiddels wel afgesloten en gerealiseerd. Dit zijn tevens de enige twee interconnecties die Nederland heeft op zee (zie figuur 1.1). Uit de beschrijving van deze twee afgesloten projecten kunnen lessen worden getrokken die bruikbaar zijn voor COBRACable en vergelijkbare projecten die in de planning zitten om de windparken op zee met de nationale elektriciteitsnetten te verbinden.

³ Cobracable is een elektriciteitskabel over de bodem van de Noordzee tussen Nederland en Denemarken.

⁴ De BritNed-kabel is een elektriciteitskabel over de bodem van de Noordzee tussen Nederland en Groot-Brittannië.

⁵ De NorNed-kabel is een hoogspanningskabel tussen Noorwegen en Nederland.

In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe de gegevens over NorNed en BritNed zijn verzameld. Daarbij zijn zowel gesprekken gevoerd met informanten als werden er de nodige documenten bestudeerd (Van der Zwaan, 1990). In hoofdstuk 3 wordt ook uiteengezet hoe de beide processen van vergunningverwerving worden vergeleken. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk uiteengezet naar welke variabelen (begrippen) er zal worden gekeken en hoe deze worden geoperationaliseerd.

Het onderzoek belicht de initiatiefase, definitiefase, ontwerpfase en vergunningfase. Het zal daarbij in het bijzonder gaan om barrières die ontstaan door het getouwtrek tussen *stakeholders* met tegengestelde belangen. Dit getouwtrek tussen *stakeholders* speelt momenteel bij de planning van COBRACable. Verschillende organisaties zoals de landbouwvereniging (kustgebied) en milieuvereniging (zeegebied) zijn geen voorstander van dit interconnector project en proberen de besluitvorming te beïnvloeden, mogelijk om een hogere schadevergoeding te ontvangen. Bij interconnectie op zee speelt daarbij mee dat de regelgeving nog niet erg ver ontwikkeld is. Dat kan aanleiding geven tot onzekerheid. We veronderstellen dat deze beleidsruimte bepaalde *stakeholders* veel ruimte biedt om naar eigen inzicht invloed uit te oefenen op het proces.

1.7 Leeswijzer

De scriptie is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk beschrijft de aanleiding, vraagstelling en afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader geschetst. Hierbij zal met name aandacht worden besteed aan inzichten vanuit de netwerkbenadering. Aan het eind van hoofdstuk 2 worden twee concrete hypothesen geformuleerd. De eerste hypothese zal gaan over het verwachte effect van de netwerkkenmerken op de besluitvorming. De tweede hypothese zal een uitspraak doen over de verwachting van de gekozen sturing strategie op de besluitvorming. In hoofdstuk 3 wordt verantwoord hoe de gegevens zijn verzameld en hoe deze gegevens met elkaar zijn vergeleken. In hoofdstuk 4 wordt de vergunningverwerving met betrekking tot NorNed beschreven en geïnterpreteerd. Bij deze interpretatie wordt gebruik gemaakt van begrippen uit de netwerkbenadering. In hoofdstuk 5 wordt de besluitvorming over de vergunningverwerving met betrekking tot BritNed beschreven. Aan de hand van de hypothesen die aan het eind van hoofdstuk 2 worden geformuleerd wordt in de hoofdstukken 4 en 5 een vergelijking gemaakt van de beide processen van vergunningverwerving. Daarnaast trachten de hoofdstukken 4 en 5 de geformuleerde hypothesen te toetsen aan de praktijk uit NorNed en BritNed. In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen en een reflectie op de gevonden resultaten en onderzoeksmethoden.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader:

Netwerkmanagement van vergunning verwerving voor offshore inter-connectie

Om te bepalen welke vormen van sturing een vlot verloop van het proces van vergunningverwerving bevorderen, moet van tevoren een begrippenkader worden geselecteerd. In dit hoofdstuk wordt voorgesteld de zogeheten netwerkbenadering te kiezen (paragraaf 2.1). In deze benadering wordt niet uitgegaan van één centrale actor die als soeverein (almachtig) de besluitvorming kan bepalen, maar van een groep actoren die in een proces van duwen en trekken bepalen wat er feitelijk wordt besloten. Binnen de netwerkbenadering wordt een onderscheid gemaakt tussen statische kenmerken van het netwerk (de netwerkstructuur) en de gekozen vormen van sturing (de gekozen vorm van netwerkmanagement). In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de relevante kenmerken van stakeholders. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op relevante kenmerken van het netwerk als geheel. In paragraaf 2.4 wordt stilgestaan bij verschillende vormen van sturing. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie. Aan het eind van de paragrafen 2.3 en 2.4 worden verwachtingen geformuleerd over de condities die leiden tot een effectieve vergunningverwerving.

2.1 Rationele actor benadering versus netwerkbenadering

Het object van onderzoek is – zoals in het vorige hoofdstuk werd gesteld - inter-connectie op zee. Bij inter-connectie nemen de nationale netwerkbeheerders het initiatief. Overheden treden op als bevoegd gezag: ze kunnen de voorgestelde kabelverbinding toelaten of verbieden. Overheden kunnen de totstandkoming van inter-connectie niet opleggen. De netwerkbeheerder die het initiatief neemt om een kabel door de Noordzee te trekken, moet er rekening mee houden dat er veel andere functies en belangen door deze (delen van de) zee worden gediend. Op de Noordzee treffen we ook koopvaardij en veerboten aan. De Noordzee levert de consument vissen en schaaldieren. Op volle zee worden marine oefeningen uitgevoerd. Aan de kust zijn er de vaargeulen die door de havenautoriteiten worden uitgebaggerd. Op zee worden olie en gas gewonnen. Over de zeebodem lopen niet alleen elektriciteitskabels maar ook kabels voor telefonie en andere vormen van datatransport. Het belang van elektriciteitstransport zal moeten worden afgewogen tegen een veelheid van andere belangen. Daarbij kan de vergunningaanvrager TenneT de besluitvorming wel beïnvloeden en zelfs starten, maar zeker niet beheersen. TenneT zal meerdere vergunningen van verschillende instanties moeten verkrijgen, aan beide oevers van de zee. In al deze procedures kunnen derden een eigen groepsbelang (visserij, koopvaardij, natuurbescherming, toerisme, havenautoriteiten, etc.) inbrengen.

De kuststaten aan de Noordzee zijn bij inter-connectie afhankelijk van elkaars beslissingen. De kuststaten hebben onderling verdragen afgesloten waarin zij hun beleidsvrijheid hebben beperkt. Maar de vrijheid van handelen wordt ook beperkt door EU-beleid en door internationaal verdragsrecht (zeerecht). De kans dat één overheid eenzijdig de aanleg en het tracé van kabels in de Noordzee kan bepalen, is klein geworden.

Rationele actor benadering: planning

Hoe moeten we dit object benaderen? In de planologie is het rationele actor model lange tijd dominant geweest. In dit model wordt de ruimtelijke ontwikkeling bepaald door het vaststellen en tot uitvoering brengen van Ruimtelijke Nota's en Nationale Plannen. Dit model ziet het (beleid)proces als een door één machtige actor gestuurd proces waarbij wordt gestreefd naar het bereiken van centraal gekozen doelen, zoals CO₂-reductie met 20% per 2020 (Klijn & Teisman, 1992). In de rationele keuze benadering wordt er vanuit gegaan dat een soevereine instantie (de staat, de EU, het parlement) na alle gegevens te hebben onderzocht en alle in het geding zijnde belangen te hebben gewogen, zelfstandig tot een legitiem besluit kan komen. Dat wil zeggen een besluit dat door andere actoren zal worden geaccepteerd, niet zal worden aangevochten en dat ook conform zal worden uitgevoerd. De kracht van centrale planning is dat een aanspraak kan worden gedaan op legitimiteit en dat het de moeite loont het besluit gedegen voor te bereiden. Planologen beoordelen of het gevoerde beleid doelmatig, doeltreffend of doelgericht is. De laatste tijd is het rationele actor model minder populair. Er zijn andere benaderingen die zich in een grotere populariteit van planologen mogen verheugen. Het rationele actor model voldeed niet meer en stond om de volgende redenen erg onder druk. Het eerste kritiekpunt was dat het meestal onmogelijk is om alle informatie in de besluitvorming te betrekken. Een tweede kritiekpunt op het model was dat de fasen van besluitvorming elkaar niet altijd lineair opvolgen. Daarnaast spelen niet alleen rationele afwegingen een rol, maar ook macht, posities en strategie. Het rationele model houdt er ook geen rekening dat er een duidelijke scheiding tussen instrumentatie, kennis en politiek bestaat. Vaak spelen meerdere partijen een rol, zodat de vooronderstelling dat een centrale actor de besluitvorming beheerst, niet klopt. Er zijn meerdere beleidscycli die elkaar beïnvloeden.

De onmogelijkheid om te beschikken over alle informatie en die volledig in het proces te betrekken, bracht Lindblom al in de jaren '50 tot de '*bounded rationality approach*'. De hoogst haalbare vorm van rationaliteit is zo rationeel mogelijk handelen binnen de beperkingen van tijd, budget en menselijk cognitief vermogen. Volledige analyse van de problemen is niet mogelijk en niet wenselijk vanwege de kosten om de informatie te verwerven. Bovendien zijn actoren niet in staat om al die informatie te verwerken (Lindblom, 1979). Cohen, March en Olsen (1972) wijzen erop dat niet alle besluitvorming dezelfde (volgorde van) fasen doorloopt. Klijn (1997) ziet een

ontwikkeling van het rationele model, via procesbenaderingen naar netwerkbenaderingen. Wetenschappers als Lindblom, Cohen, March en Olsen vragen aandacht voor de interactie tussen actoren in het besluitvormingsproces.

Netwerkbenadering

De moderne samenleving wordt steeds vaker getypeerd als een netwerksamenleving (Castells, 1996). Overheden zijn steeds minder soeverein. Door verschillende ontwikkelingen hebben veel ruimtelijke processen meer en meer de vorm aangenomen van horizontale processen. Er is daarbij sprake van beïnvloeding, duwen en trekken vanuit verschillende centra: *policentrisch*. Niet langer is één instantie in staat de gang van zaken te dicteren. Een *top-down* benadering van overheidssturing is daarom in de huidige samenleving minder geschikt om het feitelijke verloop van de besluitvorming te kunnen begrijpen. Dankzij inspraakprocedures hebben maatschappelijke organisaties meer toegang tot de besluitvorming. Door publiek-private financiering hebben private partijen meer invloed op de besluitvorming en de uitvoering. De overheid beslist niet meer alleen, maar moet op allerlei fronten steun verwerven. Dit is het argument waarom in deze scriptie de verbinding van nationale elektriciteitsnetwerken op zee zal worden bestudeerd vanuit het netwerkperspectief. Het netwerkperspectief wordt bij de analyse van 'vervlochten' beleidsprocessen op twee manieren gebruikt. Naast het netwerkperspectief als analysekader staat het netwerkperspectief als sturingsmodel (Hanf, 1978; Scharpf, 1978; Hufen & Ringeling, 1990; Kickert, 1991; Tatenhove & Leroy, 1995). Als analytisch perspectief wordt het netwerkbegrip gebruikt om het verloop van beleidsprocessen te beschrijven en verklaren. Hier gelden de afzonderlijke strevingen van de individuele actoren en hun relaties als verklarende factor. Er wordt in lijn met het model van de rationele actor verondersteld dat actoren - de basiselementen van het netwerk - strategisch opereren om hun eigen doeleinden te bereiken (Teisman, 1992 p. 50). De interactie in netwerken wordt dus verklaard uit de belangen van actoren. De tweede vorm van gebruik van het netwerkperspectief is die als sturingsmodel. Daarbij draait het met name om de directe interactie tussen de overheden en de andere actoren. Het proces-denken staat hierbij voorop. De overheid stelt hierbij een beleid op, dat als sturingsmodel werkt ten opzichte van de actoren.

Binnen de netwerkbenadering worden zowel begrippen gehanteerd waarmee de actoren worden getypeerd (paragraaf 2.2.) als begrippen waarmee het netwerk als geheel worden getypeerd (paragraaf 2.3).

2.2 Actoren

In hoofdstuk 1 is al gesteld dat actoren een belang dan wel zeggenschap hebben over het proces van NorNed en BritNed dat voor de netwerkanalyse is geselecteerd. Omdat het besluitvormingsproces

wordt beschouwd als een interactie(onderhandeling)proces worden kenmerken die voor het verloop van onderhandelingen van belang zijn in deze benadering naar voren gehaald. In deze paragraaf 2.2 wordt een aantal kenmerken van actoren waaraan netwerktheoretici veel belang hechten naar voren gehaald.

2.2.1 *Positie*

Een netwerk wordt steeds gedefinieerd met het oog op een bepaald probleem of een bepaald proces van probleemoplossing. In dit onderzoek zal het gaan om het gebrek aan verbinding tussen overzeese elektriciteitsnetwerken en de oplossing daarvoor: inter-connectie. Door het netwerk zo te definiëren is ook duidelijk dat er actoren zijn die een belang hebben bij het realiseren van dit project. Zij kunnen zich manifesteren als actieve of passieve voorstanders. Er zijn ook actoren die geen onmiddellijk belang hebben bij de realisatie van het project. Dit zijn in beginsel buitenstaanders. Maar ze kunnen worden verleid om zich voor of tegen het project te keren. Tenslotte zijn er de tegenstanders. De actoren die een tegengesteld belang hebben. Soms kan aan dit tegengestelde belang tegemoet gekomen worden (uitruil, compensatie, amendering). In een enkel geval kan hun protest worden genegeerd. Maar soms ook kunnen tegenstanders een project tegenhouden. In dat geval wordt gesproken over hindermacht. De posities die actoren innemen kan tijdens het proces van besluitvorming veranderen. Deze positieverandering kan het gevolg zijn van nieuwe kennis maar kan ook het gevolg zijn van het contact met andere actoren in het netwerk.

2.2.2 *Hulpbronnen*

De invloed van een actor in een netwerk wordt bepaald door diens beschikking over hulpbronnen die voor anderen van belang zijn, maar ook door de mate waarin die hulpbron kan worden vervangen. Maar wat wordt bedoeld met de term hulpbronnen? Hulpbronnen zijn diensten of goederen die noodzakelijk zijn om een bepaald doel te bereiken. Voorbeelden van hulpbronnen zijn financiën, legitimiteit, hindermacht, realisatiemacht en inzichtverrijking (kennis).

- Financiën: de *stakeholder* levert in belangrijke mate de vereiste fondsen om een bepaald project mee te bekostigen.
- Legitimiteit: deelname van een *stakeholder* is noodzakelijk voor een correcte juridische status. Ook kan het betekenen dat er een bepaald draagvlak of imago wordt gecreëerd naar de buitenwereld toe. Meestal zijn de overheden de instanties die met gezag beslissingen kunnen nemen (en afdwingen).
- Hindermacht: een *stakeholder* is in staat besluitvorming te laten stagneren of te blokkeren. Dit kan op vele manieren, vetorecht, het voeren van juridische procedures, etc. Actoren met

hindermacht kunnen projecten niet zelf tot stand brengen maar kunnen wel voorkomen dat anderen daarin slagen. Ze kunnen een stok in het wiel steken.

- Realisatiemacht: een *stakeholder* beschikt over *knowhow* of middelen om een project te realiseren. Andere stakeholders zijn afhankelijk van deze realisatiemacht. Ook organisatietalent en volharding zijn elementen van realisatiemacht. Als er geen actor met realisatiemacht het initiatief neemt bestaat de kans dat het project geen doorgang zal vinden.
- Inzichtverrijking: de andere *stakeholders* beschikken over onvoldoende kennis om een bepaalde doelstelling te bereiken. Het verrijken van inzichten van deze actoren kan leiden tot het vinden van een compromis of een betere probleemoplossing: kennis is macht.

Indien een actor een bepaalde hulpbron mist of daarvan een onvoldoende hoeveelheid bezit, maar wel belang heeft de hulpbron te bezitten en deze hulpbron niet vervangbaar is, dan is diens afhankelijkheid groot (Koppenjan & Klijn, 2004, zie tabel 2.1).

2.2.3 Afhankelijkheid

Bij het oplossen van hun problemen zijn actoren afhankelijk van elkaar. Ze zitten niet voor niets in hetzelfde netwerk. De actoren moeten samenwerken om hun eigen doelstelling te bereiken. Afhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan en het voortbestaan van netwerken (Hanf & Scharpf, 1978). Actoren zijn van elkaar afhankelijk als ze een proces niet bevredigend af kunnen ronden zonder een beroep te doen op middelen die andere actoren bezitten. De omvang en aard van die afhankelijkheid kan verschillen.

Zo zullen overheden die op het algemeen belang gerichte doelen nastreven van meer actoren afhankelijk zijn dan private partijen die meer beperkte particuliere (specifieke) doelen willen bereiken. Daar komt bij dat de hulpmiddelen van de overheid vaak zijn verdeeld over meerdere overheidsinstanties (machtscheiding). Op het nationale niveau zijn de bevoegdheden verdeeld tussen de Ministers, het Parlement en de rechterlijke macht (de *trias politica*). Op het binnenlandse niveau zijn de bevoegdheden verdeeld over EU, rijk, provincie en gemeenten (decentralisatiegedachte). Dit betekent dat overheidsactoren niet alleen afhankelijk zijn van private partijen (doelgroepen, investeerders) maar ook op elkaar zijn aangewezen.

Actoren in hetzelfde netwerk zijn tot elkaar veroordeeld. De onderlinge afhankelijkheid bevordert de onderlinge interactie. In beginsel zal die interactie zijn gericht op samenwerking. Maar de interactie kan natuurlijk ook de vorm aannemen van conflict en vermijding. De mate van afhankelijkheid tussen actoren in relatie tot het belang van de hulpbronnen is weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Hulpbronnen en afhankelijkheid

		Vervangbaarheid van de hulpbron	
		Hoog	Laag
Belang van de hulpbron	Hoog	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
	Laag	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Bron: (Klijn & Koppenjan, 2004 p.47)

Het meest afhankelijk is de actor A die een bepaalde hulpbron hard nodig heeft en weet dat deze hulpbron alleen maar bij een andere actor B kan worden verkregen. Het minst afhankelijk is de actor C die over zelf over alle benodigde middelen beschikt. Diens afhankelijkheid van anderen is bovendien gering omdat de betreffende middelen makkelijk verkrijgbaar zijn: een veelheid van aanbieders is bereid deze hulpbron aan C te leveren (Klijn & Koppenjan, 2004 p. 47).

2.2.4 Beeldvorming

Percepties zijn de beelden (opvattingen) die de actoren over hun omgeving of bepaalde andere actoren hebben. Deze beelden kunnen betrekking hebben op ongewenste situaties: problemen. Deze beelden kunnen ook betrekking hebben op kansen: dat zijn mogelijkheden om de situatie te verbeteren, dus om meer uit de bestaande mogelijkheden te halen. Binnen een netwerk heeft elke actor in beginsel een eigen perceptie van problemen en oplossingen (Koppenjan & Klijn, 2004 p. 31).

Percepties (beelden) worden over het algemeen geleidelijk gevormd op basis van eigen ervaring. Beelden worden ook gevormd door berichten uit de media. Gedurende het proces van besluitvorming kunnen percepties veranderen. Gaandeweg wordt er meer inzicht en kennis verkregen over de situatie waarin het beleidsnetwerk zich bevindt (Koppenjan & Klijn, 2004).

Soms menen actoren de problemen alleen op te kunnen lossen wanneer zij hun eigen oplossing onverkort aan andere partijen kunnen opleggen. Pas als actoren erin slagen zich in elkaars percepties te verplaatsen en gemeenschappelijke belangen en doelen te formuleren, zal het proces van besluitvorming tot bevredigende uitkomsten kunnen leiden (Koppenjan & Klijn, 2004).

De percepties van hun omgeving bepalen welke strategie de actoren kiezen. Dus hoe de actoren hun hulpbronnen inzetten en met welke ambities de actoren de waargenomen problemen tegemoet treden (Koppenjan & Klijn, 2004).

2.2.5 Strategieën

Om hun eigen doelstellingen te bereiken zullen de actoren in een netwerk hun middelen inzetten maar ook interacties aangaan met andere actoren. Dit noemen we *strategisch* gedrag. Het strategisch gedrag van een actor binnen een netwerk kan rationeel in kaart worden gebracht. We proberen dan de strategie van een actor te begrijpen door uit te gaan van diens probleemperceptie, diens belang en diens mogelijkheden (hulpbronnen) en de formulering van diens doelen (ambities). Hierbij wordt een aantal vormen van strategisch gedrag onderscheiden (Koppenjan & Klijn, 2004 p. 49):

- Go-alone strategie: De actor tracht ondanks strategische afhankelijkheid van andere actoren een eigen voorkeursoplossing van het probleem door te zetten. Dit kan resulteren in een eenzijdige oplossing of bij verzet van invloedrijke andere actoren tot in het geheel geen oplossing.
- Conflictstrategie: Deze strategie van een *stakeholder* is erop gericht om oplossingen van één of meer andere actoren tegen te houden of om andere actoren door een *hit and run strategie* te verrassen.
- Vermijdende strategie: Een *stakeholder* neemt een passieve of conflict vermijdende houding aan. Dit kan gebeuren omdat een bepaalde *stakeholder* het probleem niet interessant genoeg vindt, of omdat een *stakeholder* niet mee wil delen in de kosten van oplossing.
- Coöperatieve strategie: actoren erkennen de onderlinge afhankelijkheden en doen er alles aan om anderen te betrekken bij hun plannen om nadien een zo concreet mogelijk resultaat te boeken aan de onderhandelingstafel. Deze strategie staat ook wel bekend als het *poldermodel*.
- Faciliterende strategie: coöperatie is noodzakelijk om tot een voor alle partijen bevredigende oplossing te komen. De faciliterende strategie is erop gericht alle actoren met elkaar te verbinden en te bemiddelen tussen alle actoren. Een *stakeholder* met weinig eigen hulpbronnen maar met een groot organisatietalent kan zich eventueel voor deze faciliterende strategie inzetten (Koppenjan & Klijn, 2004 p 39-66).

In deze paragraaf zijn vijf kenmerken van actoren kort onderscheiden: posities, hulpbronnen, afhankelijkheden, beeldvorming en strategieën. Met behulp van deze vijf kenmerken kan het gedrag van een actor in een netwerk worden begrepen.

2.3 Netwerkkenmerken

Inter-connectie op zee is het resultaat van geslaagde interactie tussen de bij de vergunningverlening betrokken actoren. Voor een goed begrip van het succes en falen van vergunningverlening is het van belang dieper op de kenmerken van netwerken in te gaan.

Het eerste kenmerk is dat netwerken ontstaan door de afhankelijkheden tussen actoren: interdependenties. Het tweede kenmerk is dat netwerken bestaan uit allerlei actoren met elk hun eigen doelen percepties en middelen: pluriformiteit. Het derde kenmerk is dat netwerken bestaan uit relaties tussen actoren van een min of meer blijvende aard: stabiliteit of dynamiek. Het vierde kenmerk is dat de actoren in netwerken zich kenmerken door een zekere geslotenheid dan wel openheid (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p 30).

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de kenmerken van netwerken. Dit in contrast met kenmerken van een hiërarchie.

Tabel 2.2: kenmerken van een netwerk

Netwerk	Hiërarchie
Pluriformiteit	Uniformiteit
Wederzijdse afhankelijkheid	Eenzijdige afhankelijkheid
Geslotenheid voor hiërarchische signalen	Openheid, ontvankelijkheid signalen
Dynamiek	Stabiliteit
Autonomie	Heteronomie

Bron: (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p 30)

In het volgende zullen deze kenmerken worden toegelicht.

2.3.1 Pluriformiteit

Met 'pluriformiteit' wordt verwezen naar verschillen tussen actoren. Netwerken kunnen zich kenmerken door een bepaalde mate van pluriformiteit. Actoren kunnen verschillen qua omvang, doelstelling (positie ten opzichte van het probleem of de oplossing), hulpbronnen en productaanbod. Om binnen zo'n pluriforme context te kunnen sturen is veel specifieke kennis nodig. Daar komt bij dat verschillende spelers verschillende percepties hebben van problemen, oplossingen, elkaar en onderlinge relaties. Iedereen heeft zijn eigen 'werkelijkheid' en 'het probleem' bestaat niet. Wat voor de één een oplossing is, kan voor de ander een probleem zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p. 30-31). Pluriformiteit kan een barrière opwerpen voor succesvolle besluitvorming: *hoe groter de pluriformiteit van een netwerk, hoe moeilijker het is om te sturen.*

Hieronder worden de barrières die samenhangen met pluriformiteit opgesomd. Een interventie van een sturende actor is lastiger wanneer de partijen in het netwerk onderling sterk verschillen. Als iedere partij andere doelstellingen heeft, andere belangen en een andere probleemperceptie, is het lastig om een interventie te ontwikkelen die alle betrokkenen aanspreekt.

In een pluriform netwerk zou de initiatiefnemer voor elke partij een andere (passende) benadering moeten ontwikkelen. Een logische reactie op pluriformiteit is om te kiezen voor maatwerk. Per partij wordt de interventie afgestemd op de specifieke kenmerken van de andere actor. Bij een grote mate van pluriformiteit worden interventies vaak vervormd of geherinterpreteerd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

2.3.2 *Wederzijdse afhankelijkheid*

Afhankelijkheid is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan en het voortbestaan van een netwerk (Hanf & Scharpf, 1978). Actoren in netwerken zijn op verschillende aspecten afhankelijk van elkaar: financieel, toestemming, verwerving van grond, vergunningverlening, draagvlak, politieke steun, informatie, medewerking in de uitvoeringsfase, enz. Deze afhankelijkheden kunnen eenvoudig of complex zijn. Er bestaan verschillende afhankelijkheidsrelaties:

- Meervoudig of eenvoudig: Actoren zijn eenvoudig van elkaar afhankelijk als men enkel op één aspect van elkaar afhankelijk is, bijvoorbeeld grondverwerving of vergunningverlening. Als men op meerdere aspecten afhankelijk van elkaar is, is er sprake van meervoudige afhankelijkheid, bijvoorbeeld de initiatiefnemer koopt de grond bij de gemeente maar heeft de gemeente ook nodig voor de bouwvergunning.
- Bilateraal & multilateraal: Twee partijen kunnen van elkaar afhankelijk zijn (bilateraal), ook kan er een meer complexe situatie bestaan, waarbij meerdere actoren van elkaar afhankelijk zijn (multilateraal).
- Synchroon - asynchroon: De situatie is eenvoudig wanneer actoren op hetzelfde moment van elkaar afhankelijk zijn. Lastiger wordt het wanneer partijen elkaar op verschillende tijdstippen nodig hebben (asynchroon). Er moet dan een bepaalde boekhouding worden bijgehouden waarin wordt vastgelegd wie bepaalde toezeggingen nog na moet komen en wie wanneer bepaalde tegenprestaties moet leveren.
- Sequentieel - gelijktijdig: Een actor kan van een andere actor volgtijdelijk afhankelijk zijn, dit betekent bijvoorbeeld dat een partij pas een handeling kan uitvoeren wanneer een andere partij een voorbereidende handeling heeft verricht. De actoren zitten dan in een keten. Bij gelijktijdige afhankelijkheid zijn actoren op hetzelfde moment van elkaar afhankelijk.
- Statisch - dynamisch: Afhankelijkheidspatronen kunnen veranderen door de veranderingen in de aspecten zoals hierboven genoemd. In geval van verandering is sprake van dynamische

afhankelijkheid. Wanneer er geen veranderingen in deze aspecten optreden, is er sprake van statische afhankelijkheid. In een dynamisch afhankelijkheidspatroon doen zich voortdurend nieuwe mogelijkheden voor.

Het afhankelijk zijn van elkaar in een netwerk leidt tot barrières. Wanneer partijen sterk van elkaar afhankelijk zijn en elkaar regelmatig zullen tegenkomen, heeft dat een corrigerende werking: als de ene partij de andere op een onplezierige wijze verrast, komt er ongetwijfeld een moment waarop een rekening moet worden vereffend. Dit wordt wel *the shadow of the future* genoemd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995 p.173).

Met een *hit-and-run* strategie kan een actor andere partijen waarvan ze afhankelijk is uitbuiten en wanneer deze actor vervolgens niet meer van de anderen afhankelijk is, hoeft deze geen tegenprestatie te leveren. Deze verrassingsactie kan in een later stadium wel weer een probleem opleveren omdat deze actor dan weer afhankelijk is van anderen en krediet verloren heeft. Bovendien kunnen andere partijen dit gedrag waarnemen en het zelf overnemen. Als iedereen *hit-and-run* gedrag gebruikt, kan dit leiden tot chaos. De cultuur van het netwerk verandert dan van een coöperatief netwerk in een wantrouwend netwerk. Een wantrouwend netwerk zal minder welvarend zijn dan een coöperatief netwerk.

Een partij kan ook in plaats van een *hit-and-run* strategie te volgen nagaan van welke partijen zij afhankelijk is en met deze partijen in goed overleg gaan: het harmonie of poldermodel.

In een complex netwerk met vele partijen en vele afhankelijkheden, kan het poldermodel leiden tot onoverzichtelijkheid. Men kan niet meer achterhalen wie van wie afhankelijk is.

Besluitvorming kan lastig zijn wanneer er veel afhankelijkheden zijn: *In een complex netwerk duurt besluitvorming langer en is het moeilijk om een geschikte oplossing te vinden.*

2.3.3 Geslotenheid

Met geslotenheid wordt bedoeld dat sturing in een netwerk alleen mogelijk is wanneer de betrokken actoren openstaan voor stuursignalen. Volgens De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999) is dit in de meeste gevallen niet het geval en blijken de actoren zich gesloten op te stellen voor de stuursignalen en interventies van de sturende actor. Door de geslotenheid merken zij de signalen niet op of verzetten zij zich hiertegen. Het kost overheden veel energie om de geslotenheid te doorbreken, dus om toegang te krijgen. Dit geldt voor zowel de interne sturing alsmede de sturing van buitenaf.

De geslotenheid van een actor is het resultaat van het referentiekader van de actor. Het kader wordt gevormd door de kernwaarden van de actor; dit zijn de waarden die diep in de actor zijn verankerd en bepalen voor een groot gedeelte het handelen van de actor.

Actoren zijn dan ook het meest gevoelig voor de sturing die past in het gehanteerde referentiekader. Dit betekent dat de actor met sturingspretenties de instrumenten moeten afstemmen

op het referentiekader van de andere actor (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995, p. 66). Een probleem hierbij kan zijn dat het stuursignaal weliswaar aansluit op het referentiekader maar daarmee nog geen sturende werking heeft. Sturing veronderstelt verandering. Wanneer een interventie goed aansluit op het referentiekader van een actor, is de kans aanwezig dat de actor wordt overtuigd en er sprake is van gedragsverandering.

De geslotenheid van organisaties in een netwerk is een belemmerende factor: barrière.

2.3.4 Dynamiek

Door een verandering in één van de netwerkkenmerken, kunnen ook de andere kenmerken van het netwerk veranderen. Door toetreding van een nieuwe actor kan de wederzijdse afhankelijkheid veranderen, maar kan ook de pluriformiteit toenemen en de geslotenheid verminderen. Wanneer een actor een andere positie inneemt en van voorstander tegenstander wordt, kan dit invloed hebben op de mogelijke coalities en het resultaat van de besluitvorming. De meeste netwerken kennen dynamiek. Deze dynamiek zorgt voor onzekerheid over het resultaat van de interactie binnen een netwerk (Klijn, 2005, p.41).

2.3.5 Autonomie

Een volgend kenmerk van een netwerk is autonomie. Als binnen een beleidsnetwerk een bepaalde keuze is gemaakt, is het voor de buitenwereld (de rest van het systeem) lastig deze keuze ongedaan te maken. Netwerken kennen een eigen dynamiek en zorgen voor een eigen beleidsvoering (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1995). Pas wanneer er een grote crisis optreedt zal de buitenwereld zich met het betreffende beleidsnetwerk gaan bemoeien en de autonomie van het netwerk niet langer respecteren.

2.3.6 Onzekerheid

Besluitvorming binnen netwerken kan complex zijn, doordat er rekening moet worden gehouden met meerdere percepties, daarmee samenhangende strategieën en het deels ontbreken van geschikte hulpbronnen en middelen. Koppenjan en Klijn geven een bredere betekenis aan het begrip onzekerheid en stellen dat onzekerheid kan worden gedefinieerd op drie niveaus:

- Cognitieve – inhoudelijke- onzekerheid: Dit is onzekerheid met betrekking tot de inhoud. Wat is nu exact het probleem? Waardoor wordt het probleem veroorzaakt? Is er voldoende informatie beschikbaar? Wat is de beste oplossing? Door gebrek aan kennis kan er gesteggel ontstaan over probleemdefinities en kansrijke oplossingen.
- Strategische onzekerheid: Deze onzekerheid vloeit voort uit de verschillende strategieën die actoren kiezen. De actoren anticiperen en reageren op de acties van de andere actoren. Deze

mechanismen van reactie en anticipatie maken het lastig om te voorspellen welke strategie een bepaalde actor in het netwerk volgt. Om de strategische onzekerheid te verkleinen moet je als sturende actoren weten hoe de verschillende partijen er in staan en welke plannen ze hebben.

- Institutionele onzekerheid: De actoren in een netwerk handelen in de meeste situaties vanuit verschillende institutionele achtergronden. De logica van de openbaarnutsbedrijven (leveringszekerheid) kan verschillen van de logica van de beleggers (rendement), terwijl de logica van de overheid (rechtszekerheid, algemeen belang, rule of law) kan afwijken van de logica van de milieubeweging (behoud, duurzaamheid, soortenrijkdom). Omdat de verschillende actoren vanuit een verschillende institutionele achtergrond opereren kan er onbegrip en misverstand ontstaan. Bovendien speelt mee dat institutionele arrangementen (regelgeving) voortdurend aan verandering onderhevig is. Een en ander leidt tot onzekerheid over de te volgen procedure (Koppenjan & Klijn, 2004). De onzekerheid over procedures en centrale waarden kan belemmerend werken, zeker wanneer het recht van twee kuststaten en van een transnationale overheid (de EU) gelijktijdig in het geding is

2.3.7 Verwachting over effect van netwerkstructuur

In deze paragraaf zal hypothese 1 over het effect van de netwerk kenmerken op de inhoudelijke en procesmatige resultaten van de besluitvorming worden gepresenteerd;

Hypothese 1:

Als de besluitvorming over inter-connectie op zee plaats vindt in een beleidsnetwerk dat wordt gekenmerkt door hoge pluriformiteit, grote geslotenheid en hoge dynamiek, dan zal dat proces van besluitvorming vaker impasses vertonen en zal het eindresultaat minder optimaal zijn.

Het optreden van impasses is zichtbaar aan het optreden van vertraging: de besluitvorming ligt stil. Een minder optimaal eindresultaat kenmerkt zich door hogere kosten (dan mogelijk), minder draagvlak (dan nodig), tegenvallers bij de feitelijke uitvoering en een geringere mate van doelbereiking.

Stel dat er in een inter-connector-netwerk 6 afhankelijkheden zijn tussen de relevante actoren, dan zal een besluit moeilijker tot stand komen dan wanneer er maar 2 afhankelijkheden zijn tussen de relevante actoren.

Wanneer er voortdurend sprake is van verandering in een netwerk (dynamiek), dan is het nemen van een besluit lastiger. Dynamiek op één onderdeel van het netwerk kan leiden tot aanpassingen in andere onderdelen van het netwerk. Door deze dynamiek neemt de onzekerheid toe. Dat leidt tot het bijstellen van strategieën. Dat vraagt tijd.

Wanneer er in een inter-connector-netwerk sprake is van een hoge pluriformiteit zal een besluit moeilijker tot stand zal komen, dan wanneer het inter-connector-netwerk meer uniform is. Bij pluriformiteit zijn er in het beleidsnetwerk meer verschillende actoren, meer tegenstelde belangen, meer uiteenlopende probleempercepties, meer onderlinge afhankelijkheden, waardoor het lastiger is deze elementen op één noemer te brengen.

Een laatste voorbeeld betreft de situatie waarin het beleidsnetwerk gesloten is. In zo'n situatie reageren de actoren in het netwerk niet op stuursignalen of interventies van buiten, noch van elkaar. Het duurt lang voordat zij de ernst van het gebrek aan inter-connectie onderkennen. Het duurt lang voordat ze de aantrekkelijkheid van een mogelijke oplossing onderkennen. Ze staan niet open voor relevante informatie. Relevante informatie wordt niet actief verwerkt.

2.4 Netwerkmanagement

Het is hiervoor al geconstateerd: in onze samenleving heeft niemand het echt alleen voor het zeggen. Iedere organisatie heeft andere organisaties nodig om zijn of haar doelen gerealiseerd te krijgen. Veel besluitvorming vindt plaats binnen wat wordt aangeduid als *governance* netwerken (Hanf & Scharf, 1978; Rhodes, 1997; Mandell, 2010; Koppenjan & Klijn, 2004; Sorensen & Torfing, 2007). In deze *governance* literatuur wordt gesteld dat ruimtelijke processen vooral via horizontale sturingsmechanismen (meestal netwerkmanagement genoemd) kunnen worden beïnvloed.

In de klassieke benadering wordt veel verwacht van *top-down* sturing: wetgeving, centrale planning en financiering uit centraal geïnde belastinginkomsten. In de literatuur met betrekking tot netwerkmanagement wordt meer resultaat verwacht van faciliteren en begeleiden van interactie in netwerken. De instrumenten zijn contracten, convenanten, publiek-private financiering en het gezamenlijk schrijven van mogelijke scenario's. Netwerkmanagement is de bewuste begeleiding (*governance*) van interactieprocessen in netwerken.

De veronderstelling in de *governance* literatuur is dat een bevredigende uitkomst vaak onmogelijk is zonder actief netwerkmanagement (Gage & Mandell, 1990; Agranoff & McGuire, 2001; Kickert e.a., 1997). Zo worden er management activiteiten onderscheiden die gericht zijn op het proces: zoals het begeleiden van interacties, het activeren van actoren, het creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen et cetera. Daarnaast zijn er management activiteiten die gericht zijn op de inhoud van de probleemdefinitie en het oplossingsontwerp. Bij deze inhoudelijke activiteiten wordt gesproken over expliciteren of veranderen van percepties van actoren, het organiseren van onderzoek, het verkennen (uitproberen) van nieuwe oplossingsrichtingen.

Een ander onderscheid dat in de literatuur wordt gemaakt, is dat netwerkmanagement zich in de eerste plaats kan richten op de structuur van het netwerk zelf: wie worden er bij betrokken, wie

verwerven toegang? Terwijl het netwerkmanagement zich ook kan richten op de fasering en terugkoppeling van het besluitvormingsproces zelf: de procedurering.

In een recent artikel wordt een onderzoek gepresenteerd naar de effecten van vier vormen van netwerkmanagement op de uitkomsten in besluitvorming over ruimtelijke projecten (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011). Daarbij werd gekeken naar vier verschillende strategieën. De vraag was welke van deze vier vormen van sturing de meest gunstige werking heeft op de uitkomsten van de besluitvorming.

In hun onderzoek maken Klijn c.s. onderscheid tussen inhoudelijke uitkomsten (het innovatieve karakter, de kosteneffectiviteit) en procesuitkomsten (draagvlak onder stakeholders, kosten van het besluitvormingsproces). Uit hun artikel blijkt dat er een aantoonbare relatie bestaat tussen vormen van netwerkmanagement en uitkomsten van besluitvorming. We mogen concluderen dat netwerkmanagement er toe doet. Dit bevestigt zowel de eerdere bevindingen van casestudyonderzoek als ook het werk van Meier en O'Toole (2001), en dat van anderen (Walker e.a., 2007, en Huang & Provan, 2007). In het volgende baseren we ons op dit recente artikel van Klijn, Edelenbos en Steijn (2011) dat uitvoerig ingaat op het effect van vier verschillende managementstrategieën.

2.4.1 Procesafspraken

Om beleidsnetwerken te sturen, kan worden gekozen voor het maken van procesafspraken. Bij deze vorm van sturing worden er regels opgesteld die bepalen wie toegang heeft tot een netwerk en wanneer deze toegangsrechten zijn verbruikt. Daarnaast kunnen regels worden gemaakt over hoe conflicten worden gehanteerd (*mediation*, arbitrage) en welke vetomogelijkheden bepaalde actoren verkrijgen (toezicht). Verder kunnen er afspraken worden gemaakt over het beschikbaar stellen (openbaarheid) van informatie. Deze regels en afspraken worden volgens Klijn, Edelenbos & Steijn (2011) voornamelijk bepaald door de wetgever. De regels bieden het kader waarbinnen de interactie plaatsvindt. Bijzonder bij inter-connectie is dat we te maken hebben met vier systemen van regelgeving. In het geding zijn namelijk: de regelgeving van de beide kuststaten; de regelgeving van de EU; en het internationale verdragsrecht met betrekking tot het gebruik van de ruimte op de volle zee.

2.4.2 Inhoud verkennen: exploreren

De tweede manier om beleidsnetwerken te sturen gebeurt door het verkennen van de inhoud. Klijn, Edelenbos en Steijn spreken over exploreren. Exploreren betekent het zoeken naar doelcongruentie, het expliciteren van percepties, het toegankelijk maken van informatie, het doen van onderzoek en het zorgen dat er verschillende oplossingsrichtingen in de beschouwing worden betrokken (Klijn,

Edelenbos & Steijn, 2011 p. 5-26). Zodra het netwerk is gevormd en de actoren pogingen doen het probleem te duiden en daarvoor een bevredigende oplossing te vinden, moeten er keuzes worden gemaakt hoe de probleeminhoud en het arsenaal aan oplossingsmogelijkheden in kaart wordt gebracht (Fisher, 2003, Koppenjan & Klijn, 2004). Het is van belang om bij de presentatie van alternatieve oplossingen rekening te houden met de belangen die de actoren in het netwerk behartigen.

2.4.3 Arrangeren

De netwerkmanagement strategie arrangeren richt zich op het opzetten van tijdelijke structuren ten behoeve van overleg, interactie en deliberatie. Te denken valt aan het opzetten van een projectorganisatie, maar ook het zorgen voor korte communicatielijnen (Rogers & Whetten, 1982). Arrangeren is het *ad hoc* creëren van een organisatorisch arrangement (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011 p. 5-26).

2.4.4 Verbinden

De vierde netwerkmanagement strategie die Klijn, Edelenbos en Steijn onderscheiden wordt verbinden genoemd. Verbindende strategieën zoals het activeren van actoren en het mobiliseren van middelen zijn nodig om een beleidsspel te beginnen. De literatuur benadrukt dat de netwerkmanager de actoren moeten identificeren en een situatie moet kunnen creëren waarin deze actoren geïnteresseerd raken om hun middelen (gezamenlijk) te investeren (Scharpf, 1978). Soms moet de manager proberen actoren te deactiveren, omdat hun betrokkenheid niet langer productief is. De interacties binnen dit spel zelf moeten ook worden gemanaged. Dit kan gebeuren door het aanwijzen van een procesmanager, die tijd en energie investeert in het verbinden van relaties, acties en strategieën van actoren. Verder zijn het initiëren van nieuwe interacties, het creëren van coalities en het creëren van *incentives* voor samenwerking vormen van een verbindende strategie (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011 p. 5-26).

De eerste bevinding van het onderzoek van Klijn c.s. is dat het verschil maakt welke netwerkmanagement strategie wordt gebruikt. Of er gedurende het besluitvormingsproces verbindende strategieën worden gebruikt of/en dat de managementstrategie arrangeren wordt gehanteerd, is absoluut van belang voor het resultaat van het besluitvormingsproces.

De tweede bevinding van het onderzoek is dat de netwerkmanagement strategieën verbinden en exploreren de meest veelbelovende strategieën zijn. Het is dus belangrijk voor een netwerkmanager om te achterhalen wie de belangrijkste actoren in het netwerk zijn om vervolgens hen te activeren en te verbinden tot een netwerk. Het expliciet met elkaar in contact brengen van

actoren, het verhogen van de interactiefrequentie, het betrekken van de stakeholders bij beslissingen, het bijeenbrengen van tegengestelde belangen, zijn dus belangrijke activiteiten. De netwerkmanager moet vooral over verbindend vermogen beschikken (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011).

De laatste bevinding uit het onderzoek is dat het arrangeren en het maken van procesafspraken van minder belang zijn om tot goede uitkomsten te komen. Overheden lijken vaak te denken dat als het contract en de organisatiestructuur (publiek-private samenwerking) maar goed geregeld zijn, de rest dan vanzelf loopt. Deze gedachte blijkt onjuist te zijn (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011 p. 25). Zowel het denken als het verbinden vragen voortdurend om aandacht en onderhoud.

2.4.5 Verwachting over effect van type netwerkmanagement

In deze paragraaf zal hypothese 2 over het effect van gehanteerde netwerkmanagement strategieën op de inhoudelijke en procesmatige resultaten van de besluitvorming worden gepresenteerd.

Hypothese 2:

Wanneer in het netwerk van actoren dat betrokken is bij inter-connectie op zee de initiatiefnemer meer gebruik maakt van de strategie van verbinden en exploreren, dan zal het besluitvormingsproces minder barrières ontmoeten en een beter uitvoerbaar resultaat opleveren.

Op basis van het onderzoek van E.H. Klijn, J. Edelenbos & A.J. Steijn mag worden verwacht dat zowel bij BritNed als bij NorNed de gehanteerde netwerkmanagement strategie van invloed is geweest op de uitkomsten van het besluitvormingsproces. In de hoofdstukken 4 en 5 zal worden bekeken welke netwerkstrategie TenneT TSO BV en het Ministerie van Economische Zaken hebben gehanteerd en of deze strategiekeuze inderdaad verbanden heeft met het verloop van het proces en het resultaat daarvan. Een dergelijk resultaat is van belang voor het antwoord op deelvraag 5 (zie hoofdstuk 1).

2.5 Conclusie

Voor een goed begrip van de besluitvorming over inter-connectie is het niet verstandig om te vertrekken vanuit het perspectief van de centrale rationele actor. De inter-connectie op zee is niet iets dat naar verwachting kan worden gepland vanuit één centraal punt. De positie van de EU is daarvoor nog veel te zwak. De betrokken kuststaten treden niet gecoördineerd als eenheid op. De nationale rechtsstelsels zijn nog niet geharmoniseerd.

Bij het begrijpen van besluitvorming over *offshore* inter-connectie is het verstandig te rade te gaan bij begrippen en inzichten uit de netwerktheorie. Deze theorie beschikt over een

begrippenkader waarmee de positie van de relevante actoren kan worden beschreven. Op basis van een inzicht in de positie van de relevante actoren wordt ook inzicht verkregen in de structuur van het netwerk als geheel dat door de betrokken actoren wordt gevormd. Bepaalde netwerk structuren gaan naar verwachting gepaard met meer barrières. Naarmate de dynamiek groter is en de pluriformiteit eveneens groter is, zal het lastiger zijn om in een netwerk een oplossing voor interconnectie te vinden die alle relevante partijen aanspreekt.

In de groeiende literatuur over het functioneren van netwerken is er ook aandacht voor de gevolgen van de gehanteerde managementstrategie. Verschillende vormen van netwerkmanagement worden in de literatuur onderscheiden. Worden de verschillende actoren in de cases BritNed en NorNed wel tijdig bij elkaar gebracht? Worden de mogelijke oplossingen voor het probleem wel gezamenlijk met elkaar onderzocht? Wordt deze informatie gedeeld? Of komen er geen verbindingen tot stand en wordt relevante informatie achter gehouden? De verwachting is dat als gedurende het besluitvormingsproces actoren met elkaar worden verbonden, de uitkomsten beter uitvoerbaar zullen zijn. Verder wordt verwacht dat als de actoren samen hebben onderzocht welk tracé het beste is en op welke diepte en met welke techniek dat het beste kan, de uitkomsten van de besluitvorming effectiever zijn.

Voordat de toetsing van deze verwachtingen aan de orde is, zal eerst worden ingegaan op de gekozen vorm van gegevensverzameling (hoofdstuk 3) en zullen de beide geselecteerde processen van vergunningverwerving in hoofdstuk 4 (NorNed) en 5 (BritNed) worden beschreven en geanalyseerd. Daarna zal in hoofdstuk 6 worden gezien of de beide verwachtingen kunnen worden aanvaard, moeten worden verworpen of moeten worden genuanceerd.

Hoofdstuk 3: Methode

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke twee processen van vergunningverwerving voor onderzoek zijn geselecteerd, hoe de benodigde gegevens zijn verzameld en hoe deze gegevens vervolgens worden geanalyseerd. Door middel van beschrijving en vergelijking zal in de volgende drie hoofdstukken een antwoord worden gegeven op de vijf in de inleiding genoemde deelvragen. Daarnaast zal worden aangegeven hoe de in hoofdstuk 2 geformuleerde hypothesen zullen worden getoetst aan de casuïstiek van de twee geselecteerde cases: BritNed & NorNed.

3.1 Doelstelling

Het onderzoek heeft als doel kennis te vergaren over hoe de initiatiefnemer tijdens een besluitvormingsproces over een interconnector kabel op zee om kan gaan met stakeholders die een tegenstrijdig belang hebben. Eerst wordt gekeken welke conflicten zich tussen de initiatiefnemer en andere stakeholders kunnen voordoen. Daarna wordt gekeken hoe de initiatiefnemer deze conflicten kan beheersen.

In Nederland beschikken we nog niet over onderzoeksresultaten over de problemen die zich voordoen bij interconnectie op zee. Ruimtelijke ordening op zee is een relatief nieuw verschijnsel. Naar de planning van en vergunningverwerving voor interconnector projecten is nog weinig onderzoek gedaan. Wanneer we inzicht hebben in het verloop van recente besluitvormingsprocessen over interconnectie op zee dan kunnen we daar bij de vergunningaanvraag voor toekomstige projecten rekening mee houden.

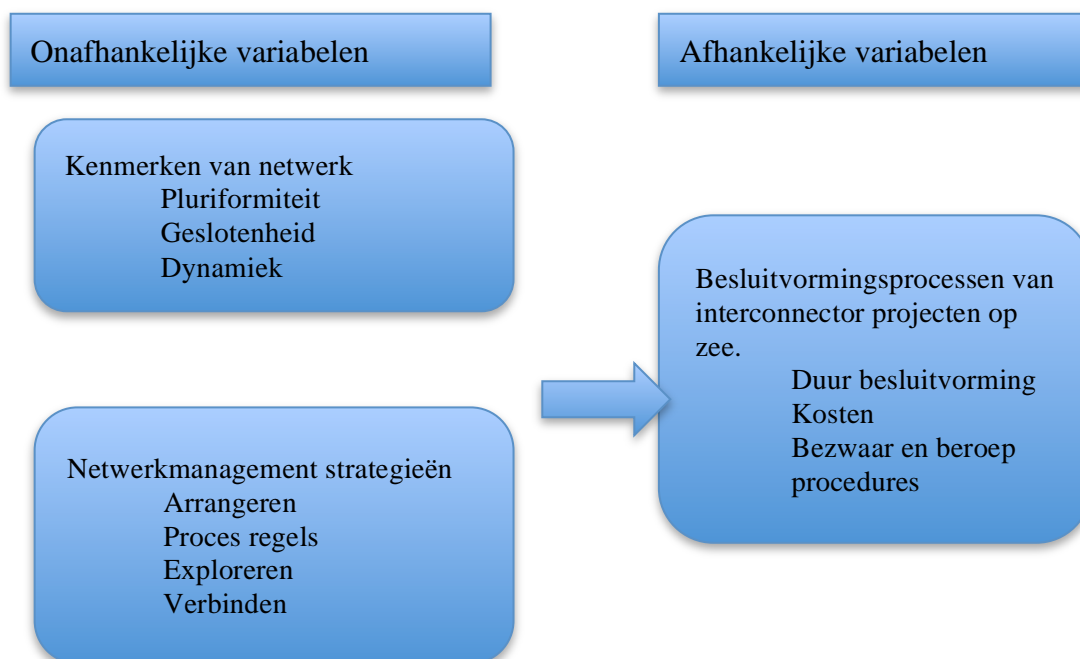
Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een uitgebreide beschrijving van de vergunningverwerving voor een interconnector project, met een analyse van de actoren, het netwerk en het netwerkmanagement. Vervolgens zullen de twee in hoofdstuk twee geformuleerde hypothesen worden getoetst door twee processen van vergunningverlening met elkaar te vergelijken. Aan de hand van de beide hypothesen over de invloed van de netwerkstructuur en het gehanteerde netwerkmanagement zal worden gezien of zo een verklaring kan worden gegeven voor de verschillen in de beide onderzochte processen van vergunningverwerving. Nadat er zekerheid is verkregen over de houdbaarheid van de hypothesen zal worden getracht om enkele lessen te trekken uit de twee cases. Deze lessen nemen de vorm aan van aanbevelingen voor de aanpak van de vergunningaanvraag en de aanvraagstrategie met betrekking tot de COBRACable.

Een belangrijk vertrekpunt van dit onderzoek is om te verklaren waarom de besluitvorming en vergunning verwerving in de ene case efficiënter en effectiever is verlopen dan in de andere case. Zijn die verschillen in tijdsduur, kosten en juridische complicaties te verklaren door de samenstelling, kenmerken en structuur van het netwerk? Of zijn die verschillen in besluitvorming

toe te schrijven aan verschillen in de gehanteerde netwerkmanagementstrategie? De inhoudelijke en procesmatige resultaten van de besluitvorming en vergunning verwerving vormen daarom de afhankelijke variabelen. Tot die resultaten rekenen wij de duur van de besluitvorming, de kosten van de besluitvorming en het optreden van bezwaar- en beroepsprocedures. We veronderstellen op basis van de literatuur die is geraadpleegd in hoofdstuk 2 dat deze resultaten afhankelijk zijn van de gehanteerde netwerkmanagement strategieën en van de netwerkkenmerken. Het is dus van belang dat de initiatiefnemer de netwerkstructuur goed kan interpreteren om een daarbij passende managementstrategie te kunnen kiezen. In figuur 3.1 wordt het conceptueel model weergegeven. In het conceptuele model worden de relaties weergegeven tussen de meest centrale begrippen die in dit onderzoek worden gehanteerd.

Bij het onderzoek naar de barrières die zich voordoen tijdens het proces van besluitvorming over interconnector projecten op zee als gevolg van interacties met stakeholders wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. In de volgende paragrafen zal eerst worden uitgelegd waarom voor de geselecteerde strategie is gekozen en vervolgens op welke wijze de data zijn verzameld.

Figuur 3.1 Conceptueel model



Bron: Klijn, Edelenbos, Steijn (2011) en eigen bewerking

3.2 *Selectie cases: BritNed en NorNed*

Het doel van het onderzoek is – zoals eerder gezegd - informatie op te leveren die bruikbaar is bij het lopende proces van vergunning verwerving voor Cobra, de kabel die het Nederlandse en Deense elektriciteitsnet moet gaan verbinden en tevens windmolenparken op de Noordzee met het vaste net moet verbinden. Dit proces van vergunning verwerving is nog niet afgesloten. Daarom is in overleg met de opdrachtgever besloten om twee inmiddels afgeronde processen van offshore vergunningverwerving aan een nader onderzoek te onderwerpen. Bij een afgesloten proces van vergunningverwerving kan de rekening van totale duur, kosten en juridische procedures worden opgemaakt. Bij een nog niet afgesloten project zijn er te veel onzekerheden om een goede toetsing van onze hypothesen te verkrijgen.

Het gaat in dit geval om de afgesloten vergunningverwerving voor de kabel naar Noorwegen (NorNed) en de afgesloten vergunningverwerving voor de kabel naar Groot Brittannië (BritNed). Beide trajecten zijn goed vergelijkbaar. In beide gevallen is TenneT TSO BV een van de initiatiefnemers. In beide gevallen is sprake van een kabel over (dan wel in) de zeebodem. Daarnaast betreft het inter-connector-netwerk van Cobra dezelfde actoren als BritNed en NorNed, althans aan de Nederlandse kant. Bij beide projecten op zee spelen het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) een grote rol. Er is voor deze twee cases gekozen omdat de projecten BritNed en NorNed lijken op de problematiek die speelt bij Cobra en omdat er geen andere afgesloten interconnector projecten op zee in Nederland zijn.

Een andere reden waarom deze case selectie interessant is, is dat er grote procesmatige en inhoudelijke verschillen zijn in de resultaten van de besluitvormingsprocessen met betrekking tot NorNed en die met betrekking tot BritNed. Doordat de resultaten van de beide processen van vergunningverwerving nogal sterk verschillen kan er wellicht een antwoord worden gegeven op de vraag welk effect de netwerkkenmerken en welk effect de netwerkmanagement strategieën hebben op de kosten, de duur en de juridische complicaties van het besluitvormingsproces. Welke gehanteerde strategie is effectief of contraproductief gebleken? Welke kenmerken van het netwerk bevorderen een soepel verloop? En welke kenmerken van het netwerk zijn belemmerend en werpen dus een barrière op?

Om te bepalen of de in hoofdstuk 2 geformuleerde hypothesen steun vinden in de casuïstiek zullen de beide cases BritNed en NorNed eerst afzonderlijk worden beschreven en daarna onderling worden vergeleken. In hoofdstuk 4 en 5 wordt per hypothese bezien of de gang van zaken bij BritNed en NorNed steun dan wel weerlegging biedt voor de hypothesen. Daarna zal in hoofdstuk 6 een vergelijking worden gemaakt tussen de beide processen van vergunningverwerving.

3.3 *Verschillen in resultaat tussen BritNed en NorNed*

De verschillen in resultaat tussen BritNed en NorNed worden bepaald door tijd, kosten, bezwaarprocedures en kwaliteit. De duur van het besluitvormingsproces wordt gemeten in maanden. De kosten worden gemeten aan de hand van de afwijking van de oorspronkelijke projectbegroting. Een overschrijding van de projectbegroting duidt op hoge kosten. Een onder uitputting duidt op lage kosten. Ten slotte de mate van juridische complicaties. Elk bezwaarschrift of beroepsschrift telt voor een. Zijn er meer bezwaren en beroepen dan is het juridisch draagvlak voor deze vergunning geringer.

Het eerste verschil is dat de besluitvorming over NorNed langer heeft geduurd dan die over BritNed. Dit komt doordat er voor de NorNed-kabel een vergunning door Duits territorium nodig was. De Duitse overheden hadden echter geen belang bij NorNed. Er viel voor de Duitse overheden geen voordeel te behalen. Bovendien benaderde de Duitse scheepvaartautoriteit de aanvraag strikt vanuit het belang van de scheepvaart en niet vanuit het belang van de energievoorziening (het specialiteitsbeginsel). Hierdoor was de houding van het Duitse bevoegde gezag gedurende de besluitvorming betrekkelijk gereserveerd. Mijn informanten spreken over een “starre, weinig beweeglijke houding”. BritNed had niet te maken met extra stakeholders uit een ander land zonder belang bij een dergelijk project. Het tracé van BritNed werd bewust niet door het Belgische gebied van de Noordzee gepland.

Het tweede belangrijke verschil is dat er gedurende NorNed extra kosten zijn gemaakt. Dit komt eveneens door het feit dat er Duitse overheden betrokken waren bij het project. In hoofdstuk 4 zal hier nader op in worden gegaan. Een andere oorzaak was dat er problemen waren met de planning van het tracé en de diepte waarop de kabels worden aangelegd. De realisatie van BritNed is daarentegen binnen het oorspronkelijk toegewezen budget gebleven. Er zijn bij BritNed alleen extra kosten gemaakt voor aanvullend (zee)bodemonderzoek. Deze extra onderzoekskosten waren echter – gelet op het totale budget - niet substantieel. Een en ander kon gemakkelijk worden opgevangen binnen de begroting als geheel. Bovendien waren er meevallers op andere onderdelen.

Het derde verschil tussen de twee projecten is dat er bij NorNed sprake is geweest van een bezwaar procedure. De Waddenvereniging is in bezwaar gegaan tegen het besluit waarin wordt bepaald op welke diepte de kabels mogen worden aangelegd. De kabels zouden volgens de Waddenvereniging niet op de vergunde diepte gerealiseerd mogen worden. Bij BritNed is er geen sprake geweest van een bezwaar procedure. Gedurende BritNed is er weinig sprake geweest van weerstand van *stakeholders* met tegengestelde belangen.

In de onderstaande tabel 3.2 worden de verschillen in de beide processen van vergunningverlening op een rijtje gezet.

Tabel 3.2 Verschillen in resultaten van NorNed en BritNed.

	NorNed	BritNed
Doeleinden	Publieke doeleinden Waddenzee en Noordzee	Ook commerciële doeleinden Noordzee
Lengte	570 km 36 maanden Sept. 1997 – Aug. 2000 (Stagnatie in besluitvormingsproces)	260 km 27 maanden Mei. 2007 – Sept. 2009 (Geen stagnatie in besluitvormingsproces)
Kosten	Extra kosten Niet volledig legitiem tot stand gekomen (De waddenvereniging en de visserijbeweging zijn in bezwaar gegaan tegen NorNed-kabel).	Binnen budget Legitiem tot stand gekomen (Geen van de actoren met tegengestelde belangen is in bezwaar noch in beroep gegaan tegen BritNed-kabel)
Kwaliteit	Ingeleverd op kwaliteit (Kabels zijn niet op de gewenste en ideale diepte gelegd) Innovatief (Eerste interconnector project op zee vanuit Nederland)	Kabels van hoge kwaliteit (Kabels gefabriceerd in hightech fabriek in Zweden) Innovatief (kon gebruik worden gemaakt van voorbeeld NorNed)

Bron: Interviews met de informanten

De verschillen in de procesmatige en inhoudelijke resultaten van de besluitvorming tussen NorNed en BritNed zullen aan hand van de in hoofdstuk 2 geformuleerde hypothesen worden verklaard. Resulteert het verbinden van actoren en het gezamenlijk doen van onderzoek inderdaad in efficiëntere en effectievere besluitvorming? Zorgt een hoge mate van pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek inderdaad tot een stroeve besluitvorming?

3.4 Gegevensverzameling

Het meeste empirische onderzoek naar beleidsnetwerken bedient zich van de casestudiebenadering (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2011). Bij deze vorm van kwalitatief onderzoek wordt een verschijnsel – in dit geval vergunningverwerving – onderzocht in zijn chronologische verloop en in zijn

concrete context. Om de relevante gebeurtenissen (besluiten) te vinden wordt zowel gebruik gemaakt van een documentenanalyse als van gesprekken met informanten. De gesprekken van de informanten zijn van groot belang om de geraadpleegde documenten goed te kunnen interpreteren. Bovendien komen bepaalde aspecten van de gehanteerde managementstrategie niet echt naar voren uit de beschikbare documenten. Aan het eind van de hoofdstukken 4 en 5 wordt in een bijlage een opsomming gegeven van de geraadpleegde documenten. Deels gaat het bij de geraadpleegde documenten om onderzoek dat door de initiatiefnemer moest worden gedaan ten behoeve van de vergunningaanvraag, bijvoorbeeld een MER-rapport: een milieu-effect-rapport.

Bij het benaderen van de informanten is als eerste ingang gekozen voor de personen die namens de initiatiefnemer, TenneT TSO BV, en de vergunningverlener, het ministerie van EZ, de vergunningaanvraag respectievelijk de vergunningverlening hebben georganiseerd. De eerste groep informanten maakten onderdeel uit van de zogenoemde *licensing teams*. De tweede groep informanten werd gezocht bij de instanties die een rol hebben gespeeld in de vergunningverlening als bevoegd gezag. Tenslotte zijn informanten geraadpleegd die zich als derde partij (dus als derde belanghebbende) in de procedure van vergunningverlening hebben gevoegd. Als voorbeeld kan worden gedacht aan een woordvoerder van de Waddenvereniging of een woordvoerder van Greenpeace.

Voorafgaand aan elk interview is een vragenlijst opgesteld. Deze is aan de informant toegezonden. Na afloop is een verslag gemaakt. Dit verslag is ter correctie aan de informant toegezonden. In de bijlage wordt bij wijze van voorbeeld de vragenlijst weergegeven die is gehanteerd in het gesprek met de vergunningaanvrager.

Documentenonderzoek en literatuuronderzoek

Om de besluitvorming met betrekking tot NorNed en BritNed goed in kaart te brengen zijn – zoals gezegd – vooral beleidsdocumenten bestudeerd, bijvoorbeeld de MER-rapporten. Om deze besluitvorming te kunnen beschrijven en te analyseren is gebruik gemaakt van de zogeheten netwerkbenadering binnen de bestuurskunde en de planologie. Daarvoor is een literatuuronderzoek gedaan waarbij zowel wetenschappelijke tijdschriften als enkele handboeken zijn geraadpleegd. Tenslotte heb ik mij georiënteerd op het terrein van het casestudieonderzoek. Daartoe heb ik enkele boeken met betrekking tot onderzoeksmethoden geraadpleegd. Zie voor het literatuuroverzicht bijlage 1. Het resultaat van de literatuurstudie is te vinden in hoofdstuk 2. Het resultaat van de bestudering van de methodische literatuur is te vinden in dit hoofdstuk. Het resultaat van de zogeheten documentenstudie is te vinden in de hoofdstukken 4 en 5.

Interviews

Tijdens het onderzoek hebben een aantal interviews⁶ plaatsgevonden met deskundigen (informaten) die betrokken zijn geweest bij het besluitvormingsproces van NorNed en/of BritNed. Deze interviews⁷ hadden als doel verdieping te brengen ten opzichte van de gegevens uit de documentenstudie. Bovendien is in de interviews nagegaan welke positie de verschillende actoren innamen ten aanzien van de gevraagde vergunning door de initiatiefnemer. De interviews zijn gehouden met deskundigen uit het *licensing team* van de initiatiefnemer en met vertegenwoordigers van het coördinerend gezag (zowel vergunningverleners als adviseurs). Tenslotte zijn er interviews afgenomen met woordvoerders van tegenstanders van de aangevraagde vergunning. De interviews zijn een belangrijk onderdeel van de casestudy (Baarda & de Goede, 2005). Het belangrijkste doel van de interviews was om de toegepaste netwerkmanagement strategieën te achterhalen en om de structuur van het beleidsnetwerk te vinden. Daarnaast waren deze interviews zinvol om een betere greep te krijgen op de documenten. Ook de actorenanalyse is op basis van de interviews tot stand gekomen.

Hulpmiddelen

In de kwalitatieve casestudybenadering kan beter dan bij een kwantitatief-vergelijkende benadering rekening gehouden worden met de specifieke context van het bestudeerde proces (Baarda & de Goede, 2005). Een belangrijk hulpmiddel is het plaatsen van de afzonderlijke gebeurtenissen in de tijd. Een casebeschrijving kent een duidelijk begin (de vergunningaanvraag) en een duidelijk eind (het moment waarop de kabel is gerealiseerd) (Baarda & de Goede, 2005). Om de relevante gebeurtenissen in kaart te brengen heb ik vooral documenten gezocht - van internet, bibliotheek tot archiefonderzoek: zo zijn er vergunningen, vergunningaanvragen, bestemmingsplannen, milieuverordeningen, ontheffingen, m.e.r.- rapporten, verslagen van openbare hoorzittingen, inspraak en zienswijze en contracten doorgenomen. Daarnaast is er een actorenanalyse uitgevoerd (zie volgende paragraaf) en is er een poging gedaan om het netwerk te typeren (zie de daarop volgende paragraaf).

3.5 Actorenanalyse

Een actor is een organisatie die invloed uit kan oefenen op het onderzochte proces van vergunningverlening dan wel door de verleende vergunning in zijn belangen zal worden geraakt. Om een netwerkanalyse (zie paragraaf 3.6) te kunnen maken zullen eerst de betrokken actoren

⁶ In de Literatuurlijst is de lijst met alle geïnterviewde informanten opgenomen.

⁷ In de Bijlage is ter illustratie een interviewverslag opgenomen.

moeten worden geïdentificeerd. Dat is gebeurd door zowel de documenten te bestuderen als door aan de geselecteerde informanten te vragen welke organisaties in de besluitvorming een rol hebben gespeeld dan wel in hun belangen werden geraakt.

Een actoren analyse is het in kaart brengen van alle actoren in het netwerk die betrokken zijn bij het door de onderzoeker centraal gestelde beslissingsproces: in mijn geval het proces van vergunningverwerving. Van elke actor worden een aantal kenmerken verzameld. Welke positie nam de actor in ten opzichte van het initiatief om een kabel aan te leggen? Is de actor een voorstander, een tegenstander of is de actor wellicht indifferente (onverschillig)? Over welke hulpbron beschikt de actor? Is het een onmisbare actor? Of is het meer een blaffende hond die niet kan bijten omdat deze niet over noodzakelijke hulpbronnen beschikt?

Koppenjan en Klijn (2004 p. 135) hebben een vier stappen model ontwikkeld waarbij zij achtereenvolgens het probleem (verwerven van een vergunning), het type actor, de perceptie en de afhankelijkheden tussen de actoren in kaart brengen. De actorenanalyse van Koppenjan en Klijn (1993) begint met stap 1: het definiëren van het probleem. Voor TenneT TSO BV is het probleem dat er geen kabelverbinding is met een elektriciteitsbeheerder aan de andere zijde van de Noordzee. Het is niet onmogelijk dat andere actoren (bijvoorbeeld de Waddenvereniging) uitgaan van een andere probleemdefinitie.

Vervolgens gaat het in stap 2 om het in kaart brengen van alle actoren. De derde stap is het per actor inventariseren van diens perceptie van het probleem. Om deze probleemperceptie goed in kaart te brengen wordt ook stilgestaan bij de belangen die de actor verdedigt dan wel de doelen die de actor nastreeft. Koppenjan en Klijn merken op dat het lastig is om de percepties af te leiden uit geschreven documenten. Vaak is een interview met een informant noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de probleemperceptie. Als de onderzoeker zich alleen baseert op geschreven bronnen bestaat het risico dat de onderzoeker te veel een eigen interpretatie geeft van de probleemperceptie van de actor (Koppenjan & Klijn, 2004).

Stap 4 is het ontleden van de afhankelijkheden tussen de actoren. Zo is TenneT TSO BV voor het verwerven van de vergunningen afhankelijk van toestemming door de bevoegde bestuursorganen, ook het uitblijven van steekhoudende bezwaren of beroepen is van belang. Andere noodzakelijke hulpbronnen kunnen zijn kennis, productiemiddelen, geld, legitimiteit en vaardigheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144). De mate waarin de initiatiefnemer afhankelijk is van de andere actoren wordt bepaald. Actoren die over onmisbare hulpmiddelen beschikken vragen veel aandacht: dit zijn de *top dogs*. Daarnaast wordt vastgelegd in hoeverre de actoren het voornemen hebben om de beschikbare middelen ook echt in te zetten. De laatste stap in de actoren analyse is het in kaart brengen van de strategieën van de actoren. Strategieën gaan over de manier waarop een actor zijn hulpbronnen gaat inzetten ter bereiking van de door hem of haar nagestreefde

doelen. In een strategie wordt ook rekening gehouden met de acties van de andere actoren. Ook strategieën kunnen gedurende een besluitvormingsproces wijzigen. In tabel 3.3 worden de vier stappen van de actoren analyse weergegeven. Aan de hand van deze tabel zal in hoofdstuk 4 en 5 een actorenanalyse worden uitgevoerd.

Tabel 3.3 Vier stappen in een actoren analyse

<p>Probleem definiëring (Definitie van het probleem als beginpunt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Hoe ziet de status-quo eruit? ● Wat zijn de negatieve gevolgen van deze status-quo? ● Welke situatie is wenselijk? ● Wat is het verschil tussen de huidige situatie en de gewenste situatie? ● Welke beleidsoplossing en alternatieven zijn er om het probleem op te lossen?
<p>Betrokken actoren</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Welke <i>stakeholders</i> hebben er baat bij als de huidige – status-quo-probleemsituatie wordt opgelost? ● Welke <i>stakeholders</i> hebben belang bij een oplossing van het probleem? ● Welke <i>stakeholders</i> zijn actief als het gaat om het beleid ten opzichte van de probleemsituatie? (initiatiefnemers)
<p>Percepties van actoren in het netwerk</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Welke beelden hebben de betrokken <i>stakeholders</i> van het probleem en de oplossing? ● Welke percepties hebben actoren ten opzichte van het probleem, de oplossing en de andere betrokken actoren? ● In hoeverre verschillen de percepties van verschillende actoren van elkaar?
<p>Positie en afhankelijkheden tussen actoren in netwerken</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Welke instrumenten (hulpbronnen) hebben de <i>stakeholders</i> in bezit? ● Wat zijn de posities van de <i>stakeholders</i> in relatie tot het probleem? ● Wat zijn de posities van de <i>stakeholders</i> ten aanzien van de aanpak van het probleem? ● Wat zijn de interdependenties van de <i>stakeholders</i> ten opzichte van het vraagstuk onderling? ● Over welke instrumenten en middelen beschikken <i>stakeholders</i> en zijn deze middelen vervangbaar en noodzakelijk?

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004: 135-140

3.6 *Netwerkanalyse*

De actoren vormen samen het netwerk. Als de actoren van het begin (eerste vergunningaanvraag) tot aan het eind (start fysieke aanleg kabel) dezelfde zijn kan worden gesproken van een statisch netwerk. Wanneer er echter in de verschillende fasen en ronden van de vergunningverlening verschillende actoren in het spel zijn kan worden gesproken van een dynamisch netwerk.

In de netwerkanalyse zal ook worden ingegaan op de omvang van het netwerk. Hoeveel actoren telt het netwerk? Is er sprake van een klein netwerk waarin de kosten van overleg naar verwachting lager zullen zijn, of is er sprake van een groot netwerk waarbij het moeite zal kosten om alle actoren goed te informeren.

Hoe verhouden zich de doelen van de actoren tot elkaar? Zijn er meer voorstanders dan tegenstanders? Is het makkelijk om coalities aan te gaan? Of is het veeleer zo dat de voor- en tegenstanders elkaar in evenwicht houden? Is het netwerk sterk verdeeld? Als alle actoren hetzelfde willen is er sprake van consensus. Als de actoren onderling sterk verdeeld zijn en tegengestelde zaken wensen dan is er sprake van – tenminste een latent – conflict.

Ook zal worden ingegaan op de onderlinge afhankelijkheden. Van welke actoren is TenneT TSO BV afhankelijk voor het bereiken van haar doelen? En welke actoren zijn voor het bereiken van hun doelen afhankelijk van TenneT TSO BV? Is er wellicht sprake van wederzijdse afhankelijkheid zodat het mogelijk is om een deal te maken? Of is er sprake van eenzijdige afhankelijkheden? Zodat als de andere actor een tegenstander is van inter-connectie het veel moeilijker zal zijn om tot overeenstemming te komen.

Het onderzochte netwerk heeft betrekking op het verkrijgen van vergunningen voor inter-connectie. De interactie van de *stakeholders* vindt plaats in een geïnstitutionaliseerde omgeving. In deze institutionele context zijn vooral de procedures van vergunningverlening en milieueffectrapportage van groot belang. Voor het verloop van deze vorm van besluitvorming zijn vooral de juridische procedures en de wettelijke normen van groot belang.

3.7 *Operationalisering van de centrale concepten*

In deze paragraaf worden voorstellen gedaan om de verschillende theoretische concepten meetbaar te maken. Dit houdt in dat voor de theoretische begrippen indicatoren worden aangegeven. Dus dat wordt aangegeven hoe in het onderzoek wordt vastgesteld of er sprake is van een lange dan wel een korte duur of hoe wordt vastgesteld dat een netwerk gesloten is dan wel open staat voor informatie en belangen van buiten. Eerst worden voorstellen gedaan om de kenmerken van het beleidsnetwerk meetbaar te maken. Daarbij wordt aandacht besteed aan het meetbaar maken van pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek. Vervolgens wordt de meting van de afhankelijke variabele (het resultaat

van het besluitvormingsproces) besproken. Ook zal worden stil gestaan bij de meting van de gehanteerde managementstrategie.

Pluriformiteit duidt de mate van verscheidenheid van actoren in een netwerk en hun standpunten aan. Er kan sprake zijn van intra- en inter organisatorische pluriformiteit. Doordat actoren verschillende belangen en doelstellingen hebben en deze soms niet overeen komen, ontstaan er barrières tussen de actoren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). De pluriformiteit is geoperationaliseerd aan de hand van de verscheidenheid van de doelstellingen van de betrokken actoren, de verhouding tussen het aantal voor- en tegenstanders, het aantal wederzijdse afhankelijkheidsrelaties en het aantal vergunningen dat verleent dient te worden. Op basis van de actoranalyse kan de mate van pluriformiteit worden bepaald.

Onder dynamiek wordt de mate van verandering in een beleidsnetwerk verstaan (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Door een verandering in één van de netwerkkenmerken, kunnen ook de andere kenmerken van het netwerk veranderen. De dynamiek is geoperationaliseerd aan de hand van het aantal veranderingen in het institutionele kader en de orde van grootte van deze veranderingen.

Wanneer een actor niet reageert op invloed pogingen van de andere actoren in het netwerk dan is er sprake van een grote mate van starheid. Wanneer in het netwerk veel actoren zitten die zich niet openstellen voor signalen van andere actoren dan is er sprake van een gesloten netwerk. Wanneer het netwerk echter wordt gekenmerkt door actoren die alert en snel reageren op elkaars invloed pogingen bijvoorbeeld omdat ze van elkaar afhankelijk zijn dan is er sprake van een open netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

De ingezette netwerkmanagement strategieën is de tweede variabele waardoor de verschillen in vergunningverwerving kunnen worden verklaard. Deze onafhankelijke variabele wordt meetbaar gemaakt door te achterhalen welke strategie of strategieën er door de initiatiefnemer (TenneT TSO BV) dan wel door de vergunningverlener (EZ) zijn gebruikt gedurende de besluitvormingsprocessen. De verschillende strategieën zijn arrangeren, exploreren, verbinden en proces afspraken maken.

Verbinden wordt gemeten door te kijken of de initiatiefnemer actoren met elkaar in contact heeft gebracht en of alle actoren intensief betrokken werden bij de besluitvorming (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011 p. 5-26). De gesprekken met de informaten brachten in kaart hoe intensief de actoren werden betrokken en of actoren gezamenlijk het proces hebben doorlopen.

Arrangeren wordt meetbaar gemaakt door te kijken of er een aparte (publiek-private) samenwerkingsorganisatie is opgezet ten behoeve van het interconnector project.

Exploreren kan geoperationaliseerd worden door te kijken of er m.e.r. procedures werden uitgevoerd. Hoe is het MER-rapport tot stand gekomen? Zijn alle actoren daarbij betrokken geweest? Is het in kaart brengen van de milieueffecten gezamenlijk gebeurd?

Of er gebruik is gemaakt van een netwerkmanagementstrategie proces afspraken maken wordt er gekeken naar het aantal procedureafspraken (contracten, protocollen, ect.) tussen de actoren (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011 p. 5-26).

Hoofdstuk 4: NorNed-kabel⁸

Om de beide hypothesen (zie hoofdstuk 2) te toetsen beschrijf ik in dit hoofdstuk de vergunningverlening voor de eerste interconnectie op zee die Nederland heeft gerealiseerd. De verschillen in resultaat van de vergunningverlening (zie hoofdstuk 3) kunnen – volgens ons theoretische model - deels het gevolg zijn van verschillen in de netwerkstructuur. Maar deze verschillen in het besluitvormingsproces zouden ook kunnen samenhangen met verschillen in de manier waarop de initiatiefnemer en de regie voerende overheid (EZ) hebben geopereerd. We hebben het dan over de invloed van de gekozen managementstrategie op het procesresultaat. In dit hoofdstuk zal achterhaald worden welke netwerkstructuur en welke type sturing strategie(en) er gedurende NorNed van toepassing waren.

4.1 Casus NorNed

In 1991 is begonnen met de eerste voorbereiding van de NorNed kabel. De Noorse elektriciteitsproducent Statkraft en de Nederlandse NV Sep⁹ kwamen in dat jaar tot een principeovereenkomst voor elektriciteitslevering tussen beide landen. Deze principeovereenkomst is op 31 januari 1994 definitief geworden. Door deze overeenkomst is de N.V. Samenwerkende elektriciteitsproductiebedrijven (Sep) verplicht om gedurende 25 jaar aan of van het Noorse elektriciteitsproductiebedrijf Statkraft SF, vanaf oktober 2001 elektrische energie te leveren of te betrekken (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 294).

Op 18 april 1994 heeft de minister van Economische Zaken (EZ) aan de Sep goedkeuring verleend voor dit akkoord. Met deze goedkeuring door de Minister werd een eerste obstakel voor de verwezenlijking van NorNed weggenomen. Om het leveringscontract gestand te doen, werd als volgende

stap overeengekomen om een hoogspanningsverbinding aan te leggen door de Noordzee (en de Waddenzee) tussen Noorwegen en Nederland, ook wel de NorNed-kabel genoemd.

Figuur 4.1: Verdragsgebied Eems-Dollard



⁸ Dit hoofdstuk is voornamelijk tot stand gekomen op basis van de interviews en de documentenstudie.

⁹ In 1949 verenigden de energiebedrijven in Nederland zich met het oog op de productie en het netbeheer van elektriciteit in de N.V. Samenwerkende Elektriciteit Productiebedrijven, kortweg SEP. De NorNed-kabel is ondergebracht in NEA BV. SEP is, voor wat betreft het netbeheer, de voorloper van TenneT. TenneT Transmission System Operator B.V. ontstaat pas in 1998. De nieuwe Elektriciteitswet (1998) wijst TenneT aan als de onafhankelijke beheerder van het landelijk transportnet voor elektriciteitsverkeer binnen Nederland. De aandelen van TenneT en NEA zijn nog in handen van de overheid.

Op 18 juli 1994 valt het besluit om een hoogspanningsverbinding aan te leggen tussen beide landen¹⁰. Voorafgaand aan dit besluit is in het Elektriciteitsplan 1995-2004 door de rijksoverheid al de mogelijkheid opgenomen tot de aanleg van een kabelverbinding. Daarbij is vastgesteld dat het om een gelijkstroomverbinding van circa 450kV met een transportcapaciteit van 600 MV moet gaan (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 299).

Medio mei 2008 wordt het project afgerond waardoor de NorNed-kabel in juni 2008 operationeel is. De kabel op zee is 570 kilometer lang plus 12 kilometer op Noorse grond. Dit maakt NorNed de langste inter-connector op zee ter wereld. Het Nederlandse elektriciteitsnet had vóór de voltooiing van het NorNed-project al interconnecties over land naar Duitsland en België. Geen van deze interconnectors was echter gerealiseerd op zee.

De Noorse Statkraft SF had al kabelverbindingen met Zweden, Finland, Denemarken en Rusland. De Noorse Statkraft had dus al wel ervaring met interconnectie over zee. Een deel van de energie die in Noorwegen en Nederland wordt gebruikt, was dus al afkomstig uit het buitenland. Een deel van de energie die in Noorwegen en Nederland wordt opgewekt werd dus al geleverd aan andere nationale netwerken.

De NorNed-kabel verbindt de Nederlandse en de Noorse nationale netten. Er wordt een grotere markt gecreëerd waarop verschillende elektriciteitsproducenten en elektriciteitsafnemers elkaar kunnen ontmoeten. De kabel draagt bij aan de stabiliteit (leveringszekerheid) van de energievoorziening.

Van de ruim 580 kilometer aan kabel ligt circa 420 kilometer in ondiep water (tot 50 meter diep). De resterende 162 kilometer van de kabel is aangelegd op een diepte van maximaal 410 meter. Dit dieper gelegen deel van de kabel is gescheiden gelegd. De dubbele kabel weegt ongeveer 85 kg per meter terwijl de enkele kabel 37,5 kg per meter weegt. De kabel heeft een totaal gewicht van 47.000 ton (TWENTIES, 2010).

De kabels werden geproduceerd in fabrieken in Zweden en Noorwegen. De eerste 270 kilometer van de route, van de Eemshaven naar Noorwegen, bestaat uit een dubbele kabel, mede omwille van het milieu en deels omdat de Nederlandse en Duitse autoriteiten dit voorschreven. Voor het restende deel van de route is er voor twee losse kabels gekozen. De constructie met twee losse kabels is aantrekkelijk omdat de kabels dan makkelijk kunnen worden onderhouden.

De beide converter stations zijn geplaatst in Feda (Noorwegen) en op de Eemshaven (Nederland). De converter stations zijn hoogspanningsposten. Elke converter station beslaat een gebied ter grootte van drie voetbalvelden. Het doel van NorNed is om in twee richtingen energie uit te kunnen wisselen. Zo wordt het mogelijk om energie uit waterkracht opgewekt in Noorwegen uit te wisselen tegen thermische energie opgewekt in Nederland.

¹⁰ Sep en Statkraft zijn een zogeheten Cable Cooperation Agreement aangegaan.

Het tracé van NorNed doorkruist behalve de Nederlandse en Noorse wateren ook de Duitse sector van de Noordzee. Dit betekent dat het beleidsnetwerk rondom NorNed te maken heeft gehad met extra – namelijk Duitse - actoren, belangen, instrumenten en percepties. Bij de vergunningaanvraag voor NorNed speelde vooral de Eems-Dollard problematiek een grote rol. Tussen Nederland en Duitsland bestaat geen overeenstemming over het verloop van de grens in de Eemsmonding. Beide landen maken aanspraak op een deel van dit gebied. In 1960 is een Eems-Dollardverdrag gesloten. Het verdrag is nu de basis voor een aantal samenwerkingsovereenkomsten. Het verschil in opvatting heeft al een paar maal tot problemen geleid, onder andere over de verdeling van de baten van de gaswinning in dit gebied, en de regelgeving met betrekking tot de mosselvisserij in het gebied van de Paap en de Hond (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 295). Over het algemeen is er sprake van gemeenschappelijk beheer. Vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en de Duitse autoriteiten regelen het uitbaggeren van de vaargeul, de markering van de vaarweg en andere zaken die de scheepvaart ten goede komen. Op 22 augustus 1996 kwam daar nog een regeling bij. De Waddenzee waarvan de Eemsmonding een onderdeel uitmaakt kreeg de status van natuurgebied in een zogeheten milieuprotocol. Hierin verplichten de beide lidstaten zich tot samenwerking, goed nabuurschap en het uitwisselen van informatie. De kabel NorNed loopt door dit verdragsgebied. In dit gebied hebben beide landen zeggenschap (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 295).

Primaire vergunningen

Voor de aanleg van de NorNed-kabel waren meerdere vergunningen en toestemmingen noodzakelijk. Op basis van de provinciale milieuverordeningen (PMV) van de Noordzee provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland behoort voor een interconnectie project een MER te worden opgesteld.¹¹ De aanleg van de kabels heeft betrekking op zowel het ruimtelijke als het energiebeleid. De MER is een adviesrapport dat informatie verschaft over de gevolgen van de aanleg van de kabel voor het milieu. Deze verplichte adviesfase was noodzakelijk voor de volgende vergunningen/goedkeuringen:

- drie goedkeuringen voor het Eemshaven tracé door de Minister van Economische Zaken (tracé over land, tracé in Waddengebied en tracé op continentale plaat) op basis van een concessie uit 1984;
- vergunning ingevolge artikel 12 Natuurbeschermingswet (Nbw) bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, op basis van de natuurstatus van dit deel van de Waddenzee;

¹¹ Uiteindelijk was de PMV van de provincie Groningen de aanleiding voor het entameren van de m.e.r.-procedure.

- de *Strom- und Schifffahrtspolizeilich Genehmigung* op basis van het Eems-Dollardverdrag door de Duitse autoriteiten en het *Bundeswasserstrassengesetz*.
- de aanlegvergunning op basis van een gedeeltelijke bestemmingsplanherziening door de gemeente Eemsmond op basis van de Wet ruimtelijke ordening

De M.e.r.-procedure werd in de eerste plaats gevoerd in het kader van de goedkeuring door de minister van EZ van het tracé van de NorNed-kabel. Maar het Sep dat de opdracht gaf het MER-rapport op te stellen, heeft, zoals hierboven omschreven, erop aangedrongen dat de procedures van de zogenaamde primaire vergunningen gecoördineerd zouden plaatsvinden. Een MER diende de feitenbasis op te leveren op grond waarvan de bovengenoemde primaire vergunningen zouden kunnen worden verleend. Zo diende het MER ook als basis voor de vergunningverlening ingevolge art. 12 Natuurbeschermingswet. De natuurbeschermingsvergunning had voor LNV toen nog een experimenteel karakter. Het was voor het ministerie van LNV de eerste vergunning waarbij werd gewerkt op basis van de Europese Habitatrictlijn (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 301).

Vanaf 30 maart 1998 tot en met 27 april 1998 heeft het MER-rapport met de aanvraag en de ontwerpvergunningen ter inzage gelegen. Daarnaast werd op 23 april 1998 te Uithuizen een openbare hoorzitting gehouden waar een ieder zijn zienswijze en opmerkingen mondeling kon inbrengen en toelichten. Hiervan is door het ministerie van EZ een verslag opgesteld.

Verder konden tot 27 april 1998 ook schriftelijk opmerkingen worden ingediend. Na het advies van de Waddenadviesraad op eind april 1998 en het verzoek tot aanvulling van het MER voor bepaalde tekortkomingen, is op 27 oktober 1998 de aanvullende MER ingediend.

Vanaf 2 november 1998 tot met 30 november 1998 heeft de aanvullende rapportage op de milieu effect rapportage ter inzage gelegen. Vervolgens is een verslag van de inspraakresultaten, de nota *Inspraak en Zienswijzen*, door de minister van EZ opgesteld. Uit dit verslag blijkt dat geen ingekomen reactie betrekking had op de geluidproductie van de aanleg van de kabel.

Uiteindelijk heeft de minister van EZ op 3 maart 1999 goedkeuring voor het aangevraagde Eemshaven tracé verleend. Dit besluit heeft van 3 maart 1999 tot 14 april 1999 ter inzage gelegen. De Waddenvereniging is tegen dit besluit in bezwaar gegaan. Dit bezwaar werd door de Minister ongegrond verklaard (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 316).

Secundaire vergunningen

Voor het project dienden er, na de primaire vergunningen, ook zogeheten secundaire vergunningen te worden verleend. Deze vergunningen zijn pas relevant nadat de primaire besluiten genomen zijn. De volgende vergunningen worden gerekend tot de categorie secundaire besluiten:

- Vergunningverlening op basis van de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (Wbr). Deze wet schrijft voor de aanleg en het beheer van een hoogspanningskabel in bij het Rijk in beheer zijnde wateren een vergunning van de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) voor.
- De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Deze schrijft voor dat het storten van baggerspecie alleen is toegestaan met een vergunning van de minister van V&W.
- Het binnenvaartpolitiereglement. Dit reglement geeft voorschriften ter voorkoming van aanvaringen op de openbare wateren.
- Ontheffing van het waterschap keur. Een keur is een verordening opgesteld door een waterschap.

In totaal moesten er voor het realiseren van de NorNed-kabel tien verschillende vergunningen worden verleend. Het ging daarbij om zes zogenaamde primaire vergunningen en vier zogeheten secundaire vergunningen.

De goedkeuring voor het tracé, de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet en de ontheffing van de provinciale milieuverordening kenden een wettelijk bepaalde, beperkte geldingsduur. De periode dat van deze vergunning gebruik kon worden gemaakt liep af op 31 mei 2002. Zo'n expiratedatum zet druk op het proces. Bij het verstrijken van deze gebruikstermijn was de aanleg van de kabel echter nog niet gerealiseerd. Dit betekende dat de drie vergunningenbesluiten moesten worden verlengd.

Voor de realisatie en planning van NorNed moest het project passen in het ruimtelijk, milieu en energie beleid. Voor NorNed gold het volgende afwegingskader.

Nationaal

De planologische kernbeslissing Waddenzee¹² neemt in het nationale afwegingskader de belangrijkste positie in. In de andere overheidsplannen wordt, wanneer het over de Waddenzee gaat, steeds verwezen naar de PKB voor de Waddenzee. Naast de pkb-Waddenzee is op nationaal niveau ook het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV II) van aanzienlijk belang. Het SEV II wijst infrastructuur projecten aan en verwijst voor NorNed naar de pkb-Waddenzee. Verder spelen de volgende documenten een rol: de Vierde Nota Ruimtelijke ordening, het Natuurbeleidsplan, het Structuurschema groene ruimte, het National milieubeleidsplan en de Nota landschap. Aan al deze vastgestelde beleidsnota's kunnen criteria worden ontleend die een verlening van de aangevraagde vergunning ondersteunen maar ook kunnen blokkeren. (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 304 - 306).

¹² Ontwikkelingen in Waddenzee alleen mogelijk vanwege maatschappelijk belang en de locatiegebondenheid van de activiteit

Internationaal beleidskader

Het verzoek van de netwerkbeheerder om de NorNed-kabel aan te leggen moest ook getoetst worden aan verschillende internationale beleidsuitgangspunten. Het internationale beleidskader bestond voornamelijk uit: de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de zeehondenconventie, de Conventie van Ramsar en het Eems-Dollard milieuprotocol. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn kennen dwingende toetsingscriteria. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn richtlijnen van de Europese Unie waarin wordt aangegeven welke soorten en welke typen natuurgebieden (als leefgebieden voor soorten, habitat) de lidstaten moeten beschermen (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 304 - 306).

Nu uiteen is gezet wat het project NorNed behelst, wordt in het onderstaande stil gestaan bij het verloop van het proces van vergunningverlening. Hoe is de toestemming voor de aanleg van de kabel verkregen? Welke actoren waren daarbij betrokken en wat was hun rol? Welke cruciale keuzes zijn er gemaakt? Welke kenmerken had het beleidsnetwerk? Welke netwerkmanagement strategieën zijn ingezet door het *licensing team* (de initiatiefnemer)? Zijn de verschillen in resultaten van het besluitvormingsproces te verklaren door de netwerken kenmerken en/of door de netwerksturing?

4.2 Procesmatige en inhoudelijke resultaten van het besluitvormingsproces NorNed

De vergunningverwerving en besluitvorming aangaande NorNed hebben langer geduurd dan vooraf was gepland. Door allerlei impasses en gebeurtenissen heeft de besluitvorming van NorNed aanzienlijke vertraging opgelopen. Het tweede procesmatige resultaat is dat er gedurende NorNed extra kosten zijn gemaakt. NorNed is door verschillende redenen, die ik later zal bespreken, buiten het budget getreden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de vergunningverwerving voor NorNed niet efficiënt is verlopen. Het derde resultaat van NorNed is dat er sprake is geweest van een bezwaar procedure. Een vierde resultaat van NorNed is dat de kabel niet diep genoeg ligt. De scheepvaartroute van de Noordzee naar de Eemshaven wordt verbreed en verdiept. Dat betekent dat de NorNed-kabel, die de route kruist, ook verdiept moet worden. TenneT TSO BV heeft daarom aanbestedingen lopen voor onderzees bodemonderzoek en voor de klus zelf: het drie meter lager leggen van de elektriciteitskabel van Nederland naar Noorwegen (Ommelander Courant, 2011). De verdieping van de Eemshaven wordt geregeld in het Tracébesluit '*verruiming vaargeul Eemshaven – Noordzee*'. Hiervoor zijn inmiddels ook al vergunningen (vergunning Wet beheer rijkswaterstaatswerken, ontheffing Flora- en fauna wet, Natuurbeschermingswet vergunning) verleend. Zowel tegen deze vergunningen als tegen het Tracébesluit zelf zijn beroepen ingediend, onder meer door de Waddenvereniging, vissers en Duitse en Nederlandse particulieren (Ommelander Courant, 2011).

4.3 Cruciale besluiten en ontwikkelingen in vergunningverwerving NorNed

Gedurende de vergunning verwerving voor NorNed zijn er besluiten genomen en hebben er ontwikkelingen plaats gevonden die de vergunningverlening behoorlijk hebben beïnvloed. De kenmerken van het netwerk en de veranderingen hierin hebben deze keuzes en ontwikkelingen mede beïnvloed. Daarnaast zijn er gedurende deze momenten netwerkmanagement strategieën gebruikt die de resultaten van de besluitvorming hebben beïnvloed. In deze paragraaf zullen de kernbesluiten worden besproken en laat ik zien welke gevolgen deze hebben gehad voor de vergunningverlening.

Rechtsopvolging: van SEP via NEA naar TenneT TSO BV

Op grond van wijzigingen in de elektriciteitsproductiesector (ontvlechting, privatisering, marktwerking) zijn de taken van de Sep met betrekking tot het netwerkbeheer ondergebracht bij de B.V. Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor (NEA). De initiatiefnemer van het project (aanvankelijk het SEP) veranderde door deze wijziging van juridische gedaante. Er kwam een andere rechtspersoon die de vergunning ging aanvragen. De NEA moest op haar beurt heroverwegen of het project (financieel) haalbaar was. Deze haalbaarheid studie vertraagde het project aanzienlijk.

Illustratief is de periode van 13 juni 1995 tot 3 maart 1999. Dit is de periode waarin de startnotitie tot het nemen van het m.e.r.-plichtige besluit wordt opgesteld. Dat duurde bijna vier jaar. Dit tijdsbeslag werd niet alleen veroorzaakt door de benodigde aanvulling op het MER rapport, maar ook doordat de NEA het project had stilgelegd om de financiële haalbaarheid van het project te kunnen heroverwegen. Deze heroverweging werd mede geïnitieerd door veranderingen in de energiemarkt. De nieuwe Elektriciteitswet (1998) wees bijvoorbeeld TenneT TSO BV aan als de onafhankelijke beheerder van het landelijk transportnet voor elektriciteitsverkeer in Nederland (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 290 - 305).

Uiteindelijk zal TenneT TSO BV de initiatiefnemer van het project NorNed worden waardoor voor de derde keer de haalbaarheid ter discussie komt. TenneT oordeelt overigens dat het project financieel haalbaar is. De initiatiefnemer van het project verandert door wijzigingen in het energiestelsel opnieuw van juridische gedaante. Ook had TenneT TSO andere belangen en middelen dan de beide rechtsvoorgangers: de NEA en het Sep.

Op verzoek van de NEA hebben de Minister van EZ en staatsecretaris van LNV in 2002 de looptijd van het betreffende goedkeuringsbesluit verlengd tot 31 december 2006. Dit was nodig omdat er door vertraging in het besluitvormingsproces nog niet was begonnen met de aanleg van NorNed-kabel. De Groningse provinciale milieuverordening (PMV) kende de mogelijkheid van

verlenging echter niet. Verlenging van de ontheffing was juridisch gezien niet mogelijk. Voor de NorNed-kabel moest daarom opnieuw een ontheffing van de PMV worden verleend. De NEA moest dus opnieuw de volledige procedure voor de ontheffing van PMV doorlopen. De veranderingen (liberalisering) in de energiemarkt door middel van de wijzigingen in de Elektriciteitswet hebben het besluitvormingsproces aanzienlijk vertraagd. Op 24 april 2004 werd door de gedeputeerde staten der provincie Groningen opnieuw ontheffing verleend van de PMV.

De aanvraag van NorNed op basis van artikel 31.6 elektriciteitswet werd op 26 augustus 2004 ingediend. Hier werd de nut en noodzaak van het project nogmaals benadrukt en de keuze van techniek nogmaals uitgelegd.

Door Duitse Wateren (het omstreden verdragsgebied)

Een ander probleem dat gedurende het besluitvormingsproces van NorNed-kabel heeft gespeeld, is het inzicht dat voor de realisatie van de NorNed-kabel een zogeheten *Strom- und Schifffahrtspolizeiliche Genehmigung*¹³ noodzakelijk is. De onderliggende regelgeving maakt het Duitse *Wasser- und Schifffahrtsamt* (WSA) te Emden een bevoegd orgaan ter beoordeling van de passendheid van het NorNed-project.¹⁴ Doordat de Duitse overheden geen belang hadden bij de kabels tussen Noorwegen en Nederland was hun houding tijdens het besluitvormingsproces vrij star. De Duitse overheden wilden een dergelijke kabel eigenlijk niet. De aanleg van deze kabel paste niet in het belang van een betere scheepvaart naar de Duitse havens. Boven alles wil de WSA de veiligheid en de doorgang van de scheepvaart beschermen. De NorNed-kabel bracht dit belang in gevaar.

Ook bestaat er in Duitsland een andere rechtscultuur. In Duitsland kent men niet de poldercultuur waarbij alle overheden met elkaar overleggen zoals in Nederland. De meer strikt legalistische cultuur (regel = regel) heeft het verkrijgen van de benodigde vergunning aanzienlijk vertraagd. Deze vertraging leidde volgens de geïnterviewde informanten tot extra kosten.

Uiteindelijk is er door lang met de Duitse overheden te praten overeenstemming bereikt over de geoorlooftheid van de NorNed-kabel. De basis voor deze consensus werd bereikt door de kabel zo dicht mogelijk tegen het Nederlands gebied te laten lopen. Hoe dichter de kabel tegen de Nederlandse grens van het verdragsgebied werd gelegd, hoe minder bezwaar de Duitse autoriteiten daartegen aanvoerden. Door dicht tegen de Nederlandse grens te gaan zitten, zou de Duitse scheepvaart ook de minste hinder ondervinden.

¹³ Artikel 31 *Bundeswasserstrassengesetz* BGBL. I S 3294

¹⁴ Artikel 21 Eems-Dollardverdrag, Trb, 1962, 54.

Op 25 mei 1999 wordt de benodigde vergunning door de Duitse autoriteiten verleend¹⁵. In de toekomst mag worden verwacht dat de Duitse overheden alleen nog maar kabels zullen toestaan ten westen van de NorNed-kabel. Dit is nog dicht tegen de Nederlandse grens van het verdragsgebied aan (zie het kaartje aan het begin van dit hoofdstuk, figuur 4.1).

De M.e.r.-procedure

Eerst was het Ministerie van EZ het coördinerend gezag tijdens de m.e.r.- procedure. Na het afsluiten van de m.e.r.-procedure en het nemen van de primaire besluiten blijft het ministerie van EZ het coördinerend gezag voor het verlenen van de secundaire vergunningen. Het MER rapport werd opgesteld in opdracht van het *licensing team* dat ook verantwoordelijk was voor de vergunningaanvraag. Via de milieueffectenrapportage werden de milieueffecten van de verschillende, alternatieve tracés in kaart gebracht. Na deze feiteninventarisatie (alternatieven, gevolgen) kon worden begonnen aan het afwegingsproces (belangen, wettelijke criteria).

Gedurende de m.e.r. procedure werden drie tracés onderzocht, respectievelijk: het Callantsoog tracé, het Lauwersoog tracé en het Eemshaven tracé. In eerste instantie genoot het Eemshaven tracé de voorkeur. Vervolgens bleek het Lauwersoog tracé beter haalbaar en makkelijker te onderhouden. Uiteindelijk veranderde deze voorkeur door nieuwe technische inzichten weer in een voorkeur voor het Eemshaven tracé.

Het Lauwersoog tracé wijzigde in het milieuvriendelijkste Eemshaven tracé. Uiteindelijk werd gekozen voor het milieuvriendelijkste tracé waarbij de planning echter lastiger werd door de afhankelijkheid die nu werd gecreëerd ten opzichte van de bevoegdheid van de Duitse overheden. Behalve een nieuwe vergunningverlenende autoriteit, zorgde het Eems-Dollard verdrag nog voor extra complexiteit. (Pokorný-Versteeg, 2003 p. 312-313).

De Waddenadviesraad heeft eind april 1998 zijn advies uitgebracht aan de minister van EZ. In dit advies vraagt de raad aandacht voor verschillende aspecten. De genoemde aspecten hadden met name betrekking op het maatschappelijk nut van de NorNed-kabel, de tracékeuze, de keuze van het kabeltype en het tijdstip van aanleg. In het advies vermeldt de Raad uiteindelijk wel dat het instemt met het in het MER opgenomen voorkeurstracé (Eemshaven tracé), op grond van de geringe en tijdelijke milieueffecten en op grond van de economische haalbaarheid.

Andere overheden: andere vergunningen

Voor de realisatie van de NorNed-kabel is een wijziging van het bestemmingsplan Waddenzee door de gemeente Eemsmond noodzakelijk gebleken. Het Eemshaven tracé loopt 1 kilometer door het

¹⁵ Strom- und Schifffahrtspolizeiliche Genehmigung nr. 10 / 99, 25.05.1999, Wasser- und Schifffahrtsamt Emden

plangebied heen. Nadat de MER was opgesteld en het verzoek tot goedkeuring van het Eemshaven tracé was ingediend, werd de gemeente Eemsmond het bevoegd gezag voor het verlenen van de aanlegvergunning. De gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan¹⁶ is gemakkelijk tot stand gekomen en voorziet in dergelijke ontwikkelingen in en rond de Eemshaven. Dat de herziening van het bestemmingsplan snel verliep, is een gevolg van het feit dat er maar weinig insprekers waren en er geen enkele zienswijze werd ingediend. Dit besluit was tevens als m.e.r.-plichtig besluit aangewezen in de provinciale milieuverordening (PMV).

Op 1 maart 1999 heeft de minister van LNV de vergunning op basis van de Nbw door verleend. Deze vergunning werd onder voorwaarden verleend en moest door omstandigheden die hiervoor al werden besproken, later nog worden verlengd.¹⁷ Vanaf 3 maart 1999 heeft de vergunning Natuurbeschermingswet NorNed gedurende zes weken ter inzage gelegen.

Stakeholder met tegengesteld belang

De grootste bezwaren tegen het interconnectieproject kwamen van de Waddenvereniging. De Waddenvereniging trad namens zeven andere milieubelangenorganisaties op. Zij hebben bezwaren naar voren gebracht tegen het baggeren in de Waddenzee. De waddenvereniging was tegen het baggeren in de Waddenzee. Dit is slecht voor het milieu. De kabels die moesten worden gelegd, zouden in eerste instantie om veiligheidsredenen op een diepte van 5 meter komen te liggen.

In de werkelijkheid lag de kabel op minder dan 1 meter diepte. Dit kwam door de eigenschappen van de zeebodem. De bezwaren van de Waddenzee Vereniging werden afgewezen. De bezwaar en beroep procedure had dus geen groot effect op de routes van de kabels door de zee.

Er is naast baggeren ook een andere techniek voor het ingraven van kabels. Dit heet: *transen*. Deze techniek is veel milieuvriendelijker maar is door bodemeigenschappen niet overal toepasbaar. Daardoor is de gewenste 3 meter diepte niet overal gehaald. De aanlegmethode van het transen was echter wel het meest milieuvriendelijk.

4.4 Kenmerken van het netwerk gedurende vergunning verlening NorNed

Op basis van het theoretisch kader zijn twee veronderstellingen opgesteld. De eerste veronderstelling luidt als volgt:

- *Als de besluitvorming over inter-connectie op zee plaats vindt in een beleidsnetwerk dat wordt gekenmerkt door hoge pluriformiteit, grote geslotenheid en hoge dynamiek, dan zal het proces van besluitvorming vaker impasses vertonen en zal het eindresultaat minder optimaal zijn.*

¹⁶ Bestemmingsplan Waddenzee van de gemeente Eemsmond is op 09-12-1993 vastgesteld en gedeeltelijk goedgekeurd op 27-07-1994

¹⁷ Beschikking nummer 99577/SB/SM, 1 maart 1999 Groningen

4.4.1 Actorenanalyse

Initiatiefnemers

Het Sep is, nadat er een akkoord met Statkraft was gesloten, gestart met het opzetten van een zogeheten *licensing* team. Dit team van deskundigen hield zich bezig met de vergunningaanvraagkant van het proces. Dit team werd groots opgezet. Er werden allerlei deskundigen en specialisten bij betrokken. Voor deze aparte projectmatige opzet werd vooral gekozen, omdat er nog nooit eerder aan een dergelijk interconnectie project op zee was begonnen. Er was sprake van onbekendheid. Er lag geen precedent. Ook werd verondersteld dat het proces van vergunningverwerving nogal ingewikkeld zou zijn. Er spelen immers verschillende nationale overheden een rol: Noorse, Duitse en Nederlandse.

Het ministerie van EZ is het ministerie dat de energievoorziening coördineert. Het ministerie van EZ heeft in 1984¹⁸ aan het Sep een concessie verleend om exclusief voor het elektriciteitstransport zorg te dragen. De concessiehouder moet aan de concessie verlenende Minister voor allerlei zaken om toestemming vragen. De concessieverlening leidt ertoe dat de Minister van EZ een belangrijke rol speelt bij initiatieven van de concessiehouder om het netwerk uit te breiden.

Op rijksniveau werd voor de toestemming voor de aanleg van de NorNed-kabel het ministerie van EZ aangewezen als coördinerend gezag. Mede omdat dit Ministerie het belang van een ongehinderd energietransport het best kan behartigen.

De initiatiefnemer voor de aanleg van de kabel, het Sep, heeft een voorkeur uitgesproken om de verschillende vergunning/goedkeuringen zoveel mogelijk gelijktijdig (parallel) te laten verlopen. Om deze parallelschakeling van procedures mogelijk te maken stelde het Sep voor om een breed Milieu Effectrapport op te laten stellen. In zo'n MER worden alle relevante milieubelangen van de belangrijkste alternatieve tracés geïnventariseerd.

Naar aanleiding van deze MER-verplichting werd het Ministerie van EZ ook het bevoegd gezag voor het vaststellen van het MER-rapport (Pokorný-Versteeg, 2003 p.312).

Nu de initiatiefnemers in grote lijnen zijn besproken, zal gekeken worden naar de kenmerken van het netwerk gedurende de vergunningverlening ten behoeve van NorNed. Daarbij maak ik gebruik van een overzichtstabel 4.2. Deze tabellering spreekt voor zich en zal niet nader worden toegelicht (zie voor een nadere toelichting op deze methodiek hoofdstuk 3). Alleen vervangbaarheid behoeft toelicht. Met vervangbaarheid wordt bedoeld dat bepaalde actoren niet kunnen worden vermeden door o.a. tracékeuze. Deze actoren zijn altijd betrokken bij interconnector projecten.

¹⁸ De grondslag voor de goedkeuringen van de aanleg van NorNed in territoriale wateren, over het continentaal plateau, en over land is vastgelegd in een concessie uit 1984 tussen de Sep en de minister van EZ.

Tabel 4.2 Actoren betrokken bij toestemming aanleg NorNed-kabel

Actoren	Voor, neutraal of tegen.	Belang	Middel	Vervangbaarheid
Initiatiefnemer				
Eerst: Sep	Voor	Energie uitwisseling	Financiële middelen. Concessie energielevering.	Nee
Daarna: NEA	Voor	Energie uitwisseling	Financiële middelen. Concessie energielevering.	Nee
Uiteindelijk: TenneT TSO BV	Voor	Energie uitwisseling, Winst maken	Financiële middelen. Concessie energielevering.	Nee
Bevoegd gezag				
Minister van EZ (coördinerend gezag)	Voor	Realiseren energie-infrastructuur	Goedkeuring tracé op zee en op land. Coördinerend gezag MER. Vaststelling Elektriciteitsplan 1993-2002. Goedkeuring invoercontract. Vaststelling Elektriciteitsplan 1995-2004.	Nee
Gemeente Eemsmond	Terughoudend & Pragmatisch	Bedrijvigheid. Bouwleges.	Gedeeltelijke bestemmingsplan herziening Waddenzee.	Ja
Ministerie van LNV	Neutraal, mits geen effect op	Natuurbescherming Visserijbelangen.	Vergunningverlening in kader van de Nbw.	Nee

	natuur			
WSA	Star (tegen)	Geen Belang bij interconnector Beschermen Duitse scheepvaart belangen	Vergunning verlening in kader van <i>Strom- und Schiffahrtspolizeiliche Genehmigung.</i>	Ja
Adviseurs/ook bevoegd bij vergunningen				
Minister van VROM	Neutraal	-	Verleent goedkeuring voor tracé samen met Ministerie van EZ.	Nee
Minister van V&W	Neutraal	Beheren Waddenzee. Voorkomen van verontreiniging in oppervlakte water.	Vergunning verlening in het kader van Wvo . (Formeel min. V&W) Vergunning verlening in het kader van Wbr. (Formeel min. V&W)	Nee
Provincie Groningen	Neutraal	Energy Valley. Waddenzee.	Mer op basis van provinciale milieuverordening. Goedkeuring gedeeltelijke herziening Bestemmingsplan gemeente Eemsmond. Ontheffing provinciale milieuverordening.	Ja
Raad voor de Wadden	Neutraal	Natuurgebied. Waddenzee.	Advies richting minister van EZ omtrent goedkeuring tracé.	Nee
Waterschap Noordpolderzijl	Neutraal	Waterveiligheid.	Ontheffing keur .(technische voorwaarde)	Ja

Belanghebbende n: derden				
Private partijen	Neutraal	Eigen belang.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja
Visserij vakvereniging	Tegen	Bescherming visvangst.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja
Seaports Groningen	Voor	Energy valley. Grond exploitatie Eemshaven.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja
Waddenvereniging treedt op namens 7 milieuorganisaties	Tegen	Milieu belangen. Natuurbescherming	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja

Bron: Eigen bewerking na gehouden interviews.

4.4.2 Netwerkanalyse

NorNed is een groter project geweest dan Nederlands tweede interconnector op zee, BritNed (zie hoofdstuk 5). Het tracé van NorNed was langer. NorNed is dan ook de langste interconnector ter wereld (TWENTIES, 2010). Daarnaast is NorNed voor Nederland de eerste interconnector op zee. Er was in Nederland nog geen ervaring met het plannen en vergunnen van dergelijke projecten. Hierdoor was er onzekerheid gedurende NorNed. Verder zorgde de lengte van het NorNed tracé ervoor dat er meer vergunningen vereist waren. Hierdoor waren er gedurende NorNed meer actoren betrokken dan bij BritNed. Het netwerk van NorNed was groot. Deze drie redenen hebben er mogelijk voor gezorgd dat er gedurende NorNed een hoge mate van complexiteit.

Doordat er werd gekozen voor het Eemshaventracé moest de NorNed-kabel door het Duits-Nederlands verdragsgebied worden vergund. In de besluitvorming over de NorNed-kabel bleek het proces hierdoor afhankelijk te zijn van een instemming van een Duitse scheepvaartautoriteit. Deze scheepvaartautoriteit kende geen belang toe aan de energievoorziening (in Nederland en Noorwegen). Er was sprake van een grote mate van geslotenheid voor andere belangen dan de belangen die de Duitse wetgever aan deze vergunningverlenende instantie had toegekend. De houding van de Duitse overheid was hierdoor gedurende de besluitvorming erg gesloten en star. In deze starre houding zat tevens weinig beweging. In Duitsland heerst een andere overheidscultuur dan in Nederland. In Nederland zijn overheden meer geneigd hun door de wetgever toegekende specifieke belang af te wegen tegen alle andere relevante belangen. Duitse overheden staan minder

open voor een dergelijk polderen aldus de verschillende informaten. Dit de NorNed-kabel was tevens een groot deel van het netwerk minder welwillend.

De andere reden waardoor NorNed veel impasses heeft gekend, is dat de NorNed-kabel door de Waddenzee loopt. De Waddenzee kent veel natuurgebieden en geldt tegenwoordig als een werelderfgoed (erkend door de Unesco). De Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn zijn in belangrijke mate van toepassing op het Waddengebied. Het belangrijkste is echter dat er in de Waddenzee een verdragsgebied zoals de Eemsmonding ligt dat wordt beheerd door zowel Duitsland als Nederland. Het milieuvriendelijkste tracé voor de NorNed-kabel werd door dit gebied gepland waardoor de Duitse overheid WSA bevoegd gezag werd. Voor NorNed was een Duitse vergunning vereist. Deze Duitse overheid had als belang het beschermen van de Duitse scheepvaart waardoor zij een anders geaard belang diende na te streven. De Duitse overheid zorgde voor een krachtige tegenstand. Deze tegenstander had haar eigen doelstellingen, belangen, hulpbronnen, percepties en strategie. Al met al bracht de tracékeuze van NorNed meer actoren met zich mee waardoor er meer hulpbronnen, belangen en afhankelijkheden in het netwerk ontstonden. Hierdoor kreeg het beleidsnetwerk een hogere mate van pluriformiteit. Gedurende de vergunningverwerving voor NorNed was er sprake van meer vergunningen, belangen, middelen en afhankelijkheden (dan bij BritNed). Doordat actoren verschillende belangen en doelstellingen hebben en deze soms niet overeen komen, ontstaan er barrières tussen de actoren.

De volgende veronderstelling voor het verschil in resultaat van de besluitvorming over de beide projecten is dat ten tijde van de besluitvorming over de vergunning voor de NorNed de initiatiefnemer te maken heeft gekregen met veranderingen in de Europese energiemarkt. Door liberalisering van de energiemarkt is de initiatiefnemer van het project twee maal van juridische gedaante veranderd. Hierdoor moest drie keer de financiële haalbaarheid (*business case*) van het project opnieuw (binnen een andere bedrijfsmatige context) worden afgewogen. We kunnen uit deze verandering concluderen dat het beleidsnetwerk rond NorNed een hoge mate van dynamiek heeft gekend. Onder dynamiek wordt verstaan de mate van verandering in (de positie van centrale actoren in) een beleidsnetwerk. Door een verandering in één van de netwerkenmerken (gedaanteverandering van een van de centrale actoren), kunnen ook de andere kenmerken (relaties) in het netwerk veranderen. Door de verzelfstandiging en privatisering van TenneT TSO BV veranderde ook de relatie tussen de initiatiefnemer TenneT TSO BV en de primaire vergunningverlenende instantie (EZ). In het allereerste begin was er een hiërarchische relatie tussen EZ en de SEP. Tegenwoordig is er een meer afstandelijk relatie tussen de Minister van ELI en TenneT TSO BV.

De bovengenoemde elementen vormen een ondersteuning voor de eerste hypothese. De mate van dynamiek, complexiteit en geslotenheid van het beleidsnetwerk zijn rond NorNed hoog

geweest en dit kan mogelijk als verklaring worden aangevoerd voor de vertragingen en kostenoverschrijdingen die zich bij NorNed hebben voorgedaan.

4.5 Netwerkmanagement strategieën gedurende NorNed

De tweede veronderstelling luidt als volgt:

- *Wanneer in het netwerk van actoren dat betrokken is bij inter-connectie op zee de initiatiefnemer meer gebruik maakt van de strategie van verbinden en exploreren, dan zal het besluitvormingsproces minder barrières ontmoeten en een beter uitvoerbaar resultaat opleveren.*

De realisatie van het project werd verdeeld tussen de Nederlandse en de Noorse netbeheerders (TSO). De Nederlandse netbeheerder (TenneT TSO BV) zorgde voor de vergunningsprocedures in het Nederlandse en Duitse grondgebied. De Noorse netbeheerder (Startnett) zorgde voor de vergunningsprocedures in het Noorse en Deense grondgebied. Startnett was tevens verantwoordelijk voor het ontwerpen van de converter stations en de kabel tranche. Het Nederlandse beleidsnetwerk had bij NorNed te maken met de netwerken uit Duitsland, Noorwegen en Denemarken. Voor het plannen en vergunnen van de NorNed-kabel werd geen *joint-venture* opgezet. Gedurende NorNed werd hierdoor geen gebruik gemaakt van de strategie arrangeren. De planning op de Waddenzee was moeilijk. Ook het *onshore* gedeelte van Noorwegen was stressvol. Hiervoor was echter geen betrokkenheid vereist vanuit Nederland. De wederzijdse uitwisseling van kennis in dit project wordt door mijn informanten getypeerd als eenrichtingverkeer. Een eventuele *joint-venture* voor de realisatie van NorNed zou informatie en kennis uitwisseling mogelijk hebben gemaakt.

De technische ontwikkeling van de kabel was vooral een Noorse aangelegenheid. De technische *engineering* aanvoer van informatie voor de vergunning verlening verliepen niet parallel aan elkaar. Dit was een van de belangrijkste "*show stoppers*" in het project. Op het einde ontstond er wel een wederzijdse samenwerking tussen de *licensing* planning en de technische planning.

Vanaf het begin werden alle *stakeholders* betrokken bij het besluitvormingsproces. Naar alle stakeholders werd geluisterd. Ze werden met elkaar in contact gebracht. Tijdens het besluitvormingsproces heerste er een poldersfeer. Eventuele derden werden – volgens mijn informanten - als het ware geknuffeld om alle tegenstand te tackelen en extra draagvlak te creëren. Het *licensing team* dat gevormd werd door TenneT TSO BV en het ministerie van Economische Zaken maakte gebruik van de netwerkmanagement strategie verbinden. Ook de commissie *Elektriciteit Werkt* van het ministerie van Economische Zaken (EZ), het Waterschap

Noordpolderzijl, de Duitse WSH, BSH en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) werden intensief bij het proces betrokken. Dit was volgens informanten uit het *licensing team* een bewuste keuze om bezwaarprocedures te voorkomen. Tijdens de gesprekken met alle stakeholders moest het *licensing team* van NorNed volledige consensus weten te bereiken met alle partijen. Opmerkelijk hierbij was dat wanneer de vergunningen eenmaal waren verleend, de *stakeholders* niet langer geïnteresseerd bleken te zijn in de naleving en uitvoering. Dit kan als een paradox worden gezien.

Tijdens het besluitvormingsproces werden alle *stakeholders* op welk niveau dan ook serieus genomen. Dit heeft een positieve werking gehad op het resultaat van het project.

De m.e.r.- procedure heeft bijgedragen aan het betrekken van alle *stakeholders* bij het doordenken van de alternatieven en de gevolgen daarvan. Daarnaast heeft de m.e.r.- procedure geleid tot een ander tracé, een voorkeur voor een bepaald kabeltype en voor een bepaalde periode waarin de kabel wordt aangelegd. De m.e.r.-procedure heeft de Noorse collega's ook ertoe gedwongen om informatie te delen om zo aan de informatie-eisen van de autoriteiten voor het verwerven van vergunningen te voldoen. De starre houding van bestuursorganen en overheden spelen – naar het oordeel van mijn informanten - een belangrijke rol in de keuze van de routing. Uitvoerende partijen onderschatten zichzelf als het gaat om de haalbaarheid van de alternatieve routes. Op dit moment wordt er veel meer gekeken naar de (tijdelijk) fysieke activiteit in een milieugebied in plaats van naar een eenmalige investering in duurzame energie voorzieningen.

De Duitse overheden (WSA) werden niet intensief betrokken bij de m.e.r.-procedure. Het MER kwam niet tot stand op basis van gezamenlijk onderzoek. Aan de Duitse overheden werd enkel een Duitse vertaling van het Nederlandse MER rapport toegezonden. Op basis van deze vertaalde MER diende de Duitse WSA haar goedkeurende vergunning te verlenen. Bij de keuze van kabeltype, tracé en periode aanleg hadden de Duitse overheden geen enkele rol. Gedurende NorNed werd er volgens de informanten geen gebruik gemaakt van de netwerkmanagement strategie exploreren. Het MER is niet samen met de Duitse overheden tot stand gekomen. Er werd niet gezamenlijk onderzoek gedaan naar de milieueffecten (inhoud werd niet samen verkend).

TenneT TSO BV was tijdens NorNed een onafhankelijke initiatiefnemer. Betwiste gebieden met een vacuüm aan regelgeving en procedure afwijkingen hebben niet geleid tot ernstige problemen. Wel zou vereenvoudiging en meer transparantie beter zijn geweest. Binnen dit vacuüm gebied (het omstreden verdragsgebied) heeft de starre houding van de Duitse overheden het proces aanzienlijk bemoeilijkt. Toekomstige interconnector projecten door dit gebied zullen moeilijk verlopen zolang de Duitse autoriteiten er geen belang bij hebben. Het ontbreken van een Duits belang vormt bij de huidige planning van de Deens-Nederlandse COBRACable ook een belangrijke barrière.

Bij NorNed zijn de netwerkmanagement strategieën exploreren en arrangeren niet goed en minder uitgebreid toegepast. Zo werden de Duitse waterautoriteiten op geen enkele manier betrokken bij de m.e.r-procedure die leidde tot de voorkeur voor het Eemshaventracé. Ook werd er geen *joint-venture* voor het project opgezet.

Hoofdstuk 5: BritNed-kabel¹⁹

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de vergunningverwerving voor het interconnectie project BritNed. Dit is de tweede interconnectie op zee die zich in Nederland heeft voorgedaan. Samen met NorNed vormt BritNed de ervaringsbasis op grond waarvan lessen kunnen worden getrokken voor de sturing van het derde, thans lopende project van vergunningverwerving: COBRACable. Verder worden in dit hoofdstuk de hypothesen uit hoofdstuk 2 getoetst aan de beschreven casuïstiek.

5.1 Casus BritNed

In 2002 werd begonnen met de eerste voorbereiding van de interconnectie BritNed. In mei dat jaar kwamen het Engelse National Grid en het Nederlandse TenneT TSO BV tot een akkoord om energie te transporteren tussen beide landen. De aan te leggen verbinding door zee zal in beide richtingen stroom transporteren. Deze leveranties zullen worden aangestuurd door verschillen in prijs en verschillen in het elektriciteitsverbruik tussen beide landen. Ook deze elektriciteitskabel vormt een belangrijke nieuwe schakel stap in de richting van één Europees elektriciteitsnetwerk.

De BritNed interconnector is een *high-voltage direct current* interconnector. De kabel heeft een capaciteit van 1000 MW. In totaal is de kabel ongeveer 260 km lang, waarvan een 13 km lange ondergrondse kabel in Engeland, een 240 km lange onderzeese kabel en een 7 km lange ondergrondse kabel in Nederland (TWENTIES, 2010).

De BritNed verbinding wordt commercieel geëxploiteerd. In tegenstelling tot het NorNed project heeft het BritNed project commerciële doeleinden. De verbinding bestaat uit een 450 kV-gelijkspanningskabel van 260 kilometer lang en converter stations op de Maasvlakte en op het *Isle of Grain*. De kabel loopt grotendeels langs de Westplaatweg (Westvoorne) en de Europaweg (Rotterdam) en is op het nationale 380 kV-hoogspanningsnet aangesloten door middel van een nieuw converter-station (locatie: Coloradoweg 6 te Rotterdam; kadastrale aanduiding: Rotterdam 12E AFD, AM220). Deze routing was gebaseerd op de gekozen punten voor aanlanding aan beide zijden.

Het project kon beschikken over een investeringsbudget van ongeveer € 600 miljoen. De realisatie is binnen het budget gebleven. De bouwwerkzaamheden zijn begonnen in 2009. In 2011 werd de verbinding voor het eerst getest en in gebruik genomen.

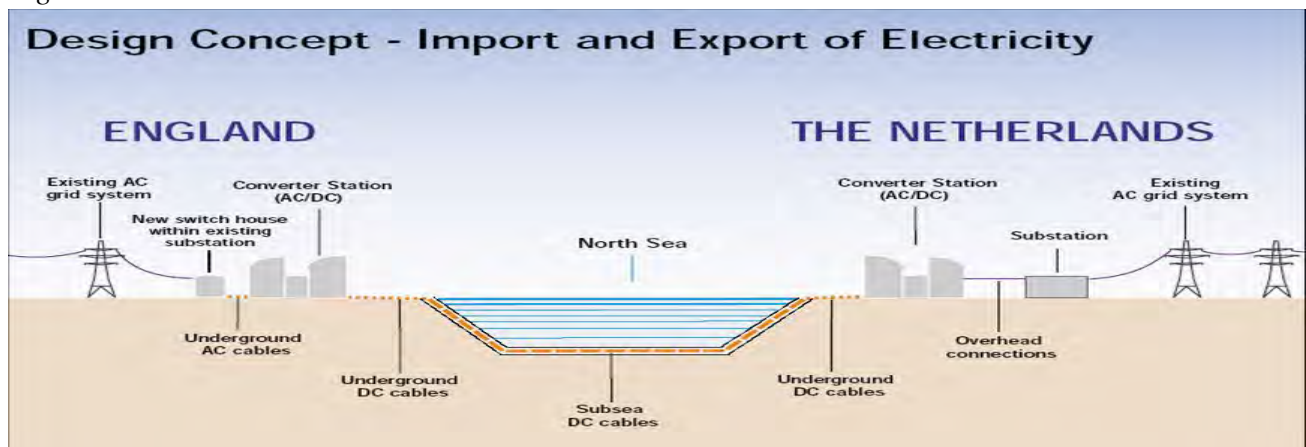
Als initiatiefnemer voor dit project trad op BritNed Development Ltd. BritNed Development Ltd is een *joint venture* tussen Nlink International B.V., een 100% dochter van TenneT Holding

¹⁹ Deze paragraaf is voornamelijk tot stand gekomen op basis van de interviews en documentenstudie.

B.V. en National Grid International Ltd, een 100% dochter van het Britse National Grid. BritNed Development Ltd nam het initiatief over nadat het Britse National Grid eerst de kar zelf had proberen te trekken.

De aannemers van de kabelaanleg waren ABB High Voltage Cables, BAM en Siemens. ABB High Voltage Cables is verantwoordelijk voor de productie en het aanleggen van de BritNed-kabels. Het consortium BAM Nuttall/Siemens is verantwoordelijk voor de bouw van de converteer stations en voor het vervaardigen en installeren van de converteer apparatuur. In figuur 5.1 wordt schematisch weergegeven hoe BritNed in elkaar zit.

Figuur 5.1 Illustratie BritNed



Om de verbinding te realiseren is het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV II) aangepast. In februari 2002²⁰ heeft BritNed Development Limited (BritNed) het kabinet verzocht om het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV 2) partieel te herzien. Deze partiële herziening betrof de opname van een 400 tot 500 kV-elektriciteitsverbinding tussen Groot-Brittannië en Nederland (de zogenaamde BritNed kabel) in de limitatieve lijst van hoogspanningslijnen. De partiële herziening beoogde opname van de verbinding in het SEV. Deze partiële herziening werd aangekondigd door de Ministers van Economische Zaken (EZ) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) namens het kabinet per brief van 31 mei 2002 aan de Tweede Kamer.²¹

In de planologische kernbeslissing (pkb), Derde partiële herziening van het Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (BritNed kabel), is op 24 december 2007 een exacte corridor voor de verbinding vastgelegd. De PKB bevat een zogeheten concrete beleidsbeslissing. Van een concrete beleidsbeslissing gaat een bindende werking uit. Daarnaast is in deze PKB bepaald dat de voorbereiding en bekendmaking van de vervolgbesluiten ten behoeve van de aanleg

²⁰ Brief van 15 februari 2002, BritNed Development Limited.

²¹ Kamerstuk II 2001-2002, 28388, nr. 1.

en ingebruikname van de BritNed kabel zullen worden gecoördineerd door het Rijk overeenkomstig artikel 39a in samenhang met de artikelen 39i tot en met 39m van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Dat wil zeggen dat de procedure voor coördinatie van de uitvoeringsvergunningen binnen de Rijksprojecten-procedure van toepassing is op de besluiten die nodig zijn voor de BritNed kabel. De Minister van Economische Zaken is daarbij aangewezen als de minister die deze coördinatie op zich zal nemen. Evenals bij NorNed is tijdens BritNed de minister van EZ coördinerend gezag gedurende het gehele proces van vergunningverlening.

Voor de feitelijke aanleg van de BritNed-kabel zijn meerdere vergunningen en ontheffingen noodzakelijk. Om over deze ingrijpende ruimtelijke ingreep te kunnen beslissen, dienen er feiten te worden verzameld over zowel de mogelijke alternatieven als de gevolgen voor de leefomgeving (het milieu). De vergunningaanvragen zijn met andere woorden m.e.r.-plichtig. Het voornemen tot de aanleg van een hoogspanningsverbinding is m.e.r.-plichtig op grond van artikel 2, derde lid van het Besluit milieueffectrapportage en categorie 24.1 en 24.2 van lijst D6 van de bijlage bij het Besluit.

Uiteindelijk moest voor de planherziening van het SEV II een MER worden opgesteld. De aanleg van de kabels heeft betrekking op zowel het ruimtelijk beleid als op het energiebeleid. De BritNed Development Limited (BritNed) heeft er naar gestreefd om waar mogelijk procedures gelijktijdig, parallel en gecoördineerd te laten verlopen.²² Voor de volgende vergunningen/ontheffingen is het MER-onderzoek gecoördineerd en gelijktijdig verlopen. De zogenaamde primaire besluiten die op basis van het MER-rapport konden worden genomen, zijn:

- vergunning op basis van de art 19j. Natuurbeschermingswet 1998 door de Minister van LNV
- planologische kernbeslissing (pkb) door de Minister van EZ, aanpassing van het SEV II
- ontheffing op basis van de art 75. Flora- en fauna wet door de Minister van LNV
- vergunning op basis en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) door de Minister van V&W
- vergunning ingevolge artikel 12 Natuurbeschermingswet (Nbw) door de Minister van LNV
- projectbesluit art 3.10 Wro door de gemeente Westvoorne
- vergunning leidingverordening door de gemeente Rotterdam
- aanlegvergunning door de gemeente Rotterdam

De primaire besluiten

²² Art 39a, 39i tot en met 39m Wro zijn hiervan toepassing.

De Ministerraad is het bevoegd gezag voor de pkb-procedure en heeft de voorbereiding van de pkb opgedragen aan de Minister die dit ruimtelijke aspect het meest ter harte gaat (in dit geval is dat de Minister van Economische Zaken die belast is met het energiebeleid) en aan de Minister van VROM (artikel 2a eerste lid WRO, die is belast met de ruimtelijke ordening).

BritNed is de initiatiefnemer en vraagt de vergunning aan. Hiervoor is al uiteengezet dat de hoogspanningskabel dermate ingrijpend is dat een Mer-rapport verplicht is. De initiatiefnemer dient overeenkomstig de procedure voor de milieueffectrapportage (artikel 7.9 Wet milieubeheer) de startnotitie op te stellen en het MER-onderzoek uit te laten voeren.

Omdat het belangrijkste besluit, de aanpassing van de pkb, werd voorbereid door middel van deze Mer, moest het bijbehorende milieueffectrapport (MER) door de Ministerraad worden vastgesteld. Dit gebeurde op 12 mei 2006.

In deel I van de herziende pkb worden het nut en de noodzaak van de verbinding aangegeven. Het exacte tracé van (het Nederlands deel van) de verbinding wordt bepaald. Deel I van de pkb en het MER hebben van 8 juni tot en met 31 augustus 2006 ter inzage gelegen. In dat kader is tevens op 4 juli 2006 een hoorzitting georganiseerd. In deel II zijn de inspraakreacties opgenomen. Daarnaast werd het toetsingsadvies opgenomen dat de commissie voor de milieueffectrapportage op 26 september 2006 heeft uitgebracht.

De vergunningverlening vond plaats via de Rijkscoördinatieregeling. Op 4 juni 2009 tot en met 16 juli 2009 lagen alle besluiten voor de BritNed verbinding ter inzage. Al deze besluiten doorliepen gezamenlijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure overeenkomstig hoofdstuk 3 van de Algemene wet bestuursrecht (Abw). Voor de realisatie en planning van NorNed moest het project passen in het ruimtelijk, milieu en energie beleid. Voor BritNed gold het volgende, gelaagde, afwegingskader

Nationaal

Op nationaal niveau waren er voor BritNed verschillende beleidsnota's, wetten en richtlijnen van toepassing. Deze documenten waarin natuurbeleid, milieubeleid en ruimtelijke beleid is vastgelegd, vormen het beleidskader voor de vergunningverlening voor de kabel BritNed. De Elektriciteitswet 1998, Capaciteitsplan 2003 – 2009 (TenneT TSO BV), Derde energienota (1995), Energie en samenleving in 2050 en het Energierapport 2002-2006, zijn enkele nota's die relevant zijn voor het besluit onder welke voorwaarden de vergunning voor de BritNed kabel kan worden verleend.

Verder waren de volgende documenten van belang voor het afwegingskader: Structuurvisie Noordzee 2010, Nota Ruimte, Integraal Beheerplan Noordzee 2015, Integraal Beleidsplan Voordelta, Structuurschema Groene Ruimte (SGR), Ecosysteendoelen Noordzee, Nationaal

Milieubeleidsplan, Vierde Nota Waterhuishouding en Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Tot slot was het *Structuurschema Elektriciteitsvoorziening* van aanzienlijk belang.

Artikel 91 van de nieuwe elektriciteitswet stelt dat het structuurschema elektriciteitsvoorziening berust op artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Op 31 mei 2002 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn voornemen tot partiële herziening van de planologische kernbeslissing (PKB) Structuurschema Elektriciteitsvoorziening in verband met opname van een onderzeese 400 tot 500 kV- hoogspanningsverbinding tussen de Nederlandse en Britse hoogspanningsnetten.

Internationaal beleidskader

De Europese Unie streeft naar meer marktwerking op Europese schaal. Dat geldt ook voor de elektriciteitsmarkt. Afnemers van elektriciteit moeten vrij kunnen besluiten waar ze die elektriciteit inkopen. Om de elektriciteit van concurrerende aanbieders naar afnemers te transporteren zijn hoogspanningsverbindingen nodig. Het beleid en de regels voor de elektriciteitsmarkt zijn vastgelegd in een aantal Europese richtlijnen en besluiten. Op de vergunningaanvraag voor de kabel BritNed waren de volgende richtlijnen van toepassing; richtlijn interne elektriciteitsmarkt (nr. 96/92/EG), beschikking Trans-Europese netwerken, (nr. 1254/96/EG) en het voorstel voor EU-richtlijn inzake maatregelen om de leveringszekerheid en investeringen in infrastructuur voor de elektriciteitsvoorziening te waarborgen (27 oktober 2003).

Daarnaast waren de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van het groot belang voor de toetsingscriteria wat betreft de natuurbeschermingsaspecten. De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn richtlijnen van de Europese Unie waarin aangegeven wordt welke soorten en welke typen natuurgebieden (als leefgebieden voor soorten, habitat) beschermd moeten worden door de lidstaten. Het internationale beleidskader bestaat verder uit; Wetlands Conventie (Ramsar), Conventie van Bern, Verdrag van Bonn, AEWa en biodiversiteitsverdrag, Internationale Ministersconferenties inzake de Bescherming van de Noordzee, UNCLOS-verdrag.

Nu uiteen is gezet wat het project BritNed behelst, wordt in het onderstaande stil gestaan bij het verloop van het proces van vergunningverwerving. Hoe werd de toestemming voor de aanleg van de kabel verkregen? Welke actoren waren daarbij betrokken en wat was hun rol? Welke cruciale keuzes zijn er gemaakt? Welke kenmerken had het beleidsnetwerk? Welke netwerkmanagement strategieën zijn ingezet door het *licensing team* (initiatiefnemers)? Is het verschil in resultaat van het besluitvormingsproces te verklaren door de netwerken kenmerken en/of door de netwerksturing?

5.2 Procesmatige en inhoudelijke resultaten van het besluitvormingsproces BritNed

BritNed had, zoals reeds besproken, niet te maken met extra *stakeholders* uit een ander land zonder belang bij een dergelijk project. Het tracé van BritNed liep – met opzet - niet door het Belgische deel van de Noordzee. Onder andere hierdoor is er gedurende BritNed geen stagnatie in de besluitvorming opgetreden.

Gedurende BritNed zijn er ook geen extra kosten gemaakt. De realisatie van BritNed is binnen het oorspronkelijk toegewezen budget gebleven. Er zijn bij BritNed alleen extra kosten gemaakt voor aanvullend (zee)bodemonderzoek. Deze extra onderzoekskosten waren echter – gelet op het totale budget - niet substantieel. Een en ander kon gemakkelijk worden opgevangen binnen de begroting als geheel. Bovendien waren er meevallers op andere onderdelen.

Het derde verschil tussen beide projecten is dat er bij BritNed geen sprake is geweest van een bezwaar procedure. Gedurende BritNed is er weinig sprake geweest van weerstand van *stakeholders* met tegengestelde belangen.

5.3 Cruciale besluiten en ontwikkelingen in vergunningverwerving

Haalbaarheidsstudies

Op basis van een eerste haalbaarheidsstudie hebben TenneT TSO BV en National Grid TSO besloten om een inter-connector tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland te gaan ontwikkelen. Tijdens de eerste haalbaarheidsstudie is er kleine stagnatie op getreden in de voortgang. Het voorgaande inter-connector project op zee, NorNed, was nogal ingewikkeld gebleken. Daarnaast had BritNed commerciële doeleinden. Dit vroeg om een wat andere organisatievorm. De financiële risico's moesten op een andere manier worden afgedekt. Het was voor BritNed Development Limited aanvankelijk niet zeker of een dergelijk project zichzelf wel zou kunnen terugverdienen. Er moesten meer gedetailleerde haalbaarheidsstudies worden uitgevoerd. Hiertoe moesten gedetailleerde zeebodemonderzoeken worden uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben echter geen substantiële extra kosten met zich mee gebracht.

Het meest milieuvriendelijke alternatief

Ook aan de Britse kant van het project is het wettelijk verplicht om eerst een overzicht van de milieueffecten op te laten stellen voordat het bevoegd gezag een beslissing neemt op de aangevraagde aanlegvergunning. Er werd een milieurapport opgesteld dat aan alle normen voldoet. Het onderzoek omvatte ook een enquête zeebodem. Dit is een onderzoek waarbij de zeebodem kenmerken in kaart worden gebracht. Tracé wijzigingen buiten het onderzochte gebied vragen om extra onderzoek en extra kosten. De enquête werd beoordeeld op de aanwezigheid van *habitats* uit

Bijlage I. In het onderzochte zoekgebied was het belangrijkste leefgebied *sabellaria spinulosa* rif.²³ Waar kleine bestanddelen van deze soort werden gevonden, bleken ze geen "rif feature" te bezitten (Royal Haskoning, 2005).

Tracékeuze

De planning van BritNed startte met een studie naar de mogelijke route opties voor de interconnector kabel. De uiteindelijke route werd gekozen op basis van de mogelijkheden voor aanlanding en de mogelijke locaties voor de bouw van converteer stations. Nadat een route gekozen was, werd begonnen met een onderzoek van de zeebodem die door de gewenste route optie werd geraakt. Op basis van deze zeebodem enquête en de input van de *stakeholders* werd de aanvraag voor de vergunning opgesteld.

Tijdens het overleg over de vergunningaanvraag werd de voorgestelde route meerdere malen gewijzigd. Eerst was sprake van voortschrijdend inzicht bij de havenautoriteiten. Later werden er kleine wijzigingen voorgesteld door de aannemer. De vergunningaanvraag vond plaats voordat de aannemer bij het project was betrokken. In de milieueffecten studie moest worden geanticipeerd op verschillende, mogelijke installatie methoden. Uiteindelijk moest een aantal besluiten worden aangepast:

- projectbesluit art 3.10 Wro door de gemeente Westvoorne
- vergunning leidingverordening door de gemeente Rotterdam
- aanlegvergunning door de gemeente Rotterdam
- ontheffing art 75. Flora en Fauna Wet door de minister van LNV

De *onshore* – op land- routing in Nederland verliep moeizamer dan de routing op zee. De keuze van de aanlandingspunten en de locaties voor de converteer stations veroorzaakten veel problemen. Na drie jaar plannen werd de noordelijke voorkeursroute veranderd omdat er bij deze route geen converteer locatie beschikbaar was op de Engelse kust. Een nieuwe route moest worden onderzocht en andere aanlandingspunten aan Nederlandse zijde kwamen nu in beeld.

Voor de kabelrouting aan de Nederlandse zijde werden alle *stakeholders* geraadpleegd over hun belangen en hoe het project zou moeten omgaan met die belangen. Hun vermogen om het project te stoppen werd ook met hen besproken. Daarnaast werden alle belangen besproken om uiteindelijk tot een akkoord komen, in plaats van tot een rechtszaak. Tijdens de kabel routing werd

²³ De kokerworm *Sabellaria spinulosa* bouwt zijn koker van zandkorrels en komt daarom alleen maar in zeer dynamische omgevingen voor, waar zand door de beweging van het water ongewerveld wordt. De ontwikkeling van een *Sabellariarif* begint met de vestiging van larven op bestaande harde structuren, zoals mosselen, stenen of keien. De riffen vormen ook voor andere diersoorten een goede leefomgeving, zoals zeepokken en zeesterren.

de Belgische sector van de Noordzee vermeden. Hierdoor werd vermeden dat een overheid uit een derde land zich in het proces van vergunningverwerving zou moeten mengen

5.4 Kenmerken van het netwerk gedurende BritNed

Op basis van het theoretisch kader zijn twee veronderstellingen opgesteld. De eerste veronderstelling luidt als volgt:

- *Als de besluitvorming over inter-connectie op zee plaats vindt in een beleidsnetwerk dat wordt gekenmerkt door hoge pluriformiteit, grote geslotenheid en hoge dynamiek, dan zal het proces van besluitvorming vaker impasses vertonen en zal het eindresultaat minder optimaal zijn.*

5.4.1 Actorenanalyse

In Tabel 5.2 wordt een overzicht gegeven van de bij de vergunningaanvraag BritNed betrokken partijen. Er wordt geïnventariseerd of deze actor een voorstander of tegenstander is van de aanleg van de interconnector kabel. Verder wordt aangegeven wat het primaire belang is dat deze actor dient. Over welke cruciale middelen beschikt deze actor? Is het voor de initiatiefnemer mogelijk om deze actor te passeren? Dit laatste aspect wordt aangeduid met de term “vervangbaarheid”.

Tabel 5.2 Actorenanalyse BritNed

Actoren	Voor, neutraal of tegen.	Belang	Middel	Vervangbaarheid
Initiatiefnemer				
National Grid	Voor	Energie uitwisseling.	Beschikt over concessie levering elektriciteit. Financiële middelen.	Nee
BritNed Ltd. <i>Joint-venture</i> ; TenneT TSO BV & National Grid	Voor	Energie uitwisseling. Winst doelstelling.	Beschikt over concessie levering elektriciteit. Financiële middelen.	Nee
Bevoegd gezag				
Minister van EZ (coördinerend gezag)	Voor	Realiseren energie-infrastructuur.	Planologische kernbeslissing (SEV III). Goedkeuring invoercontract. Coördinerend gezag . Goedkeuring tracé.	Nee
Gemeente Rotterdam	Neutraal	Bedrijvigheid. Bouwleges.	Vergunningverlening op basis van leidingverordening. Vergunningverlening op basis van Woningwet.	Ja
Gemeente Westvoorne	Neutraal	Bedrijvigheid. Bouwleges.	Projectbesluit ten aanzien van BritNed.	Ja
Ministerie van LNV	Neutraal mits geen effect op natuur	Natuurbescherming. Visserij.	Vergunningverlening in kader van de Nbw. Ontheffing op basis van de art 75. Flora- en Fauna wet.	Ja
Minister van Verkeer en Waterstaat	Neutraal	Beheren Noordzee Voorkomen van verontreiniging	Vergunning verlening op basis en de Wet beheer Rijkswaterstaat-werken (Wbr).	Nee

		oppervlakte water	Vergunning verlening in het kader van Wvo.	
Adviseurs / ook bevoegd bij vergunningen				
Minister van VROM	Neutraal	-	Verleent goedkeuring voor tracé samen met Ministerie van EZ.	Nee
Provincie Zuid-Holland	Neutraal	-	Structuurvisie omgevingsbeleid.	Ja
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR).	Neutraal	-	Ambtelijke dienst werkt voor Rotterdam.	Ja
Rijkswaterstaat		Dezelfde belangen als min van V&W.	Ambtelijke dienst van V&W.	Nee
Belanghebbenden, derden				
Private partijen	Neutraal	Eigen belang.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja
E.ON	In eerste instantie tegen. Later voor.	Financieel belang.	Eigenaar van grond nodig voor converteer station.	Ja
Visserij vakvereniging	Tegen	Bevorderen visvangst.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja
Havenbedrijf Rotterdam		Bloei Maasvlakte. Grond exploitatie havenbedrijf.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep. Grondeigendom.	Ja
Milieuorganisaties	Tegen	Milieu Natuurbeschermingsbelang.	Inspraak en zienswijze. Bezwaar en beroep.	Ja

Bron: Eigen bewerking na gehouden interviews.

5.4.2 Netwerkanalyse

Tijdens de besluitvorming over de BritNed kabel speelden er enkele veranderingen in het wettelijke regiem. De veranderingen in de Wet op de ruimtelijke ordening had echter een klein effect op het lopende proces van vergunningverlening. Door de wijziging van de Wro veranderde er eigenlijk weinig in de samenstelling en de structuur van het beleidsnetwerk rond de BritNed kabel. Vanwege de lange tijd die was verstreken sinds het opstellen van de MER, waren er nieuwe regels ingevoerd. Deze nieuwe regelgeving had ook invloed op het project. De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in oktober 2008 veranderde de coördinatie regeling. Deze wijziging bracht echter geen extra kosten, stagnatie of onzekerheid met zich mee. Het besluitvormingsproces heeft zowel inhoudelijk als procesmatige niet geleden onder deze wetswijziging. Geconcludeerd kan worden is dat de netwerkstructuur van BritNed geen hoge mate van dynamiek kende.

In het beleidsnetwerk dat betrokken was bij de besluitvorming over de BritNed kabel waren geen Belgische waterautoriteiten betrokken. De Britse en Nederlandse bevoegde instanties stonden welwillend tegenover het initiatief van hun nationale netwerkbeheerders. Met name het Ministerie van EZ dat primair gericht is op een duurzame beschikbaarheid van energie, stond zeer open voor de wensen van TenneT TSO BV. In dat opzicht kan worden gesproken over een meer open en meer toegankelijk beleidsnetwerk in het geval van de BritNed-kabel, zeker in vergelijking met de minder welwillende houding van een deel van het beleidsnetwerk dat moest worden overtuigd voor de NorNed-kabel. Dat laatstgenoemde netwerk was behoorlijk gesloten.

Verder kan geconcludeerd worden dat het netwerk van BritNed geen hoge mate van pluriformiteit kende. De kabels geheel vergund krijgen was niet afhankelijk van overheden uit een derde land. Hier was geen sprake van extra afhankelijkheidsrelaties, doelstellingen en hulpbronnen.

5.5 Netwerkmanagement strategieën gedurende BritNed

De tweede veronderstelling luidt als volgt:

- *Wanneer in het netwerk van actoren dat betrokken is bij inter-connectie op zee de initiatiefnemer meer gebruik maakt van de strategie van verbinden en exploreren, dan zal het besluitvormingsproces minder barrières ontmoeten en een beter uitvoerbaar resultaat opleveren.*

Vooraf de Engelse autoriteiten hebben het opstarten van het project voor hun rekening genomen. Een aparte organisatie (opnieuw wordt gesproken van een *licensing team*) werd in leven geroepen. Het team werd voornamelijk met Engelse functionarissen, afkomstig National Grid, bemand. National Grid was in belangrijke mate ook verantwoordelijk voor de realisatie van het Nederlandse deel van het interconnector project. In een later stadium van het project worden door het *licensing*

team Nederlandse *consultants* ingehuurd voor de vergunningverwerving in Nederland. Tijdens de initiatieffase van het project was er nog geen politieke standpunt. De overheden beschikten nog niet over een duidelijk beleidskader. De Nederlandse autoriteiten hadden nog niet veel ervaring met dit soort projecten. Later in het proces kwamen er politieke vragen. Die politieke vragen moesten worden beantwoord voordat TenneT TSO BV begon mee te werken aan BritNed. Uiteindelijk werd het *licensing team* ondergebracht in de joint-venture BritNed Ltd. Voor het realiseren van BritNed werd dus een *joint venture* opgezet tussen TenneT TSO BV en National Grid TSO. De coördinatie tussen de Nederlandse en de Britse netbeheerders was geen probleem. De *joint venture* heeft de routing van het gehele project voor haar rekening genomen. Deze *joint venture* is als aanvrager/initiatiefnemer opgetreden. Er waren regelmatig bijeenkomsten waar het Britse en het Nederlandse *licensing team* met elkaar overleg voerden. Hieruit blijkt dat de regie voerende overheden kozen voor de strategie arrangeren.

De Nederlandse en Engelse vergunningaanvragen werden afzonderlijk van elkaar opgesteld. Er waren geen formele connecties tussen beide vergunningprocedures. Volgens mijn informant vormde de grensovergang wel een belangrijk gemeenschappelijk punt voor beide partijen. Toch heeft dit geen problemen opgeleverd wegens de relatief eenvoudige routing op zee. In het grensgebied op zee doen zich geen bijzondere omstandigheden voor.

Voor BritNed-kabel is een uitzonderlijk uitgebreide MER opgesteld. Alle milieueffecten zijn daarbij in kaart gebracht. Alle actoren hebben hun bijdrage kunnen leveren aan dit onderzoek. Voor de MER is er tevens een grootschalig bodemonderzoek verricht. De vergunningverlening voor BritNed steunt in belangrijke mate op het gezamenlijke onderzoek dat in het kader van de m.e.r.-procedure werd uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de regie voerende overheden kozen voor de strategie exploreren.

Volgens mijn informanten kon er rond BritNed goed worden gepolderd: overleg was altijd mogelijk. Alle belanghebbende actoren werden betrokken. Er werd goed naar deze actoren geluisterd. De vergunningaanvrager en de vergunningverlener beschikten in deze casus over voldoende tijd om aan alle aspecten en partijen aandacht te besteden. De verantwoordelijke overheden in Engeland (met name gemeenten) werden vroegtijdig bij het project betrokken. Het *licensing team* dat gevormd werd door TenneT TSO BV en het ministerie van Economische Zaken maakte dus gebruik van de netwerkmanagement strategie verbinden. Gedurende de m.e.r. procedure werden alle actoren betrokken. Goed en zorgvuldig overleg, openheid en polderen stonden daarbij centraal. Er werden veel aandacht en tijd gestoken in het voortraject om tot de vergunning te komen. Door deze investering in het voortraject zouden problemen met eventuele bezwaarprocedures in het natraject worden voorkomen.

Volgens de informant die betrokken was bij het *licensing team* van BritNed waren er geen problemen met betrekking tot de communicatie tussen de autoriteiten onderling. De communicatie tussen de autoriteiten verliep op initiatief van de autoriteiten zelf. De vergunningaanvrager hoefde hierbij geen coördinerende rol te spelen.

Een andere mogelijke verklaring voor het geconstateerde verschil in proces en resultaat is dat er gedurende BritNed meer en beter netwerkmanagement werd toegepast. Bij BritNed werd hoog ingezet op het voortraject van de vergunningverlening (meer concreet op het MER-onderzoek) teneinde zo de problemen in een later stadium voor te zijn. Er werd gezamenlijk – met alle partijen - een grootschalig MER-onderzoek in uitvoering genomen. Alle stakeholders konden daaraan hun steentje bijdragen.

Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk zullen allereerst de verschillen in netwerkenmerken en de verschillen in de gehanteerde strategiemix worden besproken. Op basis van deze vergelijking zullen vervolgens de hypotheses worden getoetst. Daarna zullen de deelvragen en hoofdonderzoeksvraag uit hoofdstuk 1 worden beantwoord. Vervolgens worden op basis van deze antwoorden enkele aanbevelingen gegeven ten behoeve van de vergunningverwerving voor de COBRACable en andere toekomstige interconnector projecten op zee.

6.1 Vergelijking van de twee cases

In tabel 6.1 en 6.2 worden de verschillen in de netwerkenmerken en de verschillen in de gehanteerde strategiemix kort samengevat.

Tabel 6.1 Verschillen in netwerkenmerken tussen NorNed en BritNed

Netwerkenmerken	NorNed	BritNed
Pluriformiteit	Hoge mate van pluriformiteit (Een derde land betrokken bij besluitvormingsproces)	Lage mate van pluriformiteit (Belgische overheden niet betrokken bij besluitvormingsproces)
Wederzijdse afhankelijkheden	Voor NorNed waren er tien vergunningen vereist waarvan een uit een derde land.	Voor BritNed waren zes vergunningen vereist.
Dynamiek	Zeer dynamisch netwerk (Liberalisering van de energiemarkt, de initiatiefnemer van het project veranderde hierdoor tweemaal van gedaante)	Minder dynamisch netwerk (veranderingen in de Wro, waardoor alleen de coördinatie-regeling werd gewijzigd)
Onzekerheid	Hoge mate van onzekerheid door starre houding Duitse overheden, tracékeuze, en gebrek aan ervaring met dergelijke projecten: eerste keer.	Mindere mate van onzekerheid (Onduidelijkheid betreffende de tracékeuze; er kon worden voortgebouwd op precedent van NorNed)
Geslotenheid	Een van de	Alle Britse en Nederlandse

	vergunningverleners kent andere bestuurscultuur en is niet gevoelig voor energiebelang: meer gesloten.	bestuursorganen stellen zich welwillend op tegenover samenwerking van beide nationale netbeheerders: open, ontvankelijke houding.
--	--	---

Bron: hoofdstuk 4 en 5

Tabel 6.2 Verschillen in strategiemix tussen NorNed en BritNed

Type netwerkmanagement	NorNed	BritNed
Proces afspraken	Gedurende NorNed zijn proces afspraken en regels van toepassing geweest. Deze waren geregeld in de regelgeving van de drie kuststaten; de regelgeving van de EU; en het internationale verdragsrecht met betrekking tot het gebruik van de ruimte op volle zee.	Gedurende BritNed zijn proces afspraken en regels van toepassing geweest. Deze waren geregeld in de regelgeving van de beide kuststaten; de regelgeving van de EU; en het internationale verdragsrecht met betrekking tot het gebruik van de ruimte op de volle zee.
Exploreren	Gedurende de m.e.r. procedure bij NorNed zijn er allerlei problemen geweest. Hierdoor is het MER van mindere kwaliteit. In een later stadium van het besluitvormingsproces heeft dit problemen opgeleverd. De waddenvereniging is in bezwaar gegaan en de visserij is onnodig financieel gecompenseerd.	Bij BritNed is er hoog ingezet op de kwaliteit van het MER-onderzoek. Voorafgaand aan de definitieve vergunningaanvraag is er door de joint venture organisatie met alle actoren een goede MER opgezet waarbij alle milieueffecten tot in detail in kaart zijn gebracht. Inclusief aanvullend onderzoek.
Arrangeren	Voor NorNed is geen <i>joint venture</i> opgericht. In elk land was de netwerkbeheerder verantwoordelijk voor haar	Voor BritNed is een publiek private organisatie (<i>joint-venture</i>) opgericht, BritNed Ltd. development. Deze organisatie

	eigen vergunningverlening proces. Het delen van kennis kwam moeilijk op gang. Er was sprake van eenzijdige communicatie.	was verantwoordelijk voor de vergunningaanvraag en de communicatie naar buiten. De informatie werd actief gedeeld.
Verbinden	De Duitse autoriteiten werden niet betrokken bij het MER-onderzoek en werden pas in een laat stadium in de besluitvorming betrokken.	Alle actoren zijn gedurende het besluitvormingsproces van BritNed betrokken. (Poldersfeer)

Bron: hoofdstuk 4 en 5

Uit een vergelijking van de beide gevalsbeschrijvingen blijkt dat het beleidsnetwerk rond NorNed meer pluriform is geweest dan het beleidsnetwerk rond BritNed. Bij BritNed hoefde er geen vergunning te worden verleend vanuit een ander land. Een tracé door België werd bij BritNed bewust gemeden. Bij NorNed was er wel sprake van betrokkenheid van stakeholders uit een ander land. Doordat NorNed door Duits grondgebied werd gepland, moest er door Duitse overheden een vergunning worden verleend. Gedurende het besluitvormingsproces rond NorNed was sprake van meer uiteenlopende belangen en afhankelijkheden. Voor de realisatie van de NorNed kabel waren tien vergunningen vereist waarvan een uit een derde land. Voor BritNed waren er zes vergunningen vereist. Er kan worden geconcludeerd dat de hoge mate van pluriformiteit in het geval van NorNed - overeenkomstig hypothese 1 - de besluitvorming over de aangevraagde vergunningen heeft bemoeilijkt.

Verder is gebleken dat het netwerk rond NorNed een grotere dynamiek kende dan het netwerk rond de BritNed kabel. Beide projecten hebben te maken gehad met veranderingen in het wettelijk stelsel. NorNed viel in de periode dat de energiemarkt werd geliberaliseerd. De initiatiefnemer van het project veranderde hierdoor tweemaal van gedaante. Eerst was het publieke Sep de initiatiefnemer. Uiteindelijk werd het private TenneT TSO BV de initiatiefnemer. Daardoor veranderde ook de context waarbinnen de investeringsbeslissing moest worden genomen.

In de casus BritNed was ook sprake van verandering in de institutionele context. De verandering bij BritNed is geweest dat de Wro veranderde waardoor ook de zogeheten coördinatie-regeling werd gewijzigd. Maar voor en na deze stelselverandering was en bleef het ministerie van EZ het coördinerende gezag. Deze laatste verandering was dus minder ingrijpend voor het besluitvormingsproces: er was geen sprake van een verandering van de gedaante van een

centrale actor. Er kan geconcludeerd worden dat de grotere verandering in het netwerk rond NorNed - overeenkomstig hypothese 1 - het besluitvormingsproces heeft bemoeilijkt.

In de casus BritNed zien we dat het MER-onderzoek dat aan de eigenlijke vergunningverlening vooraf gaat op een zeer uitgebreide en zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Alle partijen die uiteindelijk tijdens de fase van vergunningverlening van belang bleken te zijn hebben in deze onderzoeksfase geparticipeerd. Er is dus sprake geweest van exploreren in de termen van Klijn, Koppenjan en Steijn, en daarnaast ook van verbinden. Daar komt bij dat er in het geval van BritNed tussen de beide nationale netwerkbeheerders een *joint venture* werd georganiseerd. Dit is een vorm van arrangeren. Deze vorm van arrangeren was bepaald bevorderlijk voor het uitwisselen van kennis en informatie tussen de Britse en Nederlandse leden van het licensing team.

De managementmix in het geval van NorNed was minder gelukkig. Tijdens het MER-onderzoek werden de Duitse autoriteiten alleen schriftelijk geïnformeerd. De Nederlandstalige documenten werden speciaal voor hen in het Duits vertaald. Maar de vertegenwoordigers van de Duitse autoriteiten zaten niet mee aan de onderzoekstafel. Verder moet worden geconstateerd dat er tussen de Noorse initiatiefnemer en de Nederlandse initiatiefnemer aanvankelijk niet erg soepel werd gecommuniceerd. Pas onder druk van de eisen van de Nederlandse m.e.r.- procedure kwam vanuit Noorwegen technische informatie beschikbaar. Het arrangement – gescheiden opereren – en de exploratie – het beperkte MER-onderzoek – waren in de casus NorNed minder voldragen dan in de casus BritNed. Ook hypothese 2 vindt ondersteuning in deze case vergelijking. Het is verstandig om van te voren de situatie uitvoerig en gezamenlijk te exploreren. Verbinden en arrangeren zijn belangrijke succesvoorwaarden.

6.2 Toetsing hypotheses

Op basis van het theoretisch kader zijn twee veronderstellingen opgesteld. De eerste veronderstelling luidt als volgt:

- *Als de besluitvorming over inter-connectie op zee plaats vindt in een beleidsnetwerk dat wordt gekenmerkt door hoge pluriformiteit, grote geslotenheid en hoge dynamiek, dan zal het proces van besluitvorming vaker impasses vertonen en zal het eindresultaat minder optimaal zijn.*

De tweede veronderstelling luidt als volgt:

- *Wanneer in het netwerk van actoren dat betrokken is bij inter-connectie op zee de initiatiefnemer meer gebruik maakt van de strategie van verbinden en exploreren, dan zal*

het besluitvormingsproces minder barrières ontmoeten en een beter uitvoerbaar resultaat opleveren.

Op basis van de vergelijking tussen NorNed en BritNed zijn er sterke aanwijzingen dat de samenstelling van het netwerk en sturing binnen het netwerk effect heeft op het besluitvormingsproces van een interconnector project op zee. Er zijn namelijk voldoende aanwijzingen dat beide factoren (netwerkstructuur en netwerkmanagement strategieën) een rol spelen.

Het netwerk van NorNed werd gekenmerkt door hoge pluriformiteit, grote geslotenheid en hoge dynamiek. Daarnaast vertoonde dit proces, zoals verondersteld, meer impasses. Het netwerk van BritNed werd daarentegen gekenmerkt door geen hoge pluriformiteit, geen hoge geslotenheid en geen hoge dynamiek. Dit proces vertoonde, zoals verondersteld, minder impasses.

Ook kan op basis van de vergelijking geconstateerd worden dat er sterke aanwijzingen zijn dat wanneer de initiatiefnemer meer gebruik maakt van de strategieën verbinden en exploreren, het besluitvormingsproces minder barrières zal ontmoeten en een beter uitvoerbaar resultaat opleveren. Gedurende BritNed maakte men gebruik van exploreren en verbinden. Dit proces vertoonde, zoals verondersteld, minder impasses. Bij NorNed maakte men geen gebruik van exploreren. Dit proces vertoonde meer impasses. Het netwerkmanagement was in de casus met betrekking tot BritNed uitvoeriger en gevarieerder dan met betrekking tot NorNed. De empirie – de beide casestudies, zie de hoofdstukken 4 en 5 – leveren dus een ondersteuning op voor de hypothese 2. Wanneer alle betrokken partijen in een vroeg stadium worden betrokken bij de MER is dat effectiever dan wanneer één van de relevante partijen – in dit geval de Duitse waterautoriteiten – niet wordt betrokken bij het MER-onderzoek dat aan de vergunningverlening vooraf ging.

6.3 Antwoord op de deelvragen

In hoofdstuk 1 is voorafgaand aan de literatuurstudie een centrale vraagstelling geformuleerd. Daarbij werd een vijftal onderzoeksvragen geformuleerd waarvan de beantwoording de rode draad vormt voor dit onderzoek. In dit afsluitende hoofdstuk worden de vijf deelvragen van een antwoord voorzien. Hiermee wordt voortgebouwd op de voorgaande hoofdstukken.

6.3.1 Antwoord deelvraag 1

In deze paragraaf zal deelvraag 1 onder de loep genomen worden. Door het beantwoorden van deze deelvraag wordt duidelijk wat er bij een interconnector project komt kijken. Deelvraag 1 luidt als volgt:

- *Welke stakeholders zijn betrokken bij inter-connectie op zee?*

Bij interconnector projecten op zee zal de initiatiefnemer altijd een partij (concessiehouder) zijn die daartoe bevoegd is op basis van de wet. In beginsel gaat het dan om de netbeheerder van het nationale hoogspanningskabelnetwerk. Onder interconnector projecten wordt het koppelen van twee energietransportsystemen verstaan. De twee netbeheerders zullen dan samen tot een dergelijk project besluiten. Bij de cases NorNed en BritNed was TenneT TSO BV mede initiatiefnemer. Dit was TenneT TSO BV in het project NorNed samen met Statkraft BV uit Noorwegen. Bij het project BritNed was TenneT TSO BV samen met het Engelse National Grid de initiatiefnemer.

Het Engelse National Grid en TenneT TSO BV hebben samen een *joint venture* in het leven geroepen die als initiatiefnemer fungeerde. Dit was de organisatie BritNed Ltd. De initiatiefnemer van een interconnector project op zee is tevens de vergunningaanvrager. Om de vergunningaanvraag te organiseren worden er zogenaamde *licensing teams* in het leven geroepen. Binnen een dergelijk team bevinden zich planologen, juristen, specialisten, milieukundigen enzovoorts. Zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningaanvraag en mede voor een deel van het besluitvormingsproces. Het *licensing team* werkt namens de initiatiefnemer. Sommige medewerkers worden extern ingehuurd van advocatenkantoren, adviesbureaus. Andere medewerkers worden gerekruteerd uit de vaste staf van de betrokken netwerkbeheerder.

Op basis van het beoogde tracé van de interconnector kabel zal bepaald worden welke vergunningen verworven dienen te worden. Welke bestuursorganen (overheden) betrokken zijn bij inter-connectie op zee is daarom afhankelijk van de route die de kabels gaan krijgen (en van de geldende regelgeving). Als een tracé bijvoorbeeld door een Natura2000 gebied loopt, zal het ministerie van LNV betrokken worden in het proces vanwege de bescherming van de natuurwaarden. Wanneer een tracé niet door een dergelijk gebied loopt, zal dat ministerie geen rol spelen. Hetzelfde geldt voor de plek waar het converteer station wordt geprojecteerd. Zodra deze

locatie bekend is, weten we ook bij welke gemeente de aanleg en bouwvergunning moet worden aangevraagd en of deze gemeente het geldende bestemmingsplan moet herzien.

Een ander voorbeeld is dat er gedurende NorNed *stakeholders* uit een ander land dan de landen van de initiatiefnemers betrokken zijn geweest. Het uiteindelijk gekozen tracé voor NorNed liep deels door het Duits-Nederlands verdragsgebied. Hierdoor werd de Duitse scheepvaart autoriteit voor een deel van het tracé het bevoegde gezag.

Het tracé van BritNed liep daarentegen niet door Belgische gebied. Er werden bij de besluitvorming over de vergunning voor BritNed dan ook geen Belgische overheden bij het proces betrokken.

Een aantal *stakeholders* dat altijd betrokken zal worden bij het proces van vergunningverlening, wordt in de wet genoemd. Zo is het Ministerie van EZ, middels de Rijks coördinatierегeling, coördinerend gezag bij dergelijke projecten. Het ministerie van EZ is het Ministerie dat de energievoorziening als haar taak heeft. Vijftien jaar geleden bij het begin van NorNed was EZ ook al betrokken. Het ministerie had in 1984 aan het Sep de concessie tot energielevering verleend. Andere overheden die altijd een rol spelen zijn de kustgemeenten die het gekozen tracé mogelijk moeten maken middels een bestemmingsplan of projectbesluit, en het verstrekken van een omgevingsvergunning.

Resterende *stakeholders* die eventueel betrokken kunnen worden bij interconnectie op zee zijn de zogenaamde tegenstanders. Dit zijn derden (belanghebbenden) die zich in de procedure kunnen melden. Te denken valt aan organisaties die de natuurbescherming of het milieubelang dienen. Soms zijn deze belangen tegengesteld aan die van interconnectie op zee. Vaak kunnen de beide belangen goed worden gecombineerd. Ook burgers en private partijen die in hun belang worden geraakt door de inter-connectie kunnen betrokken raken. Gedacht kan worden aan de visserij en de scheepvaart. Maar ook aan landbouwers die een kabel door hun land moeten dulden.

Tot slot zijn er natuurlijk ook de adviesorganisaties, aannemers, media en provincies. In de hoofdstukken 4 en 5 van deze rapportage worden de actoren die betrokken zijn geweest bij de projecten NorNed en BritNed opgesomd (zie de Tabel 4.1 en de Tabel 5.1). De beide actorenanalyses geven meer gedetailleerd antwoord op de vraag welke actoren bij besluitvorming over interconnectie op zee betrokken zijn. In beide cases blijkt dat het grotendeels om dezelfde *stakeholders* gaat. Naast de initiatiefnemer worden onderscheiden de beslissingsbevoegde bestuursorganen, de adviseurs en de derde belanghebbenden.

6.3.2 Antwoord deelvraag 2

In deze paragraaf zal deelvraag 2 onder de loep genomen worden. Deelvraag 2 luidt als volgt:

- *Wat is de structuur van de relaties tussen deze stakeholders?*

De structuur en samenstelling van de beide relatienetwerken rond de vergunning voor BritNed en die voor NorNed verschillen enigszins van elkaar. Door de verschillen in de relatiestructuur (het netwerk) kunnen de resultaten van beide besluitvormingsprocessen ook verschillend zijn. Het netwerk van actoren dat was betrokken bij besluitvorming over NorNed was omvangrijker en dynamischer dan het netwerk dat betrokken was bij de besluitvorming over BritNed.

Ook was er in het netwerk dat beslissingen moest nemen over NorNed meer onzekerheid dan in het netwerk dat beslissingen moest nemen over BritNed. De kenmerken van de beide netwerken heb ik vergeleken in dit onderzoek. Verondersteld kan worden dat de verschillen in resultaten beïnvloed worden door de kenmerken van het netwerk.

6.3.3 Antwoord deelvraag 3

In deze paragraaf zal deelvraag 3 onder de loep genomen worden. Deelvraag 3 luidt als volgt:

- *Welke barrières doen zich voor bij het verwerven van vergunningen voor inter-connectie op zee?*

Op land is alle beschikbare ruimte reeds bestemd voor een specifiek gebruik. Nederland kent geen woeste onbenutte grond meer. Het grondgebruik is vastgelegd in juridisch bindende bestemmingsplannen. De bestemmingen zijn bijvoorbeeld landbouw, woningbouw, recreatie, natuurgebied enzovoorts. Ook het eigendom van het land is vaak versnipperd. Voor de realisatie van een tracé moet soms met tientallen grondeigenaren worden overlegd (en onderhandeld). Het versnipperde grondeigendom en het diverse grondgebruik leiden ertoe dat om een tracé op land te realiseren er met een zeer groot aantal belanghebbenden (eigenaren en gebruikers) overeenstemming over de aanleg van de kabel moet worden bereikt. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld landbouwers, huiseigenaren, natuurterreinbeheerders, omwonenden.

Dit grote aantal individuele belanghebbenden/stakeholders op land compliceert ook het proces van interconnector projecten op zee. Omdat een gedeelte van de aanleg van een interconnector kabel op zee ook op land plaatsvindt. Al was het maar om het converteer station te bereiken en/of het hoofdnetwerk te bereiken. Zo is de Nederlandse agrarische belangen organisatie LTO tegen de realisatie van COBRACable (Ommelander Courant, 2011). Al is het alleen maar om zo de grondprijs (de vergoeding voor de aanleg) op te drijven.

Het overleg met individuele belanghebbenden en stakeholders kan emotioneel van aard worden. Althans in vergelijking met de meer rationele (zakelijke) dialoog die wordt gevoerd met de bestuursorganen.

Individuele belanghebbenden profiteren niet direct van de ontwikkeling van een interconnector project op zee. De baten verbonden aan het project zijn diffuus en niet in geld uit te drukken, terwijl de kosten worden afgewenteld op een beperkt aantal individuen. Dit maakt het moeilijk om draagvlak te krijgen van individuele belanghebbenden. Eventuele schade zal door de initiatiefnemer moeten worden vergoed (planschade vergoeden).

In het algemeen zijn belanghebbenden eerder geneigd steun te geven voor ondergrondse kabels dan voor bovengrondse leidingen. Ondergrondse kabels kun je niet zien en na aanleg van de kabels kan de grond gewoon weer gebruikt worden voor de gebruikelijke functies en bestemmingen. Toch is ook bij ondergrondse kabels de *'not in my backyard'* attitude nog steeds een bekende houding. Deze houding heerst vooral bij individuele belanghebbenden. Het lopende debat over de effecten van elektromagnetische velden op de gezondheid van de mens bemoeilijkt de publieke dialoog (TWENTIES, 2011).

Voor het bereiken van de sociale acceptatie – draagvlak - is een constructief verloop van de dialoog nodig. Het proces van vooronderzoek, vooroverleg, inspraak, vergunningverlening en rechtsbescherming is echter tijdrovend. De uitkomst is onzeker. Deze onzekerheid kan leiden tot een grotere vertraging dan op grond van de wettelijke termijnen noodzakelijk is.

Bij het plannen van een deel van de kabel over land heeft het debat de neiging om wat meer politiek van aard te worden. Dit kan uitmonden in een breder maatschappelijk debat.

Om de ruimtelijk processen in goede banen te leiden proberen de initiatiefnemers (de projectontwikkelaars) om de belangen van de andere *stakeholders* zo min mogelijk te raken. Wanneer hun belangen niet negatief worden geraakt, zijn *stakeholders* eerder geneigd een interconnector project te steunen, te tolereren of tenminste geen bezwaar of beroep aan te tekenen. Dit wordt onder andere gerealiseerd door interconnector projecten zoveel mogelijk uit het zicht te laten plaatsvinden. Ruimtelijke integratie kan worden gerealiseerd door bundeling of het combineren van de nieuwe interconnector met bestaande lijnen, kabels of andere infrastructuur, zoals snelwegen en spoorwegen: dus het projecteren van een kabel in een bestaande corridor. Een nadeel van deze strategie zijn de hogere kosten. Want de lengte van de kabel wordt langer en het risico dat bij de aanleg bestaande kabels worden geraakt is groter.

Vanwege het belang van veilige en goed bevaarbare scheepvaartroutes zijn maritieme autoriteiten zeer veeleisend met betrekking tot de interconnector kabels die scheepvaartroutes kruisen. Het belang van onbelemmerde scheepvaartroutes is voor de meeste kuststaten erg groot, en in dit onderzoek geldt dat met name voor Duitsland. Interconnectors moeten in de opvatting van

de Duitse autoriteiten de scheepvaartroutes kruisen in een hoek van 90 graden. Kabels mogen niet in het midden van de vaargeulen komen te liggen.

De installatie of de aanwezigheid van kabels in scheepvaartroutes belemmert de scheepvaart. Dat geldt voor de periode die nodig is voor de aanleg van de kabels maar ook voor de perioden waarin voor onderhoud moet worden gezorgd. Aan de andere kant vormt scheepvaart een potentieel risico voor de kabels die begraven zijn in de scheepvaart gebieden. Ankers van schepen kunnen schade aan de kabels veroorzaken. Als een kabel beschadigd raakt kan de reparatie daarvan een obstructie of in sommige gevallen zelfs een tijdelijke afsluiting van de scheepvaartroutes betekenen (TWENTIES, 2010). De hierboven genoemde redenen hebben ertoe geleid dat de maritieme autoriteiten een zeer gereserveerde houding kunnen innemen ten opzichte van kabels in scheepvaartroutes (TWENTIES, 2010). Dit is ook de reden waarom de maritieme autoriteiten in de door mij onderzochte casuïstiek de meeste weerstand hebben getoond tegen interconnector projecten op zee.

Hoe het tegengestelde belang van de zeevaart een rol kan spelen in de wijze waarop het interconnector project wordt uitgevoerd, kan worden geïllustreerd aan de hand van de aanleg van de kabels van NorNed. De kabels van NorNed kruisen het Eems-estuarium in het Nederlandse Waddenzee gebied. Dit gebied heeft een sterke morfologische dynamiek. Het diepste gedeelte van de vaargeul is vrij stabiel. Vanuit een technisch oogpunt is dit een zeer geschikte locatie om de kabel te installeren. Na raadpleging van de maritieme autoriteiten is de kabel echter niet geïnstalleerd in het stabiele deel, dus in de vaargeul, maar buiten de vaargeul in het dynamische deel van het gebied.

Om tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te komen was het raadplegen van de maritieme autoriteiten nodig. Hoeveel tijd dit in beslag neemt is afhankelijk van de houding van de maritieme autoriteiten: staan ze open voor andere belangen en zienswijzen, of kennen ze slechts een – hun eigen sectorale - visie op de werkelijkheid.

Wanneer de kabel van de interconnector buiten de scheepvaartroutes moet komen te liggen, zijn extra kosten onvermijdelijk. De inspanningen om de kabel op de juiste diepte te krijgen binnen de schaartroutes zal ook leiden tot extra kosten. Geconcludeerd kan worden dat beide benaderingen tot extra kosten kunnen leiden.

De belemmeringen in de relatie tot de visserij lijken op de problemen in relatie tot de scheepvaart. Een conflict met de visserij ontstaat bij de planning van kabels in visgebieden. Door interconnector projecten wordt de visserij (tijdelijk) beroofd van haar visgebied. Om die reden moet de visserij financieel worden gecompenseerd. De vissers kunnen immers niet vissen wanneer de kabel wordt aangelegd. In sommige gevallen vraagt de visserij ook om compensatie nadat de

installatie is voltooid, omdat hun vangstmogelijkheden in de nieuwe situatie permanent verslechterd zijn.

Verder kan de visserij een risico vormen voor een interconnector op zee. Evenals in het geval bij de scheepvaart is er een risico dat kabels worden beschadigd door visserij. Vissen kan schade aan de kabels geven wanneer er gebruik wordt gemaakt van bodemvisserij apparatuur (sleepnetten). Bodemvisserij is in gebieden waar kabels liggen niet toegestaan. Andere vismethoden zijn wel toegestaan. Dit zijn methoden die geen schade aan de kabels (kunnen) veroorzaken.

De installatie van interconnectors in vangstgebieden kunnen (tijdelijk) negatieve effecten hebben op de vangstmogelijkheden. Raadpleging van de visserij in een vroeg stadium is daarom noodzakelijk, vooral om uit te vinden waar mogelijk conflicten kunnen ontstaan. In een geval waar vermindering van de potentiële visvangsten en de daaruit voortvloeiende verlies van inkomsten ontstaan, is de betaling van compensatie nodig. Deze kosten zijn echter relatief klein in vergelijking met kosten om te voorkomen dat de kabels beschadigd raken (als gevolg van de bodemvisserij apparatuur) door het ingraven van kabels op grotere diepte in visserij gebieden (TWENTIES, 2011).

Ook de milieubeweging kan een drempel opwerpen. Bijvoorbeeld wanneer het gekozen tracé door een beschermd natuurgebied loopt. In dat geval zal de rechter de aangevoerde natuurbelangen legitiem achten en moet de initiatiefnemer met MER-rapporten aantonen dat de beschermde natuurbelangen niet door de interconnectie worden aangetast. In bijzondere gevallen kan elders een compensatie plaatsvinden door nieuwe natuurwaarden te creëren op een nabije locatie.

6.3.4 Antwoord deelvraag 4

In deze paragraaf zal deelvraag 4 onder de loep genomen worden. Deelvraag 4 luidt als volgt:

- *Hoe reageren initiatiefnemers en vergunningverleners op het optreden van barrières in het proces van vergunningverlening?*

Tijdens NorNed-kabel zijn er allerlei impasses geweest. De houding van de Duitse overheden zorgde voor problemen. Er waren ook problemen met de technische uitvoerbaarheid, de tracékeuze en met de diepte van de kabels. Tijdens BritNed waren er daarentegen minder problemen. Bij BritNed hadden de initiatiefnemers van het project hoog ingezet tijdens het voortraject – waarbij een uitvoerig MER-onderzoek werd uitgevoerd - waardoor eventuele problemen in een later stadium werden voorkomen.

Verder hebben de initiatiefnemers en vergunningverleners de problemen proberen op te vangen door open en transparant proces op te zetten. Met alle *stakeholders* werd zorgvuldig en goed

overlegd. Er heerste hieronder gedurende beide projecten een door de informanten zo genoemde *poldersfeer*. De *stakeholders* zijn hierdoor om juridische onzekerheid te verminderen met elkaar verbonden.

Verder zijn bij beide m.e.r procedures alle *stakeholders* betrokken. Alle *stakeholders* hebben hun stempel kunnen drukken op het MER rapport. De *stakeholders* werden – in de woorden van een van de informanten – als het ware geknuffeld tot er geen weerstand van hen meer verwacht kan worden.

6.3.5 Antwoord deelvraag 5

In deze paragraaf zal deelvraag 5 onder de loep genomen worden. Deelvraag 5 luidt als volgt:

- *Welke vormen van netwerkmanagement zijn effectief?*

Uit de cases is gebleken dat de netwerkmanagers gedurende BritNed en NorNed gebruik hebben gemaakt van de gecombineerde strategie van het verbinden van actoren. Bij beide processen werden alle *stakeholders* betrokken en bij elkaar gebracht. Daarnaast werden bij beide cases gebruik gemaakt van het correct hanteren van procedurele regels. Het verschil in netwerkmanagement tussen BritNed en NorNed zit in het exploreren en het arrangeren. Bij BritNed is er gebruik gemaakt van een *joint-venture* en is er een zorgvuldig en gezamenlijk grootschalig MER opgesteld.

6.4 Synthese van de deelvragen: antwoord op de hoofdvraag

De volgende onderzoeksvraag is in hoofdstuk 1 geformuleerd:

- *Wat is de invloed van de netwerkstructuur en het netwerkmanagement op het optreden van barrières bij vergunningverwerving voor inter-connectie op zee?*

In dit onderzoek zijn aanwijzingen gevonden dat de netwerkstructuur en de toegepaste netwerkmanagement strategie beide een effect hebben op het besluitvormingsproces. Bepaalde netwerk kenmerken kunnen de vergunningverwerving en besluitvorming negatief beïnvloeden. Dit bleken de kenmerken pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek te zijn. Tevens kan worden gesteld dat het van belang is, hoe er gestuurd wordt binnen een dergelijk netwerk. Het verbinden van actoren en het actief betrekken van actoren hebben een positief invloed op de vergunningverwerving. In de deelvragen is behandeld hoe de netwerk kenmerken en de netwerkmanagement strategieën de vergunningverwerving beïnvloeden. Aangezien we slechts beschikken over de uitkomsten van twee cases kan niet worden bepaald welke van de beide factoren

(managementstrategie en netwerkkenmerken) de meeste invloed heeft op het verloop en het resultaat van het proces van vergunningverwerving.

6.5 Reflectie

Het uitgangspunt van dit onderzoek is meer inzicht te krijgen in de vergunningverwerving van inter-connectie projecten op zee. De onderzoeksopzet is om de van te voren opgestelde verwachtingen te toetsen en de geconsenteerde verschillen in proces en resultaat te verklaren. De basis van de aannames en hypothesen is gebaseerd op een theoretisch perspectief: de netwerkbenadering. Vervolgens zijn de hypothesen getoetst met een kwalitatieve casevergelijking gebaseerd op de interconnector projecten NorNed en BritNed. Bij de theoretische onderbouwing is daarom gezocht naar argumenten en tussenliggende processen die verschillen in procesresultaten kunnen verklaren. Hierbij is van te voren vastgesteld welke verschillen in procesresultaten er zijn tussen NorNed en BritNed. Daarnaast werd vooraf verwacht dat de verschillen in procesresultaten zijn te verklaren aan de hand van kenmerken van het beleidsnetwerken en van het type netwerksturing (netwerkmanagement).

Uit het voorgaande is gebleken dat beide hypothesen niet kunnen worden verworpen. Beide hypothesen vinden steun in mijn gegevens. Toch, zal verder onderzoek nodig zijn om echt vast te stellen of de verschillen in procesresultaten te wijten zijn aan de kenmerken van het netwerk, gehanteerde netwerkmanagement strategie of een combinatie van beide. Dit kan wel worden vastgesteld als er een derde casestudie wordt uitgevoerd. Een derde casestudie kan duidelijk maken of resultaten van een interconnector projecten op zee worden beïnvloed door een combinatie van netwerkmanagement strategieën en kenmerken van het netwerk of juist niet. Als er een case wordt onderzocht waarbij de netwerken kenmerken hetzelfde zijn als van NorNed en de netwerkmanagement strategieën hetzelfde zijn als van BritNed kan worden vastgesteld welke variabele het effect veroorzaakt. Binnen het TWENTIES project kan dit in de toekomst gebeuren. In Europa zijn veel andere interconnector projecten op zee (zie figuur 1.2).

De gebruikte theorie voor het onderzoek is een vruchtbaar perspectief gebleken. Door middel van kijken naar de kenmerken van het netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999) waren de verschillen in procesresultaten goed te verklaren. Er kan echter worden geopperd dat bepaalde kenmerken van een netwerk ook kansen bieden voor de vergunningverlening. Een hoge mate van pluriformiteit in een netwerk zou ook een kans kunnen zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999) en dus een positief effect kunnen hebben op de vergunningverlening. Dit zou betekenen dat het theoretisch raamwerk zou moeten worden bijgesteld. Tot nog toe heeft dit onderzoek daartoe echter geen aanleiding gegeven.

6.6 Aanbevelingen ten aanzien van COBRACable

Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden opgesteld ten behoeve van COBRACable en andere toekomstige interconnector project op zee.

(Her)overwegen om in de toekomst het verdragsgebied Eems-Dollard voor interconnector projecten te ontwijken.

Doordat het tracé van NorNed door het verdragsgebied Eems-Dollard werd gepland, heeft het besluitvormingsproces te maken gehad met veel impasses. Achteraf kan misschien worden geopperd dat het Lauwersoog tracé, ondanks het moeilijke gedeelte over land, doelmatiger was geweest. Het is echter moeilijk om hierover harde uitspraken te doen. Toch, kan het voor TenneT TSO BV nuttig zijn om te overwegen – wanneer zich zo'n situatie voordoet - om dit gebied te omzeilen. Interconnector projecten of windmolenparken die op de Eemshaven aan het landelijke hoogspanningssysteem moeten worden gekoppeld krijgen, dan niet te maken met de Duitse overheden. De starre houding van de Duitse overheden wordt dan vermeden en het beleidsnetwerk zal dan minder pluriform zijn.

Een andere reden om het verdragsgebied Eems-Dollard te omzeilen is dat de NorNed-kabel er ligt. De NorNed-kabel ligt zo dicht mogelijk tegen de Nederlandse grens aan. Dichter tegen de Nederlandse grens aan is bijna onmogelijk (geen ruimte meer). Boven (ten noorden) de NorNed-kabels is het echter ook niet mogelijk omdat de Duitse overheden dat niet willen. NorNed-kabel ligt eigenlijk in Nederlands gebied maar is het maximaal toelaatbare vanuit de Duitse optiek.

Voor TenneT TSO BV is het in toekomst het afwegen waard, wanneer er ingezet op verdere ontwikkeling van het Europese elektriciteitsnetwerk, om verbinding met Scandinavië te maken vanaf Borsele/IJmuiden/Den Helder in de plaats vanaf de Eemshaven.

Een derde belanghebbende uit een ander land mijden door tracékeuze.

In verlengde van de eerste aanbeveling is het TenneT TSO BV aan te raden bij de tracékeuze een derde overheid te mijden. BritNed heeft bijvoorbeeld Belgisch grondgebied ontweken. Dit is het besluitvormingsproces ten goede gekomen. Een tracékeuze, door een ander land, zal de samenstelling en structuur van een netwerk aanzienlijk veranderen. Het netwerk zal dan pluriformer en complexer worden. Tevens kan eventueel de geslotenheid toe nemen. Dit is echter afhankelijk van de cultuur van overheden uit het derde land. We zien dat bij NorNed de Duitse overheden de besluitvorming en vergunningverlening hebben belemmerd.

Inzetten op het voortraject heeft profijt voor de besluitvorming en vergunningverwerving.

De derde aanbeveling is dat er bij interconnector projecten hoog ingezet moet worden op de kwaliteit van het voortraject. Als alle effecten in een vroeg stadium zijn onderzocht kan onenigheid of onduidelijkheid over de feiten geen rol meer spelen bij eventuele rechtsbescherming. Hiervan zullen in een later stadium van het proces de vruchten worden geplukt. Alle *stakeholders* met elkaar verbinden, gezamenlijk een m.e.r. procedure doorlopen, proces afspraken maken en in een vroeg stadium een *joint-venture* opzetten om kennis uitwisseling mogelijk te maken, zijn hier uitstekende netwerkmanagement strategieën voor. Verondersteld kan worden dat hoe breder en dieper het MER-onderzoek, hoe soepeler het besluitvormingsproces zal verlopen. Tevens zal hierdoor consensus eerder ontstaan.

De (Duitse) andere overheden beter betrekken bij de m.e.r.- procedure. Niet alleen door middel van het toesturen van vertaalde rapportages (Nederlandse onderzoeken).

Bij NorNed hebben we gezien dat de Duitse overheden de vergunningverwerving en besluitvorming moeilijk hebben gemaakt. Dit zal bij COBRACable niet anders zijn. Daarom is het TenneT TSO BV aan te bevelen om de Duitse overheden op andere manier en in een vroeger stadium te betrekken. Bij NorNed werden de Duitse overheden nauwelijks betrokken bij de m.e.r procedure. Aan de Duitse overheden werd enkel een vertaling van het MER toegestuurd. Vervolgens moest de Duitse WSA wel op basis hiervan de vergunning verlenen. Als de Duitse overheden beter worden betrokken bij de m.e.r. procedure, is er winst te halen voor het besluitvormingsproces. Door gebruik te maken van *verbinden* en *exploreren* zal het bereiken van consensus dichterbij liggen.

Rekening houden met cultuur van (Duitse) andere overheden.

Een ander interessant punt dat uit deze studie naar voren is gekomen is dat de Duitse overheden een andere bestuurscultuur kennen dan die van de Nederlandse en Engelse overheden. In Nederland zijn overheden middels polderen en onderlinge communicatie te overtuigen voor andere belangrijke belangen dan aan hen door de wetgever zijn toevertrouwd. De Duitse overheden zijn daarentegen wat principiëler. De kans is gering dat de Duitse WSA energie belangen mee zal nemen in haar afweging naast enkel de scheepvaart belangen. Dit is immers in strijd met het zogeheten specialiteitsbeginsel: een bevoegdheid mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor deze door de wetgever is verstrekt.

Converter station in zee en beperken duindoorsnijdingen

Een zesde aanbeveling is om eens te gaan kijken naar de mogelijkheden voor een grensoverschrijdend converteer station op zee. Een soort stopcontact op zee. Hierdoor zal niet voor elk nieuw windmolenpark een kabel naar het vaste land getrokken hoeven te worden. Ook kunnen

interconnector projecten (koppeling van landen) dan gekoppeld worden aan deze converteerstations op zee. Doordat de Waddenzee bijvoorbeeld vol ligt met kabels en het plannen van nieuwe kabels daar lastig kan zijn, is kijken naar alternatieven noodzakelijk. De Europese Unie is afgelopen jaren bezig met het creëren van een Europese energiemarkt. Een Europees interconnector netwerk op zee zou aan deze doelstelling bijdragen.

Literatuurlijst

- Baarda D.B., Goede M.P.M. de, Teunissen J. (2005) *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Houten: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten. (1999) *Management in netwerken* (2de druk), Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten. (2007) *Management in netwerken, over veranderen in een multi-actorcontext* (3de druk), Den Haag: Lemma.
- Bruijn, T.J.N.M. de, & Heuvelhof E.F. ten. (1995) *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, T.J.N.M. de (2003) *Samenwerken in beleidsnetwerken. Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (7e druk), pp. 329-350, Dordrecht: Kluwer.
- Castells, M. (2000) *The rise of the network society: economy, society and culture* (first edition 1996), Cambridge: Blackwell Publishers.
- Churchill, R.R. & Lowe, A.V. (1999) *The Law of the Sea*, Manchester: University Press ND. p. 25
- Cohen, M.D., March J.G. & Olsen J.P. (1972), *A garbage can model of organizational choice*. In: *Administrative Science Quarterly* 17: p. 1-25.
- Friedman, A.L. & Miles, S. (2006) *Stakeholders: Theory and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Gage, R. W., Mandell, M. P. (Eds.) (1990) *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger.
- Hanf, K. & Scharpf F.W. (1978) *Interorganizational policy making, limits to coordination and central control*, Londen: Sage.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan J.F.M. (1997) *'Managing complex networks, Strategies for the public sector'*, Londen: Sage.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan J.F.M. (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage: VUGA BV.
- Kickert, W.J.M., Bruijn, J.A. de, & Koppenjan J.F.M. (1992) *Management van complexe beleidsnetwerken*. In: *Onderzoeksprogramma 'Beleid en Sturing in Complexe Netwerken* working paper nr. 1: p. 1-12.

- Klijn, E.H. (2005). *Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken*, In: *Beleidswetenschap*, 19(4), p. 32-54.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, A.J. (2011) *De invloed van netwerkmanagement op uitkomsten van governance netwerken*. In: *Bestuurswetenschappen*, 2(65), p. 5-26.
- Klijn, E.H & Koppenjan, J. (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving en decision making*, New York: Routledge.
- Klijn E.H. & Teisman, G. (1992) *Beleidsnetwerken: analyse en management*. Een theoretische beschouwing over analyse en management van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels. In *Onderzoeksprogramma: 'Beleid en Sturing in Complexe Netwerken*, working paper, nr. 2.
- Koppenjan, J.F.M., (1990) *Definiëring van complexe problemen door de overheid*, In: *beleidswetenschap 1990*, nr. 1, p. 21-45.
- Koningsveld, H. & Mertens, J. (1986) *Communicatief en strategisch handelen. Inleiding tot de handelstheorie van Habermas*. Muiderberg: Coutinho
- Lindblom, C.E. (1979) *Still muddling, not yet Trough*. In: *Public Administration Review* 39: p. 517-526.
- Mason J. (2002) *Qualitative Research*, Londen: Sage.
- Mandell, M. P. (Ed.). (2001) *Getting results through collaboration: Networks and network structures for public policy and management*. Westport, CT: Quorum Books.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2001) *Managerial strategies and behaviour in networks: A model with evidence from U.S. public education*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 11, issue 3, p. 271-294.
- Korzilius, H. & Vennix, J. (red.) (2005) *Voer voor methodologen. Een liberamicorum voor Piet Verschuren*. Den Haag: Lemma.
- Pokorný-Versteeg, W.H. (2003) *Milieu-effectrapportage in Nederland en de direct aangrenzende EU-lidstaten. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Deventer: Kluwer.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rogers, D. L. & Whetten, D. A. (1982) *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*. Ames, IA: Iowa State University Press.
- Roggenkamp, M.M. & Beuge, j. Van (2005) *De regulering van offshore windparken in Nederland: een Hollands drama?* In: *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht*, nr. 1, p. 4 -10.

- Sorensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2007) *Theories of democratic network governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe besluitvorming – Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, eerste druk, Den Haag: Lemma.
- Tatenhove, J. Van & Leroy P. (1995). *Beleidsnetwerken: een kritische analyse*, In: *Beleidswetenschap* 9 (2) p. 128-145
- Teisman, G.R. (2000) *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. In: *Public Administration* 78(4), p. 937-956.
- Walker, S.F. & Marr, J.W. (2001) *Stakeholder power a winning plan for building stakeholder commitment and driving corporate growth*, Cambridge: Perseus.
- Zwaan, A.H. van der (1990) *Organisatie-onderzoek*, Assen: Van Gorcum.

Documentenoverzicht

- Besluit inzake goedkeuring aanleg NorNed, briefkenmerk E/EE/AE/99017240.
- Beschikking nummer 99577/SB/SM, 1 maart 1999 Groningen. (vergunning van ministerie van LNV)
- Bestemmingsplan Waddenzee van de gemeente Eemsmond
- BSH, Spatial plan and SEA for German EEZ, 2009
- Brief aan de Staten-Generaal, 31 mei 2002, kenmerk 02023348.b45
Partiële herziening Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening
- Brief aan de Staten-Generaal, 1 oktober 2002, kenmerk 02047699.b45
Algemeen Overleg Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening.
- COM (2007) 575: *An integrated maritime policy for the European Union*
- COM (2008) 782 Green paper: Towards a secure, sustainable and competitive European energy network
- COM (2006) 275: Green Paper. Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas
- Directive 2009/72/EC on common rules for the internal market in electricity
- Directive 2009/28/EC on promotion of energy from renewable sources
- Directive 2008/56/EC Maritime Framework Directive
- Gedeputeerde staten van Zuid-Holland, april 1998, Provinciale milieuverordening Zuid-Holland
- Gedeputeerde staten van Groningen, Provinciale milieuverordening Groningen (onthefing)

- Gedeputeerde staten van Zuid-Holland, juli 2000, Kleur bekennen, natuurdoeltypekaart van Zuid-Holland
- Gedeputeerde staten van Zuid-Holland, december 2000
Streekplan Rijnmond, Halfweg 1996-2000-2005
- Kamerstuk II 2001-2002, 28388, nr. 1. Partiële herziening Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (BritNed interconnector)
- Kamerstuk II 2001-2002 KST62014
- Kamerstuk II 26 961, Uitbreiding toepassingsgebied Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de exclusieve economische zone
- Kamerstuk II 2000-2003 26 431, Planologische Kernbeslissing Derde Nota Waddenzee
- Kamerstuk II 2000-2001, 27250, nr. 5, p. 38.
- Ministerie van Economische Zaken, 1994
Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening, deel 4: planologische kernbeslissing
- MER hoogspanningsverbinding Noorwegen-Nederland
- MER hoogspanningsverbinding Engeland-Nederland, 9M3538/R021/Literatuur/HTI/Nijm
- Ministerie van EZ, Briefkenmerk E/EE/AE/98033517
- Ministerie van EZ, Briefkenmerk E/EE/AE/99053589
- Ministerie van EZ, Briefkenmerk WJZ/JZ 99050089
- Richtlijn Interne Elektriciteitsmarkt, nr 96/92/EG
- Startnotitie NorNed
- *Stom- und schiffahrtspolizeiliche gemehmigung*, Nr. 10/99, 25.05.1999, *Wasser- end Schiffahrtsamt Emden* 3.213.3/505
- TWENTIES rapport, februari 2011.
- Vergunning Wbr, Stb. 1996, 645.

Krantenartikelen

- Dirk Duijzer & Nico van Ruiten, 'Kassen maken kolencentrales overbodig', in: NRC, 18 augustus 2007.
- Kees Siderius, 'Windpark Eemshaven', Noorderbreedte 1993, p.184-186.
- Janne Chaudron, 'Duits eiland Borkum vreest Eemshaven' in: Trouw, 18 juli 2011
- Tienieke Wouda, 'LTO: geen Cobra langs Groningse kust' in Ommelander Courant, 3 augustus 2011.

- Tijdo van der Zee, *'Norned-kabel moet dieper vanwege kolenschepen naar Eemshaven'*
in: Energia, 1 augustus 2011

Websites

www.tennet.nl

www.britned.nl

www.norned.nl

www.eleni.nl

www.noordzeeloket.nl

www.wikipedia.nl

www.royalhaskoning.nl

Relevante digitale documenten

http://www.nma.nl/images/101783-2-76_BesluitAanvraagTenneT22-148643.pdf

http://www.nma.nl/images/Besluit_NorNed_200722-155384.pdf

<http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG9437.pdf>

http://www.tennet.org/images/01-aanvraag%20NorNed_project-artikel_31-6_tcm41-12094.pdf

<http://www.ecofys.nl/com/publications/documents/dsresource.pdf>

-Interview(s)

- Dhr. P. van Bussel, TenneT TSO BV op 4 mei 2011 te Arnhem.
- Mevr. M. Datema, Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij op 25 juli 2011 te Den Haag.
- Dhr. G. Galesloot, Omniplan op 20 juni 2011 te Zeist.
- Dhr. G. Galesloot, Omniplan op 10 november 2010 te Arnhem.
- Dhr. Rakt, Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.
- Dhr. C. Moes, zelfstandig gevestigd proces- en proceduremanager & Dhr. F. Timmer, Omniplan op 24 november 2010 te Arnhem.
- Dhr. H. Cazemier, Provincie Groningen op 24 juni 2011 te Groningen.
- Dhr. Sj. Kleijn, gemeente Eemsmond te Uithuizen.
- Dhr. J. Spits, TenneT TSO BV in mei & april 2011 te Arnhem.
- Dhr. F. Timmer, Omniplan op 27 juni 2011 te Arnhem.
- Lid, Waddenvereniging op 28 juni 2011 (telefonisch).
- Medewerker Persvoorlichting, gemeente Rotterdam op 29 juni 2011 (telefonisch).

Bijlage 1: Lijst van de per hoofdstuk gebruikte figuren en tabellen

Hoofdstuk 1

Figuren

Figuur 1.1 Interconnector project op zee in de EU

Figuur 1.2 Juridische gebieden van interconnector projecten op zee

Hoofdstuk 2

Tabellen

Tabel 2.1 Hulpbronnen en afhankelijkheid

Tabel 2.2 Kenmerken van het netwerk

Hoofdstuk 3

Figuren & Tabellen

Figuur 3.1 Conceptueel model

Tabel 3.2 Verschillen in resultaten van NorNed en BritNed.

Tabel 3.3 Vier stappen in een actorenanalyse

Hoofdstuk 4

Figuren & Tabellen

Figuur 4.1 Verdragsgebied Eems-Dollard

Tabel 4.2 Actoren betrokken bij toestemming aanleg NorNed-kabel

Hoofdstuk 5

Figuren

Figuur 5.1 Illustratie BritNed

Hoofdstuk 6

Tabellen

Tabel 6.1 Verschillen in netwerkenmerken tussen NorNed en BritNed

Tabel 6.2 Verschillen in strategiemix tussen NorNed en BritNed

Bijlage 2: Vragenlijst interview met dhr. Galesloot 20 juni 2011

Interview(s)

Korte uitleg onderzoek

Het besluitvormingsproces van interconnector projecten op zee verloopt door tegenstrijdige belangen van *stakeholders* nog moeizaam en komt moeilijk tot stand. Door te kijken naar twee interconnector op zee, NorNed en BritNed, wordt getracht een beeld te krijgen van de succes- en faalfactoren van dergelijke besluitvormingsprocessen. Deze succes- en faalfactoren worden in het traject van de initiatieffase tot en met het sluiten van de ontwikkelovereenkomst bestudeerd. Het probleem in dit onderzoek wordt ontrafeld aan de hand van de netwerkbenadering. Dit zal gebeuren door het bespreken en meetbaar maken van de netwerkfactoren (wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid, pluriformiteit en dynamiek) rondom een cruciaal besluit. Deze benadering wordt opgesplitst aan de hand van de context en strategie in het netwerk. De context bestaat uit de netwerkfactoren en de strategie uit het netwerkmanagement dat wordt toegepast. Via netwerkmanagement en procesmanagement wordt tevens gezocht naar een verklaring voor het moeizaam verlopen van de besluitvormingsprocessen.

Het interview zal naar schatting ongeveer 60 minuten duren. Het eerste gedeelte van dit interview zal gaan over het besluitvormingsproces in het algemeen. Het tweede gedeelte betreft drie cruciale besluiten en zal ongeveer 35 minuten in beslag nemen. De vragen omtrent het netwerkmanagement (sturing netwerk) nemen ongeveer 15 minuten in beslag. Tot slot hoop ik in de nabespreking van het interview nogmaals te kijken naar de actoren analyse.

Vragenlijst

Vooraf

1. Hebt u bezwaar als ik het interview opneem met geluidsopnameapparatuur?

Algemeen

2. U bent namens TenneT TSO BV als externe betrokken geweest bij het besluitvormingsproces van NorNed, klopt dit?
3. Hoe zou u uw functie hierin willen omschrijven?
4. Welke werkzaamheden heeft u voor het project NorNed verricht?
5. Hoe waren de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeeld bij het project NorNed?
6. Wat waren volgens u de succes en faalfactoren van het besluitvormingsproces?
7. Wat is uw mening over de samenwerking tussen de actoren bij NorNed?

De resultaten

8. Bent u, terugkijkend, tevreden over het proces?
9. Heeft het proces geleid tot extra kosten, stagnatie, verlies aan draagvlak en onzekerheid?
10. Bent u, terugkijkend, tevreden over het resultaat?

Cruciale besluiten

Uit mijn vooronderzoek is gebleken dat er gedurende het besluitvormingsproces van NorNed drie cruciale besluiten zijn geweest. Het eerste besluit concentreert zich op de haalbaarheid van NorNed. Het tweede besluit richt op de keuze van het tracé. In eerste instantie genoot het Lauwersoogtracé de voorkeur waarna er toch werd gekozen voor het milieuvriendelijkste Eemshaventracé. Het derde besluit gaat over de vergunde diepte van de kabels. Om veiligheidsredenen werd besloten om de kabels op een diepte van 5 meter te plaatsen terwijl in praktijk de kabels, door bodemeigenschappen, niet dieper dan 1 meter gelegd konden worden.

11. Zijn dit inderdaad de drie besluiten geweest die het meeste stagnatie, extra kosten, onzekerheid en verlies aan draagvlak en legitimiteit met zich mee hebben gebracht?
12. Waarom bleek de verbinding tussen Nederland en Noorwegen in eerste instantie niet haalbaar?
13. Wat heeft er toe geleid dat er toch besloten is om met het project te starten?
14. Waarom is er van voorkeurstracé veranderd? Wat waren de redenen hiervoor? Was dit alleen om milieuredenen? Wat was volgens u de oorzaak hiervan?
15. Welke actoren waren voor een bepaald tracé en welke tegen? (Callantsoogtrace, Lauwersoogtrace of Eemshaventrace)?
16. Welke actoren werden door verplaatsing van het tracé nieuw betrokken bij het proces?
17. Staat u, terugkijkend, nog positief tegenover het gekozen Eemshaventracé?
18. Het besluit (de vergunningverlening van de kabels) over de diepte van het Eemshaventracé in de Noordzee heeft geleid tot bezwaar en beroep procedures, klopt dit?
19. Wat is er gebeurd met de bezwaren van de Waddenzee vereniging tegen het baggeren in de zee? Heeft dit geleid tot een verandering in het besluit?

Actoren analyse bij cruciaal besluit

20. Zou u met mij stapsgewijs de hieronder weergeven tabel willen doornemen?

Tracé keuze

Actoren	Voor of tegen project	Belang bij project	Middel	Vervangbaarheid actor
Initiatiefnemer				
Sep	Voor			
Bevoegd gezag				
Minister van EZ (coördinerend gezag)				Nee
Gemeente Eemsmond				
Adviseurs				
Minister van VROM				
Minister van VW				
Minister van LNV				
Provincie Groningen				
Provincie Friesland				
Belanghebbende				
Private partijen				
Milieu- en natuurbescherming organisatie(s)	Tegen			
Burgers				
Inspreker van Duitse zijde (autoriteiten)				

Het besluit dat genomen moet worden bepaald welke rol en bevoegdheid de actor zal hebben. Dit is op haar beurt vastgelegd in de ruimtelijke procedures.

21. Klopt het dat toentertijd het ministerie van Economische Zaken (EZ) niet de prominente rol had die ze nu heeft. Welke effect heeft dit op het proces gehad?
22. Hoe is er door het coördineerde gezag omgegaan met actoren met andere belangen?

23. Werden alle actoren in een vroeg stadium betrokken in het besluitvormingsproces?
24. Hoe is er omgaan met conflicten tijdens het besluitvormingsproces?
25. Hoe werd er door netwerkmanager gestuurd?

26. Welke sturingslessen zijn er voor toekomstige interconnector projecten (Cobra) te leren uit de ervaringen van NorNed?

Afsluitende vragen

27. Kan ik u een verslag toesturen van dit interview?
28. Kan ik u in een later stadium van mijn onderzoek, via de mail, eventueel nogmaals benaderen voor een aantal vragen?
29. Kent u iemand die mij vanuit een andere invalshoek het een en ander kan vertellen over NorNed? Wie kan ik daarvoor het beste benaderen?
30. Zijn er bepaalde documenten, rapporten en verslagen die er voor mij zeer aan te raden zijn om te lezen?