

Procesmanagement en windenergie

**Een onderzoek naar de bijdrage die procesmanagement kan leveren
aan de realisering van windmolenparken in Nederland**

Frank Schuijers



Bachelorthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juli, 2010

Procesmanagement en windenergie

Een onderzoek naar de bijdrage die procesmanagement
kan leveren aan de realisering van windmolenparken
in Nederland

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Bachelorscriptie Planologie

Auteur:

Frank Schuijers

Studentnummer: 0709271

Begeleider: Drs. Jaques Klaver

Juli, 2010

Samenvatting

In dit onderzoek wordt gekeken naar de mogelijkheden van procesmanagement bij het implementeren van windmolenparken in Nederland, waarbij een analyse van het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder centraal staat. Het doel van het onderzoek is aanbevelingen geven over mogelijkheden om conflicten tussen het uit te voeren nationale windbeleid en de lokale politieke en maatschappelijke oppositie te verminderen of positief te beïnvloeden, door het project in de gemeente Noordoostpolder te analyseren. Daarbij staat de vraag centraal welke rol procesmanagement kan hebben om de oorzaken en achtergronden van lokale politieke en maatschappelijke oppositie weg te nemen of positief te beïnvloeden. In de deelvragen wordt onderzocht wat de meest voorkomende oorzaken en achtergronden van oppositie tegen windmolenparken zijn, en welke mogelijkheden procesmanagement biedt om deze oppositie te verminderen.

Door de Nederlandse overheid zijn doelstellingen gesteld om de CO₂-uitstoot voor 2020 met 20% te verminderen. Om dit te kunnen bewerkstelligen wil de overheid investeren in duurzame energie. De meest haalbare en (kosten)effectieve vorm van duurzame energie in Nederland, is windenergie. Er ontstaan echter veel problemen wanneer plannen worden gemaakt om windmolenparken te realiseren op land. Meerdere partijen wensen niet mee te werken aan het plaatsen van windmolenparken in de nabije omgeving. Om acceptatie bij participerende partijen te creëren, kan procesmanagement een grote rol spelen. De aanleiding voor het inzetten van procesmanagement, is het tekortkomen van andere vormen van besluitvorming. Het besluitvormingsproces rond implementatie van windmolenparken kan in veel gevallen worden bestempeld als projectmanagement. Waar projectmanagement voornamelijk uitgaat van het stellen van deadlines en de prioriteit ligt bij het resultaat van het besluitvormingsproces, ligt bij procesmanagement de focus vooral op de onderlinge relaties tussen partijen en het ruimte geven voor leer- en kritiekmomenten.

Om tot relaties tussen partijen te komen moeten alle relevante partijen worden betrokken bij het proces. Op deze manier is de openheid van het proces gegarandeerd. De partijen stellen vervolgens kernwaarden op, die door alle partijen gerespecteerd dienen te worden. Door het stellen van kernwaarden weten partijen van elkaar wat de mogelijkheden zijn binnen een proces, maar kunnen partijen ook kritisch naar de verschillende kernwaarden kijken. Indien het proces is begonnen, kan worden gekeken naar de voortgang van het proces. Door winst in het vooruitzicht te stellen blijft de voortgang van het proces gewaarborgd. Als laatste brengt de mogelijkheid om kennis van experts en van belanghebbenden te scheiden met zich mee

dat het proces ook inhoudelijk goed verloopt. Procesmanagement is goed toe te passen op grote, complexe projecten, zoals het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder.

In de eerste deelvraag wordt door middel van literatuuronderzoek onderzocht wat de meest voorkomende oorzaken zijn van weerstand tegen windmolenparken. Hierin is onderscheid te maken tussen NIMBY-effecten, vertrouwen en gerechtigheid, impact op de omgeving, en conflicten tussen verschillende bestuurslagen. Soortgelijke NIMBY-effecten kunnen worden uitgelegd aan de hand van de 'social gap', wat verklaringen geeft voor de grote steun aan windenergie en het lage percentage van uitgevoerde projecten. In tegenstelling tot het NIMBY-effect gaat het hier echter niet om het eigenbelang van de mensen. Het vertrouwen van mensen in overheid en bestuur speelt eveneens een rol bij vorming van weerstand, waarbij eerlijke uitkomsten en een eerlijk proces voorwaarden zijn voor een hoge mate van vertrouwen. Als laatste wordt aangetoond dat er veel verschillen in opvattingen kunnen ontstaan tussen verschillende bestuurslagen. Lokale overheden kunnen het niet eens zijn met de nationale doelstellingen, of weigeren de doelstellingen te realiseren in het eigen grensgebied.

Vervolgens is de casus van het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder geanalyseerd. Door de gevonden mogelijke oorzaken van weerstand te vergelijken met de oorzaken van de weerstand in de gemeente Urk, kunnen de achtergronden van deze oorzaken worden verklaard. Uit deze vergelijkingen komt naar voren dat de meeste argumenten betrekking hebben op de impact van het windmolenpark op het landschap. Ook de identiteit die de Urker bevolking zich toedicht heeft te maken met de weerstand. Deze heeft te maken met het beschermd dorpsgezicht van het dorp Urk, waar veel mensen zich verbonden mee voelen. Ten slotte is ook het feit dat noch de gemeente, noch de bevolking inspraak hebben in het besluitvormingsproces een reden dat er veel weerstand is ontstaan. Door dit gebrek aan inspraak voelen de gemeente en diens bevolking zich buitenspel gezet.

Op basis van de vergelijkingen gemaakt in de casestudy, zijn vervolgens vergelijkingen getrokken tussen het huidige besluitvormingsproces en het besluitvormingsproces zoals dat zou zijn met gebruik van procesmanagement en de aangepaste m.e.r. Met het nieuwe besluitvormingsproces zou inspraak van alle belanghebbenden essentieel zijn voor een goed proces. De gemeente en ook de bevolking van Urk zouden kansen krijgen om te participeren in het proces. Ook het gebruik van doorzettingsmacht zou anders gebruikt worden; niet om te forceren, maar om de partijen erop te duiden dat de voortgang van het proces belangrijk is. De MER kan dan een belangrijke rol gaan spelen in het betrekken van het publiek in een vroeg stadium in het proces. Kennis van lokale bevolking wordt gebruikt, de grootste issues worden duidelijk en alternatieven worden onbevooroordeeld beoordeeld.

Ten slotte worden conclusies getrokken over de mogelijkheden van procesmanagement binnen besluitvormingsprocessen rond windmolenparken. Wanneer de initiatiefhebbende partijen zouden besluiten om procesmanagement te gebruiken in plaats van projectmanagement, en de m.e.r. aan zouden passen, dan zal de participatiegraad in het besluitvormingsproces toenemen, waardoor er meer vertrouwen in het proces komt. Door middel van dit vertrouwen, kan de uitkomst van het proces leiden tot consensus, commitment en acceptatie van de uitkomst van de uiteindelijke beslissing.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	5
1.1 Projectkader	5
1.2 Doelstelling.....	8
1.3 Onderzoeksmodel	9
1.4 Vraagstelling.....	10
2. Theorie	10
2.1 Theoretisch kader procesmanagement	10
2.2 Begrippen rond windmolenparken	13
2.3 Oppositie tegen windmolenparken.....	15
2.4 Conceptueel model	17
3. Methodologie.....	20
4. Oorzaken van oppositie tegen windmolenparken	21
4.1 Het NIMBY-effect	22
4.2 The social gap	24
4.3 Vertrouwen en gerechtigheid	26
4.4 Invloed op het landschap en de omgeving	27
4.5 Conflicten op lokaal niveau	29
5. Windmolenpark Noordoostpolder.....	31
5.1 Ligging en situatie windmolenpark Noordoostpolder	31
5.2 De problemen van de gemeente Urk.....	32
5.3 Rijkscoördinatie.....	33
5.4 Betrokken actoren Windpark Noordoostpolder	35
5.5 De argumenten van de tegenstanders.....	36
5.6 Conclusie	43
6. Procesmanagement als oplossing voor windmolenparken	45
6.1 Procesmanagement	45
6.2 Participatie in een vroeg stadium: De Milieueffectrapportage	51
6.3 Conclusie	55
7. Conclusie	57
7.1 Algemene conclusie	57
7.2 Aanbevelingen.....	60
7.3 Kritische reflectie	61
Literatuurlijst.....	63

1. Inleiding

1.1 Projectkader

In reactie op de klimaatverandering hebben veel overheden hun beleid op het gebied van energieproductie sterk veranderd. Met behulp van doelstellingen proberen de overheden over te stappen van fossiele energie naar duurzame energie. De term duurzaam wordt in veel gevallen gedefinieerd naar de definitie van Brundtland (1987), die luidt " Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (p. 54). Deze definitie wordt nog altijd gebruikt, wat volgens Whitehead (2007, p. 24) komt omdat het rekening houdt met meerdere generaties, de relatie tussen economische, sociale en omgevingsfactoren erkent, en dat duurzaamheid niet alleen te maken heeft met het behouden van de natuur, maar ook met de economische, sociale en natuurveiligheid. Het begrip duurzaamheid wordt door de Nederlandse overheid gebruikt als kernbegrip. Uitgaande van transities hebben zij eisen gesteld voor de lange termijn, met als doel de emissie van CO₂ te reduceren. Transities worden in het Energierapport 2002 beschreven als structurele, samenhangende veranderingen in meerdere domeinen van de samenleving (Ministerie van Economische Zaken, 2002). Het kan worden gezien als een radicale omslag in de manier van denken over de samenleving als geheel. De doelstellingen betreffende de CO₂-reductie in Nederland zijn gezet op 30% indien een internationaal klimaatbeleid tot stand komt. Wanneer een dergelijk internationaal beleid niet gerealiseerd wordt, zal het doel verlaagd worden naar 20% reductie (Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2007). Aangezien de laatste klimaatop geen harde doelstellingen heeft opgeleverd, zal de doelstelling van 20% reductie worden gehanteerd.

Om aan deze doelstelling te voldoen, moeten de komende jaren meerdere projecten op het gebied van duurzame energie worden voltooid. Op dit moment (maart 2010) produceren windmolens 4,5% van de totale energieproductie in Nederland (Wind Service Holland, 2010). In de komende 10 jaar moet nog een toename van duurzame energie van ongeveer 400% plaatsvinden om de doelstellingen te behalen. De nationale overheid in Nederland heeft, gezien de gestelde doelstellingen de intentie om dit te bereiken, maar de implementatie van de gevormde plannen verloopt zeer stroef. Eén van de oorzaken hiervan is dat het nationaal beleid op het gebied van windenergie niet goed wordt vertaald naar lokale uitvoering. Doordat het nationale overheidsbeleid vaak top-down, technocratisch en hiërarchisch is vormgegeven, hebben actoren op lokale schaal vaak weinig vertrouwen in het beleid en in bijvoorbeeld projectontwikkelaars die niet uit de regio komen (Wüstenhagen, et al., 2007). Het gaat hierbij om conflicten tussen nationaal en lokaal beleid, waarbij het zo is dat de lokale actoren het niet volledig eens zijn met

het nationaal beleid. Dit heeft tot gevolg dat er minder vertrouwen is in het nationaal beleid, waardoor de tegenstand ten opzichte van realisatie van projecten vaak groeit.

Op het gebied van windenergie zijn de belangrijkste discussiepunten rondom de projecten volgens Wolsink (2010) de kwaliteit van de omgeving van de locatie waarop windmolens gebouwd worden, en het landschap dat aangetast wordt. De problemen ontstaan tevens rondom de gevolgen voor de natuur die windmolens volgens lokale actoren met zich mee brengen, en de negatieve verandering van kwaliteit van het landschap. Agterbosch & Breukers (2008) concludeerden in een onderzoek naar de verschillen tussen windenergiebeleid in Nederland en Noord Rijn-Westfalen, waar het betrekken van kennis, belangen en ideeën van andere actoren in een planproces zeer belangrijk is. Dit is het belangrijkste verschil vergeleken met Nederland als het gaat om het implementeren van windenergiebeleid. In het projectboek Windenergie (2008) is onderzoek gedaan naar de grootste belemmeringen rond de implementatie van windmolenparken in Nederland. De bevindingen uit dit onderzoek zijn weergegeven in de onderstaande tabel (Fig. 1). Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat als het gaat om windenergie op lokale schaal de politiek en de maatschappij het meest dwarsliggen. Een goed voorbeeld is het plan om een windmolenpark te bouwen nabij Urk. Zonder instemming van de gemeente Urk, is besloten door het Rijk, de provincie Flevoland en de buurgemeente Noordoostpolder dat de windmolens strak langs het stadje Urk worden geplaatst (Schreuder, 2009). Hierop volgend is actiecomité Urk Briest opgezet, en heeft de burgemeester van Urk

Belemmering	Belemmeringsfactor	Theoretische hoeveelheid belemmerd vermogen (MW)
Locaal politiek maatschappelijk		
Stemming in raad	42%	1.838
Houding wethouders	34%	1.487
Passend in gemeente beleid	33%	1.460
Houding ambtenaren	28%	1.256
Georganiseerde weerstand	19%	831
Overig		
Radar	13%	574
Ecologie	13%	571
Passend in provinciaal beleid	12%	537
Veiligheid	7%	291
Geluid	6%	265
Slagschaduw	3%	153
Auto-water-trein	3%	120
Kabels (gas)	2%	101
Laagvliegroute	2%	88
Bodem archeologie	1%	64
Hoogspanning	0%	22

Fig. 1: Belangrijkste belemmeringen (Uit: (Bosch & Van Rijn, 2008, p. 5).

eveneens zijn ongenoegen over de plannen uitgesproken. Dirk Louter, de directeur van het project stelt in het artikel: "Het gaat hier om een typisch voorbeeld van een spanning tussen nationale en lokale belangen"(Schreuder, 2009). De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is de spanning tussen nationale en lokale belangen als het gaat om windenergie, en de mogelijke oplossingen hiervan.

Het betrekken van actoren bij het besluitvormingsproces op lokaal niveau is belangrijk bij het verminderen van de weerstand tegen windenergiebeleid. In een onderzoek naar de mate van acceptatie en participatie van lokale actoren rondom een windmolenproject in de Waddenzee, concludeerde Wolsink (2010): " Because they were not involved in the planning of the IPWA¹ proposal, and neither any sense of local (or even regional) ownership was created, the WaddenVereniging² only considered the IPWA as a threat and opposed to it" (p. 198). Omdat enkele actoren worden uitgesloten van het beleidvormingsproces ontstaan er conflicten tussen voor- en tegenstanders. Verschillende vormen van beleid zijn reeds naar voor geschoven als mogelijke oplossing van de conflicten in het beleidvormingsproces. Een voorbeeld hiervan is de *instrumentenmix*, waarbij verschillende instrumenten worden ingezet om mensen met een verschillende mening over een windparkproject tevreden te houden (The Smart Agent Company, 2008). Er wordt in het onderzoek wel gesteld dat burgers en andere actoren participatief betrokken moeten worden, maar een duidelijke oplossing van hoe een besluitvormingsproces moet verlopen in verband met participatie en transparantie wordt niet gegeven. Een ander voorbeeld van besluitvorming rondom windmolenparken is *Coalition Building*. Hierbij moeten actoren met elkaar samenwerken om zo de geloofwaardigheid, acceptatie, en vertrouwen rondom besluitvormingsprocessen te behouden, maar de werkelijkheid is dat zowel voor- als tegenstanders eigen coalities genereren, wat de snelheid van het proces niet ten goede komt (Mander, 2007). Het is belangrijk dat er een goede verbinding tussen actoren gecreëerd wordt op lokaal, regionaal, en nationaal niveau, om de doelstellingen die de Nederlandse overheid opgesteld heeft te kunnen realiseren.

De spanningen tussen de nationale en lokale belangen vormen het probleem in meerdere windmolenparkprojecten. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is het zoeken naar oplossingen van dit probleem. Een mogelijke manier om het probleem op te lossen is het gebruiken van procesmanagement. De keuze voor deze manier van vorm geven aan besluitvormingsprocessen is ingegeven door de aandacht voor transparantie en betrokkenheid in procesmanagement centraal.

¹ IPWA is Inter Provinciaal Windpark Afsluitdijk

² Vereniging met 50.000 leden die de belangen van het Waddengebied vertegenwoordigt.

1.2 Doelstelling

Zoals eerder vermeld is de Nederlandse overheid een pad van transitie ingeslagen met het oog op duurzame energie. Windenergie is een belangrijke bron voor Nederland als het gaat om duurzame energie, een reden waarom de Nederlandse overheid hoog inzet op windenergie. Om de doelstelling van 20% duurzame energie in 2020 te halen, moet een grote hoeveelheid windmolenparken worden gerealiseerd, waarvan het merendeel van de capaciteit in de Noordzee zal worden geplaatst. Doordat het realiseren van windmolenparken in veel gevallen stuit op weerstand gedurende de implementatiefase, loopt de overheid het risico dat de gestelde doelstellingen niet kunnen worden gehaald. Er kan worden gesteld dat nationaal beleid op lokaal niveau niet goed kan worden uitgevoerd, wat duidt op conflicten tussen visies van verschillende overheden. Het nationale energiebeleid komt vast te zitten in het lokale besluitvormingsproces rondom windmolenparken. Dit is in de meeste gevallen toe te wijzen aan weerstand van de lokale bevolking, wat volgens Jones en Eiser (2009) vooral komt door het gebrek aan uitgebreide publieke participatie. Zoals hierboven vermeld, komt uit het onderzoek van Bosch & Van Rijn (2008) eveneens naar voren dat de oppositie tegen windmolenparken in Nederland uit de lokale politieke en maatschappelijke hoek komt.

Om tot betere besluitvormingsprocessen te komen, is het noodzaak dat overheden rekening houden met alle betrokken actoren. In het geval van windmolenparken bestaan die actoren voornamelijk uit omwonenden, waarop de windmolens het meeste effect hebben. Er zijn aanwijzingen dat *procesmanagement* mogelijkheden biedt om de besluitvormingsprocessen te optimaliseren ten gunste van de implementatie van windmolenparken. In dit onderzoek wordt gekeken of en in hoeverre procesmanagement een goede benadering is voor besluitvormingsprocessen rond implementatie van windmolenparken. De doelstelling van het onderzoek luidt:

Het doel van dit onderzoek is om meer kennis van en inzicht in besluitvorming rond de realisering van windmolenparken in Nederland te genereren en om op basis daarvan aanbevelingen te doen die de realisering en acceptatie van windmolenparken kunnen bevorderen. Daarbij wordt in het bijzonder de bijdrage onderzocht die procesmanagement kan leveren.

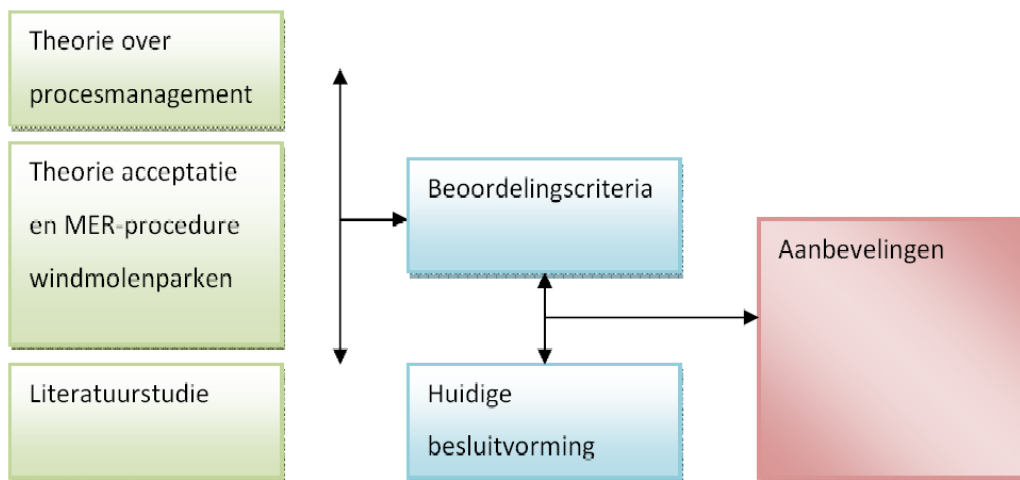
Door besluitvormingsprocessen op het gebied van windmolenparken te analyseren, kan worden gekeken naar de mogelijkheden van procesmanagement om deze processen te verbeteren. Binnen de theorie rond procesmanagement zal de focus van het onderzoek liggen op de participatie van lokale actoren binnen besluitvormingsprocessen, en hoe de betrokkenheid van deze actoren groter kan worden. Er zal worden onderzocht of er draagvlak is voor het gebruiken

van procesmanagement en in hoeverre procesmanagement toepasbaar is binnen besluitvormingsprocessen. Op basis van de getrokken conclusies worden aanbevelingen gedaan over het gebruik van procesmanagement bij implementatie van windmolenparken.

Het onderzoek is praktijkgericht, waarbij de nadruk ligt op verandering van beleid. Ondanks dat het een praktijkgericht onderzoek betreft, zal theorie een belangrijke rol hebben in het onderzoek. De aanbevelingen die na het onderzoek gedaan worden, zullen bijdragen aan een toename van publieke participatie rond besluitvormingsprocessen bij windmolenparken. Door inzicht te geven in de mogelijkheden en mogelijke problemen van procesmanagement, moeten de conclusies ertoe leiden dat bij het implementeren van windmolenparken rekening gehouden gaat worden met omwonenden, teneinde de doelstellingen van het Nederlandse energiebeleid te realiseren.

1.3 Onderzoeksmodel

Om tot aanbevelingen te komen zoals in de doelstelling is geformuleerd, zullen de volgende stappen worden ondernomen:



Figuur 1: Onderzoeksmodel

De theorie over procesmanagement van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2008) vormt de leidende theorie in dit onderzoek. Samen met een literatuurstudie wordt de theorie over procesmanagement geconcretiseerd naar een theorie over windmolenparken. Uit deze samenvoeging moeten vervolgens criteria ontstaan, waaraan huidige besluitvormingsprocessen door middel van een casestudy kunnen worden vergeleken. Op basis van deze vergelijkingen worden dan aanbevelingen gedaan voor huidige en toekomstige besluitvormingsprocessen. De huidige besluitvormingsprocessen worden bestudeerd uit een geselecteerde casestudy naar

windmolenparken in Nederland, waarbij sprake is van lokale politieke en/of maatschappelijke oppositie.

1.4 Vraagstelling

Om de bovenstaande doelstelling te realiseren zijn de volgende vragen geformuleerd:

Wat zijn de oorzaken en achtergronden van lokale oppositie tegen windmolenparken, en in hoeverre kan procesmanagement deze oorzaken en achtergronden wegnemen of positief beïnvloeden?

1. Wat zijn de oorzaken en achtergronden van de lokale oppositie in besluitvormingsprocessen rondom windenergieprojecten in Nederland?
2. In hoeverre kan procesmanagement deze oorzaken en achtergronden wegnemen of positief beïnvloeden?

De geformuleerde deelvragen moeten de hoofdvraag kunnen vervangen en voldoende informatie opleveren om aan de doelstelling te voldoen. De deelvragen zullen worden beantwoord in verschillende hoofdstukken, en uiteindelijk leiden tot een conclusie met daarin het antwoord op de hoofdvraag.

2. Theorie

In het inleidende hoofdstuk en in de vraagstelling is al vermeld dat met behulp van de theorie rond procesmanagement invulling gegeven moet worden aan de doelstelling. In dit hoofdstuk zal de theorie over procesmanagement uiteengezet worden om zo de relatie tussen de theorie en de doel- en vraagstelling te specificeren. Vervolgens zal een conceptueel model worden opgesteld om de belangrijkste variabelen en begrippen te definiëren. Uit het model kunnen dan indicatoren worden afgeleid die in het verdere onderzoek van belang zijn.

2.1 Theoretisch kader procesmanagement

De theorie van procesmanagement gaat in op de invulling van besluitvormingsprocessen.

Natuurlijk is het belangrijk dat aan het einde van het proces een goede, duidelijke oplossing is gevonden, maar belangrijker is de manier waarop die oplossing wordt gevonden. Volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (1998) zijn de speerpunten van procesbenadering:

- Accentverschuiving van inhoud naar de manier waarop een oplossing tot stand komt.
- Vooraf gemaakte afspraken over het verloop van het proces.

- De afspraken moeten voldoende ruimte bieden aan elk van de betrokken partijen in relatie tot de eigen belangen.

Door middel van deze benadering van het proces verschilt procesmanagement van andere vormen van beleid. De belangrijkste vormen van aanpak van besluitvormingsprocessen zijn in de meeste gevallen projectmanagement en hiërarchische top-down besturing. Procesmanagement verschilt van deze vormen van besluitvorming op het gebied van het onderhouden van contact tussen meerdere betrokken partijen. Aan het einde van een proces moet er onder alle partijen een vorm van acceptatie zijn. Deze acceptatie kan *consensus* zijn, waarin alle partijen het geheel eens zijn; *commitment*, waarbij een partij zich aansluit bij de genomen beslissing, maar niet op inhoudelijke gronden; en *tolerantie*, waarbij partijen genomen besluiten niet hinderen of blokkeren (De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 2008). Op deze manier zullen alle betrokken partijen het eens zijn met elkaar, waardoor het proces een snelle en eenvoudige implementatie kan ondergaan. Omdat alle relevante partijen in het proces worden betrokken, wordt het risico vermeden dat na het besluitvormingsproces protest ontstaat bij een partij die niet betrokken is geweest bij het proces. Zo hoeft er minder rekening te worden gehouden met vertraging in latere fasen van het proces.

Bij het ontwerpen van een proces staan vier kernelementen centraal, namelijk openheid, bescherming van 'core values', voortgang, en inhoud (De Bruijn, et al., 2008). Onder openheid wordt verstaan dat andere partijen de gelegenheid krijgen om mede richting te geven aan de besluitvorming. Hierdoor heeft de initiatiefnemer niet de volledige controle over het proces en moet er onderhandeld worden over oplossingen van het gestelde probleem. Core values zijn kernwaarden die partijen vooraf moeten opstellen, en die aan het eind van het proces overeind blijven. Partijen moeten randvoorwaarden opstellen die moeten worden gerespecteerd, alvorens deze partijen in het proces participeren. Het voldoen aan de eerste twee eisen is niet voldoende voor een goed proces. Voortgang in een proces is essentieel om de onderhandelingen niet eindeloos door te laten gaan. Ondanks dat voortgang belangrijk is, moet er eveneens rekening worden gehouden met de inhoud van het proces, zodat er geen overhaaste beslissingen worden genomen. In tabel 1 zijn alle principes die horen bij de kernelementen weergegeven. Voor dit onderzoek zijn niet alle principes relevant, waardoor alleen de principes van de kernelementen openheid en bescherming van core values worden besproken in dit hoofdstuk. De andere principes komen in latere hoofdstukken nog aan bod.

Openheid	1.	Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken
	2.	Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige afspraken
	3.	Transparantie van proces en procesmanagement
Bescherming core values	4.	De centrale waarden van partijen worden beschermd
	5.	Commitment aan het proces, niet aan het resultaat
	6.	Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld
Voortgang	7.	Het proces kent exit-regels
	8.	Het proces kent vooruitzichten op winst
	9.	Er zijn quick wins
Inhoud	10.	Het proces kent een zware personele bezetting
	11.	Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd
	12.	Command and control wordt als aanjager van het proces benut
Inhoud	13.	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten
	14.	Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

Tabel 1: Ontwerpprincipes (Uit: De Bruijn et al., 1998, p. 46)

Het kernelement openheid bevat drie principes, met betrekking tot het betrekken van alle relevante partijen, het maken van procesmatige afspraken, en transparantie van het proces. Op de vraag welke partijen bij een besluitvormingsproces betrokken moeten worden, moeten volgens De Bruijn et al. (1998) de betrokken partijen een goede representatie vormen van de belanghebbenden, in verschillende fasen van een proces verschillende partijen betrekken, en als laatste kunnen partijen uit morele overwegingen betrokken worden in het proces. Zo wordt er een afspiegeling gemaakt van alle mogelijke partijen; grote en kleine partijen, voor- en tegenstanders, en partijen met productie- en blokkademacht. Procesmatige afspraken hebben betrekking op het proces, waardoor voorafgaand aan een proces minder naar de inhoud wordt gekeken, terwijl transparantie duidelijkheid moet geven over de betrokken actoren, de regels, de procesgang, en hoe de belangen worden beschermd (De Bruijn, et al., 2008).

Bij het kernelement 'bescherming van de core values' gaat het voornamelijk over de kernwaarden die partijen centraal stellen voorafgaande aan deelname aan het proces en over de toezeggingen die deze partijen doen. Partijen moeten zich committeren aan het proces, niet aan het resultaat, waarbij de waarden van de partijen worden beschermd en de mogelijkheid om uit het proces te stappen altijd aanwezig is (De Bruijn, et al., 2008). Op deze manier hoeven partijen zich niet op voorhand vast te leggen op het resultaat van het proces. Doordat partijen altijd uit het proces kunnen stappen, wordt het aantrekkelijker om te participeren in het proces.

De problemen met het implementeren van windmolenparken zoals in de inleiding zijn beschreven, kunnen met behulp van de bovenstaande kernelementen van procesmanagement beter benaderd worden. Hoewel deze kernelementen van toepassing zijn op besluitvormingsprocessen rond windenergiebeleid, zijn er meerdere begrippen en elementen die

meer gericht zijn op windmolenparken. In de volgende paragraaf zullen deze begrippen worden besproken, waarna alles bij elkaar wordt gevormd tot een leidende theorie.

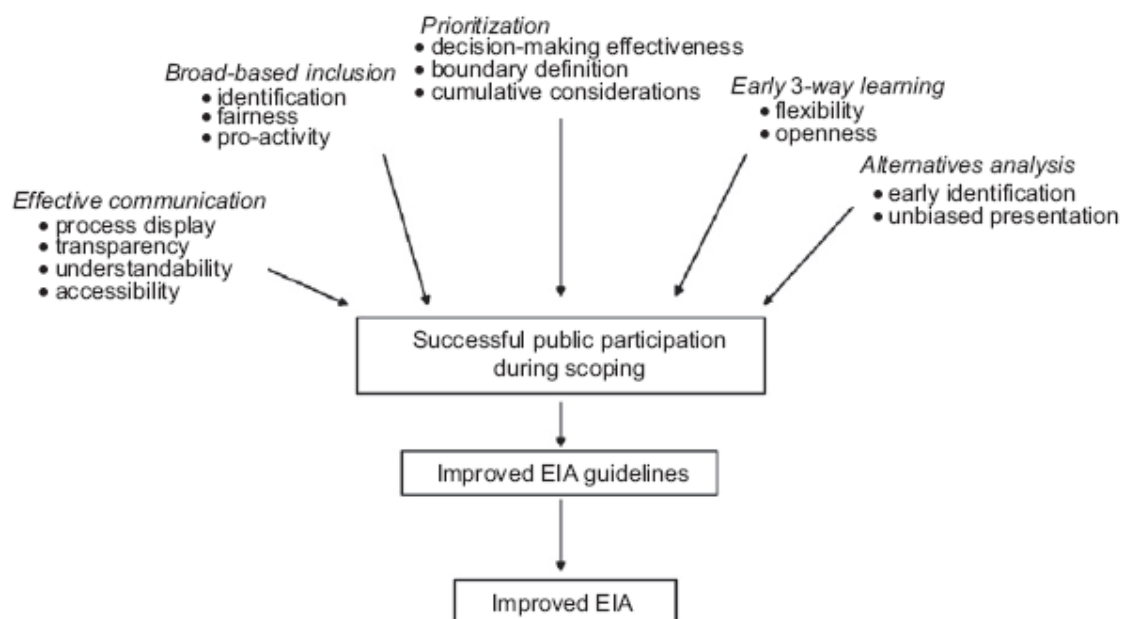
2.2 Begrippen rond besluitvorming over windmolenparken

Om de theorie van procesmanagement beter toe te spitsen op de besluitvorming rond windmolenparken, moeten enkele begrippen worden toegevoegd aan de theorie. Dit is noodzakelijk om beter te kunnen begrijpen waarom procesmanagement mogelijk een goede oplossing zou kunnen zijn voor de lokale problemen rond windmolenparken. De begrippen die zullen worden besproken zijn *sense of ownership*, en het 'framework' dat Michelle Portman (2008) heeft gecreëerd na het bestuderen van de houding van omwonenden ten opzichte van een windmolenparkproject. Door gebruik van deze begrippen kan worden bijgedragen aan een beter besluitvormingsproces.

Het begrip *sense of ownership* is in de literatuur bewezen belangrijk te zijn in besluitvormingsprocessen rond windmolenparken. Na een onderzoek naar verschillen tussen windmolenparken in Schotland, toonden Warren en McFadyen (2010) aan dat de positieve houding van bewoners ten opzichte van windmolenparken significant hoger was in het gebied waar men een aandeel had in het park, dan in het gebied waar de bewoners geen aandeel in het windmolenpark hadden. Als omwonenden mee kunnen beslissen, wat overeenkomsten heeft met eigenaarschap, krijgen ze het gevoel dat ze mede verantwoordelijk zijn voor het project. Op deze manier worden omwonenden gemotiveerd om de veranderingen te accepteren. Dit was ook het resultaat bij het Karlskrona Offshore project in Zweden: "The purpose of this strategy is to give the local population a motivation to accept changes by for example giving them a say in the planning of the project" (Sorensen, Hansen, Hammarlund, & Larsen, 2002). Door het publieke participeren met de gehele gemeenschap, wordt het eenvoudiger om windmolenprojecten te accepteren. *Sense of ownership* kan dus gecreëerd worden op twee manieren, namelijk mensen echt 'eigenaar' laten zijn van het project, of mensen vroeg te laten meebeslissen in het proces, zodat er een 'gevoel van eigenaarschap' ontstaat. Beide vormen van 'eigenaarschap' leiden tot positieve houdingen tegenover windmolenparken.

De andere begrippen die relevant zijn bij publieke participatie zijn de factoren die meespelen bij het opstellen van Milieueffectrapportages (MER). Deze rapportages worden voorafgaand aan het besluitvormingsproces opgesteld, en zijn door de vroege plaatsing in het proces ideaal om participatie te laten plaatsvinden. Het framework van Portman richt zich weliswaar op offshore windparken, maar is naar mijn mening evengoed van toepassing op onshore windmolenparken. De MER is door de EU aangewezen als document dat verplicht moet worden gedeeld met het publiek, zoals ook in de Europese wetgeving wordt aangeduid "the

public is entitled to express comments and opinions when all options are open before decisions on the plans and programmes are made” (European Union, 2003). Dankzij deze wetgeving stellen beleidsmakers documenten aangaande de MER wel beschikbaar, maar wordt er nog te weinig gedaan met het commentaar en de ideeën van de bevolking. Op basis hiervan heeft Portman enkele criteria opgesteld waaraan publieke participatie in een MER moet voldoen. Deze criteria zijn (1) *effective communication*; (2) *broad-based inclusion*; (3) *prioritization*; (4) *early three-way learning*; en (5) *alternatives analysis* (Portman, 2008, p. 334). Indien aan deze criteria binnen een MER worden voldaan, kan publieke participatie van toegevoegde waarde zijn binnen een besluitvormingsproces. Al deze begrippen hebben eveneens een toegevoegde waarde ten aanzien van de theorie rondom procesmanagement, mede doordat de in deze paragraaf gestelde begrippen van toepassing zijn op windmolenparken. In figuur 2 is te zien welke invloeden de criteria in de theorie van Portman hebben op de MER. Effectieve communicatie heeft betrekking op de openheid van communicatie op een niveau dat begrijpelijk is voor iedereen; broad-based inclusion betekent dat actoren van alle gebieden betrokken moeten worden bij het proces; prioritization heeft als betekenis dat de prioriteiten van alle betrokkenen in kaart moeten worden gebracht, en waar vervolgens rekening mee gehouden dient te worden; Early three-way learning heeft betrekking op de kennis die verworven kan worden in een MER, namelijk de kennis van lokale belanghebbenden, experts, en kennis uit voorgaande MER-procedures; tot slot is het belangrijk dat alternatieven worden gegenereerd in een vroeg stadium, zodat met alle varianten rekening wordt gehouden (Portman, 2008).



Figuur 2: Process features that contribute to improved scoping and higher quality EIA and decision-making. Features are grouped into five categories: effective communication, broad-based inclusion, prioritization, early three-way learning, and alternatives analysis (Uit: Portman, 2008, p. 335).

2.3 Acceptatie van en oppositie tegen windmolenparken

Verschillende theorieën bestaan in de literatuur over de acceptatie van, en/of oppositie tegen, het implementeren van windmolenparken. De theorie die in dit onderzoek het begrip acceptatie definieert, is de theorie van Wüstenhagen, Wolsink en Burer (2007). Zij zetten het begrip sociale acceptatie uiteen in drie verschillende dimensies, namelijk *socio-political acceptance*, *community acceptance*, en *market acceptance* (Wüstenhagen, et al., 2007, p. 2684). In figuur 3 is te zien hoe



Figuur 3: The triangle of social acceptance of renewable energy innovation (Uit: (Wüstenhagen, Wolsink, & Burer, 2007, p. 2684))

deze dimensies zich tot elkaar verhouden, en wat de belangrijkste kenmerken van deze dimensies zijn. Voor dit onderzoek is de dimensie market acceptance minder relevant vanwege het feit dat dit is toegespitst op energiebedrijven, waardoor de nadruk ligt op community en socio-political acceptance.

Binnen de dimensie community acceptance is er sprake van twee soorten gerechtigheid; procedurele en verdelingsgerechtigheid. Procedurele gerechtigheid wordt omschreven als:

Procedural justice studies ... have identified some of the factors that contribute to acceptance of decisions made by authorities: voice, being treated with respect by authorities and other participants, perceived lack of bias on the part of authorities, fair treatment of all parties by authorities, and decisions that are responsive to information and that are correctable in the face of new information. (Maguire & Lind, 2003, p. 134)

De gerechtigheid is in het geval van procedurele gerechtigheid belangrijk in het besluitvormingsproces. De autoriteiten moeten de belanghebbenden met respect behandelen, beslissingen nemen die goed aansluiten op de bestaande kennis, niet bevooroordeeld zijn, en luisteren naar belanghebbenden. Verdelingsgerechtigheid daarentegen, heeft betrekking op de uitkomst van een besluitvormingsproces, in plaats van op het proces zelf. De definitie van dit begrip, in een context gericht op omgevingsbeleid, luidt volgens Kuehn (2000) als volgt: “ In an environmental context, distributive justice involves the equitable distribution of the burdens resulting from environmentally threatening activities or of the benefits of environmental protection programs”(Kuehn, 2002, p. 16). Het gaat bij verdelingsgerechtigheid om de evenredige verdeling van lasten en opbrengsten. Deze lasten en opbrengsten komen dan niet bij voorbaat in de vorm van geld, maar bijvoorbeeld als opbrengsten in de vorm van parken, stranden, transport, en schoon drinkwater (Kuehn, 2002, p. 17).

Socio-political acceptance heeft betrekking op de invloed van beleid op de acceptatie van belanghebbenden, zoals het publiek, maar ook op de beleidsmakers zelf. Deze dimensie van sociale acceptatie is in het bijzonder van belang bij het aansturen van market en –community acceptance, omdat de beleidsmakers zich in deze dimensie bevinden (Wüstenhagen, et al., 2007).

Zoals in figuur 3 is omschreven, wordt de dimensie market acceptance uiteengezet in drie variabelen, namelijk consumenten, investeerders, en de verschillende houdingen ten opzichte van windenergie binnen bedrijven. In het kader van dit onderzoek zal de focus liggen op de variabele consumenten, waarbij vooral gekeken zal worden naar de relatie tussen sociale acceptatie en vraag naar duurzame energie. Verder moeten de energiebedrijven niet geheel buiten beschouwing worden gelaten, omdat, zoals Wüstenhagen, Wolsink en Bürer (2007) stellen: “these firms are influential stakeholders in the development of energy policies” (p.2686). De invloed die deze bedrijven uit kunnen oefenen op het besluitvormingsproces is aanzienlijk, doordat zij onder andere de macht hebben over aansluitingen op het netwerk. Met deze dimensies is het mogelijk om lokale oppositie te definiëren.

Samenvattend kunnen de gebruikte begrippen uit de verschillende theorieën in een tabel worden gezet, waardoor overzichtelijk wordt welke begrippen relevant zijn in dit onderzoek.

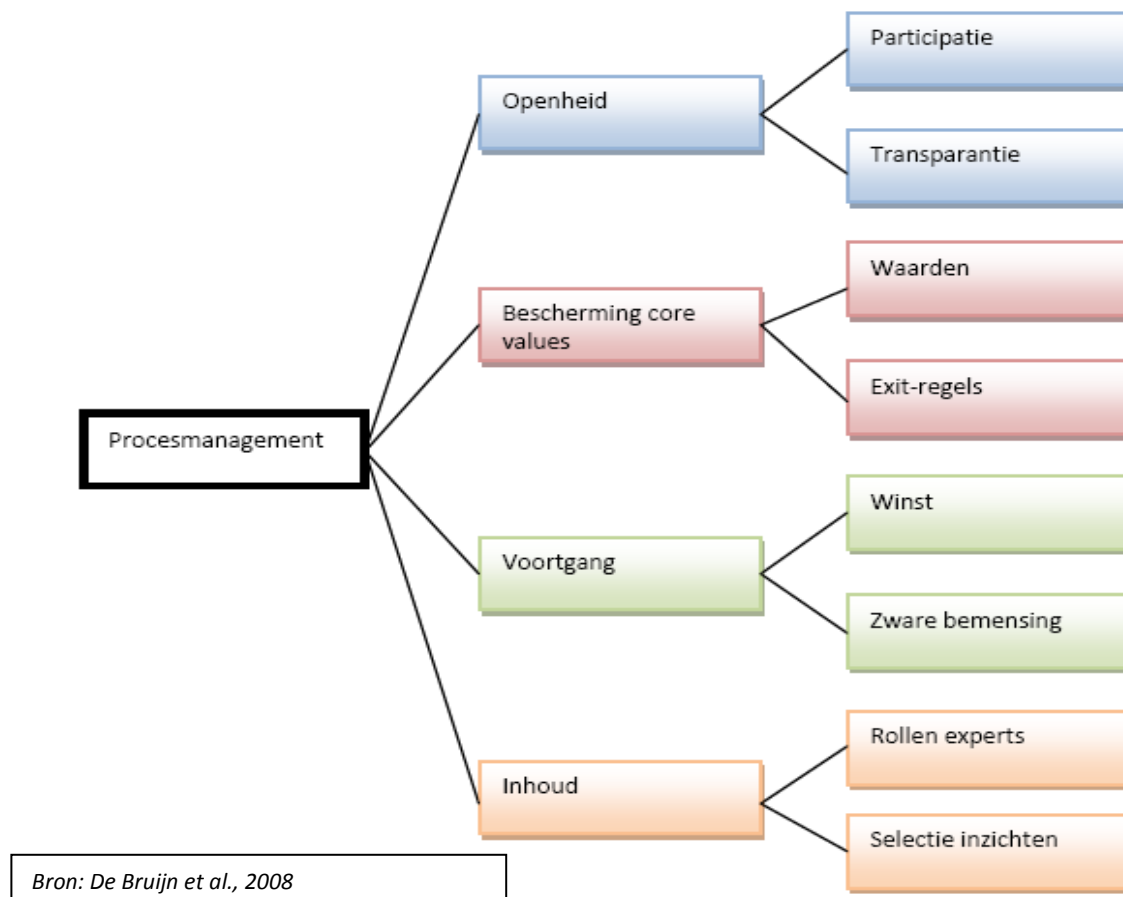
Procesmanagement
Openheid
Bescherming van ‘core values’
Voortgang
Inhoud
Sense of community
Social acceptance

Socio-political acceptance
Community acceptance
Market acceptance
Framework Portman
Effectieve communicatie
Broad-based inclusion
Prioritization
Early 3-way learning
Alternatives analysis

2.4 Conceptueel model

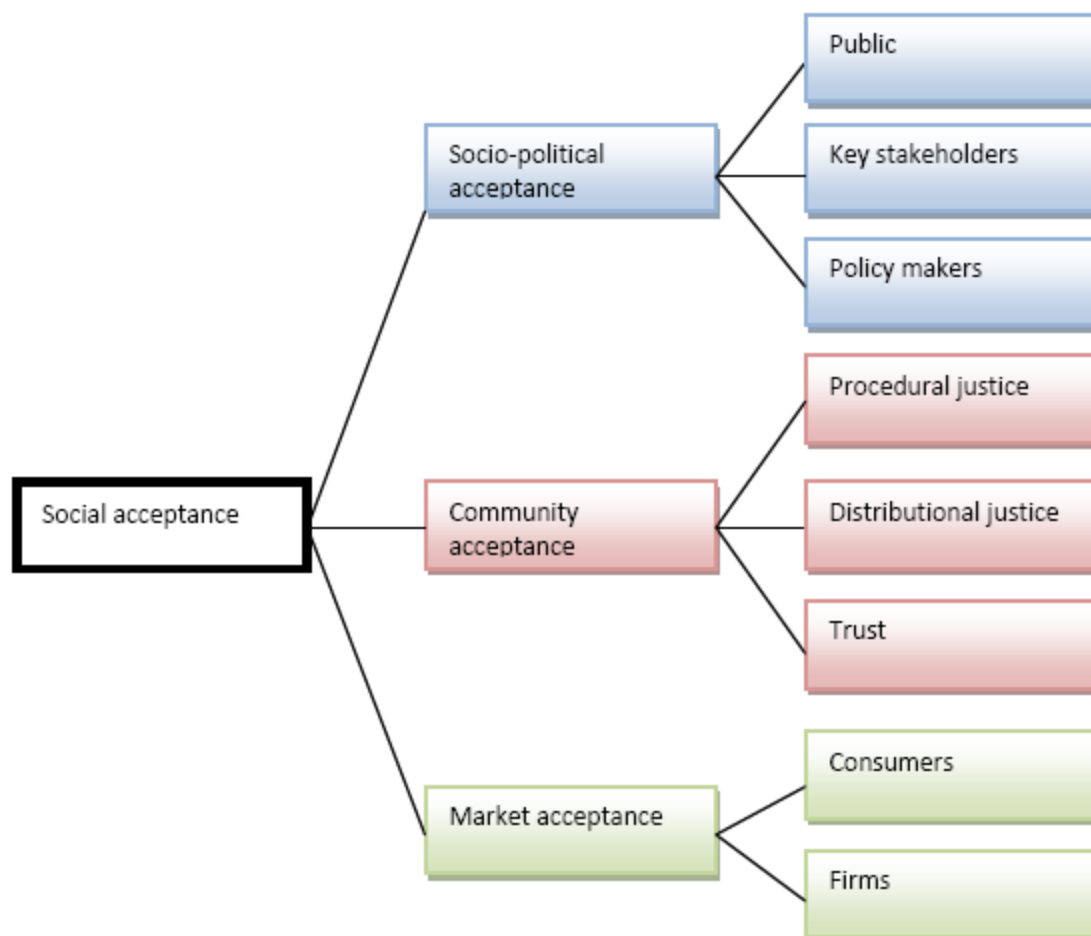
In deze paragraaf zullen de belangrijkste begrippen uit de vraagstellingen worden geoperationaliseerd, en tevens zal het onderzoeksmodel worden uitgebreid naar een conceptueel model.

Hoofdvraag: Wat zijn de oorzaken en achtergronden van lokale politieke en maatschappelijke oppositie tegen windmolenparken, en in hoeverre kan procesmanagement deze oorzaken en achtergronden wegnemen of positief beïnvloeden?



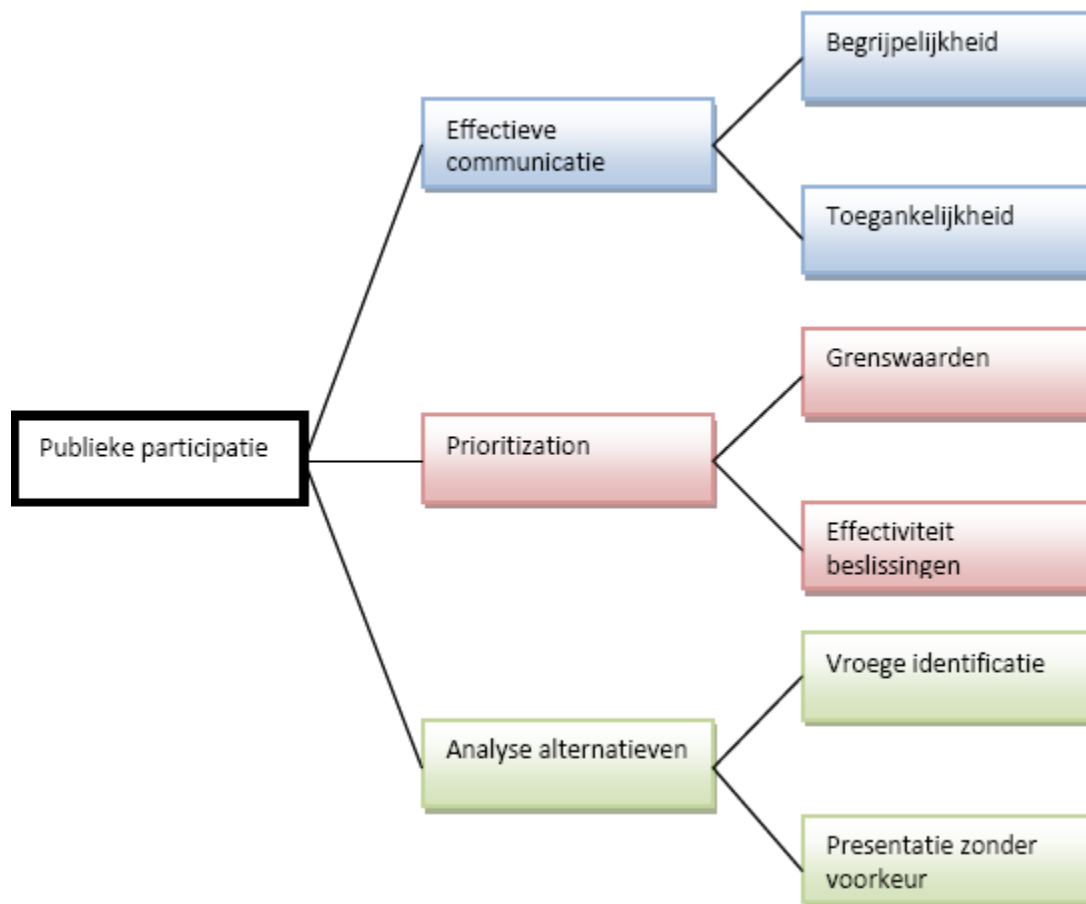
Deelvraag 1: Wat zijn de oorzaken van de lokale oppositie in besluitvormingsprocessen rondom windenergieprojecten?

Operationele definitie lokale oppositie: Met lokale oppositie wordt in dit onderzoek verstaan het oneens zijn van direct betrokkenen uit de omgeving waar een windmolenpark op de planning staat. Lokale oppositie wordt gedefinieerd aan de hand van sociale acceptatie, waarbij gesteld kan worden dat hoe kleiner de acceptatie is, hoe groter de oppositie.



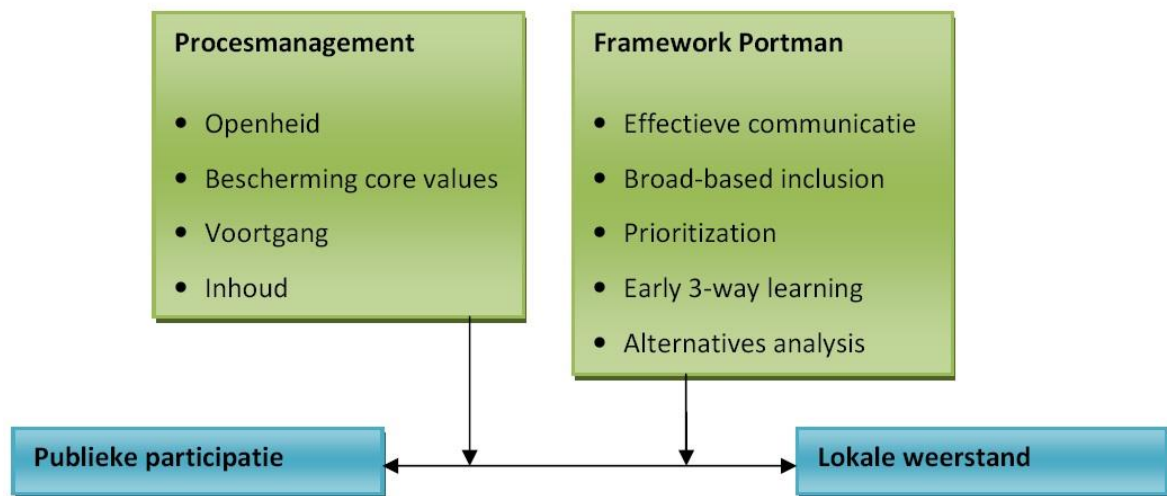
Bron: Wüstenhagen et al., 2007

Deelvraag 2: In hoeverre kan procesmanagement deze oorzaken en achtergronden wegnemen of positief beïnvloeden?



Bron: Portman, 2008.

Operationele definitie publieke participatie: de mate waarin relevante partijen betrokken worden binnen het besluitvormingsproces van een windmolenpark. Alleen partijen die direct belang hebben bij het plaatsen van een windmolenpark, zowel positief als negatief, zijn relevant. Het besluitvormingsproces heeft betrekking op de gehele looptijd van een dergelijk proces, dus ook voorafgaand aan het proces waarin de werkelijke besluiten genomen worden.



Figuur 4: Conceptueel model

Het conceptueel model is een schematische weergave van de directe invloed van publieke participatie op de mate van lokale weerstand, met daarbij de hypothetische veronderstelling dat procesmanagement en het framework van Portman invloed uitoefenen op deze directe relatie. In dit onderzoek zullen de mogelijke invloeden van deze theorieën op de relatie tussen publieke participatie en lokale weerstand worden onderzocht.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt besproken welke methoden van onderzoek in dit onderzoek gebruikt worden. Het onderzoek zal een sterk kwalitatief karakter hebben. Een uitgebreide literatuurstudie zal de basis vormen van dit onderzoek, dat voornamelijk betrekking zal hebben op de eerste deelvraag, over de oorzaken van lokale weerstand bij implementatie van windmolenparken. Van deze oorzaken zal op basis van eerdere onderzoeken een overzicht worden gegeven, waarna ook

de oorzaken van oppositie onderzocht worden van de casestudy. 'Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen' (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 183).

Hiervoor zal gebruik gemaakt gaan worden van bureauonderzoek naar het besluitvormingsproces rond implementatie van het windmolenpark Noordoostpolder. De casestudy zal bestaan uit een interview met een belangrijke functie binnen het besluitvormingsproces, die samen met de studie naar beleidsdocumenten een beeld moeten geven van het besluitvormingsproces. Wanneer een goed beeld is ontstaan van het proces, zal een vergelijking worden getrokken met de theorie over procesmanagement en het Portman-framework. Door middel van de analyse die volgt, kunnen overeenkomsten en verschillen tussen de besluitvormingsprocessen en de theorieën worden opgemerkt. Op basis van deze bevindingen kunnen vervolgens aanbevelingen worden gedaan ten opzichte van het huidige beleid, waarmee aan de doel- en vraagstelling wordt voldaan.

Ondanks het kwalitatieve karakter van het onderzoek en het belang van theorie, is het onderzoeksprobleem praktijkgericht. Praktijkgericht onderzoek kan voordelen hebben in combinatie met een casestudy, omdat het een integraal beeld geeft van het onderzoeksobject, het wendbaar is, en het eerder wordt geaccepteerd (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 190). Door het gebruik van een casestudy krijgt het onderzoek eveneens meer diepgang, omdat de focus ligt op slechts een onderzoeksobject, in plaats van onderzoek in de breedte. Nadelen zijn er ook: 'een nadeel van het gebruiken van een casestudy is dat de externe geldigheid van de resultaten onder druk kunnen komen te staan' (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 191). Doordat er slechts naar een casus wordt gekeken, is moeilijk om gegeneraliseerde uitspraken te doen. Door het gebruik van bronnen- en methodetriangulatie wordt echter diepgang bereikt, door middel van een inhoudsanalyse te combineren met een interview en daarnaast gebruik te maken van verschillende bronnen. Hierdoor zal de validiteit van het onderzoek worden verbeterd.

4. Oorzaken van oppositie tegen windmolenparken

In de literatuur is veel geschreven over de mogelijke oorzaken van de steeds vaker voorkomende weerstand tegen het plaatsen van windmolenparken. Vanzelfsprekend worden meerdere verklaringen voor de weerstand gegeven, zoals vertrouwen (Aitken, 2010), of vervuilen van het landschap en verlagen van de huizenprijzen (Jones & Eiser, 2009). Naast het feit dat er veel verklaringen gegeven worden voor de weerstand, heerst ook de discussie over het fenomeen NIMBY, wat staat voor Not In My Back Yard. Wolsink stelde al in 2000 vraagtekens bij de vaststelling dat het NIMBY-syndroom de grootste veroorzaker is van weerstand tegen het plaatsen van windmolenparken. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste oorzaken van oppositie

tegen windmolenparken worden besproken. Vervolgens zullen de besproken oorzaken worden vergeleken met de oorzaken van weerstand tegen het windmolenpark dat gerealiseerd gaat worden nabij het plaatsje Urk. Op deze manier is het mogelijk de oorzaken van weerstand tegen het windmolenpark nabij Urk te analyseren en te verklaren.

4.1 Het NIMBY-effect

Wanneer sprake is van tegenstand tegen uitvoering van een ruimtelijk project, wordt vaak gesproken over het NIMBY syndroom. Dit syndroom kan worden uitgelegd dat mensen over het algemeen positief staan tegenover windenergie, maar dat ze tegen windturbines zijn in hun eigen omgeving (Wolsink, 2000, p. 51). Het NIMBY syndroom wordt door Swafford als volgt beredeneerd: “NIMBYism, when defined by its traditional view, would dictate and thus require an overall local opposition to the project by those living in close proximity to the wind farm” (2010, p. 2515). Het is volgens Swafford dus van belang dat de betreffende mensen die tegen het plaatsen van een windmolenpark zijn, ook in de buurt van het te realiseren project wonen. Ook moet het worden geïnterpreteerd als een algehele lokale oppositie, waardoor kleine groepen tegenstanders worden uitgesloten.

In de wetenschappelijke literatuur is het laatste decennium voornamelijk gesproken over de beperkingen van het verklaren aan de hand van het NIMBY-effect. Zoals gezegd moeten mensen een positieve indruk hebben van windenergie in zijn geheel, terwijl deze tegen het plaatsen van een windmolenpark zijn wanneer dit in de nabije omgeving gebeurt. Het paradigma is op dit moment echter dat de oorzaken van lokale oppositie niet te wijten zijn aan het NIMBY-effect. Wolsink (2007b, p. 1201) beschrijft de slechte verklaringskracht van het begrip NIMBY, door oppositie te omschrijven in vier verschillende vormen, waarvan slechts één voldoet aan de omschrijving van het NIMBY-effect:

- I. Een positieve houding ten opzichte van windenergie, met de intentie om tegen het bouwen van een windturbine in de nabije omgeving.
- II. De ‘not-in-any backyard’ variant, welke suggereert dat de gehele technologie rondom windenergie als onacceptabel wordt gezien.
- III. Een positieve houding ten opzichte van het plaatsen van een windmolenpark, dat omslaat in een negatieve houding naarmate de discussie rondom de implementatie vordert.
- IV. Weerstand gecreëerd vanwege het tegen zijn van de plannen zelf, zonder daarbij tegen de technologie te zijn.

Zoals hierboven te zien is variant I te omschrijven als de klassieke NIMBY-variant. Deze wordt door wetenschappers niet gezien als de oorzaak van weerstand tegen projecten als het gaat om

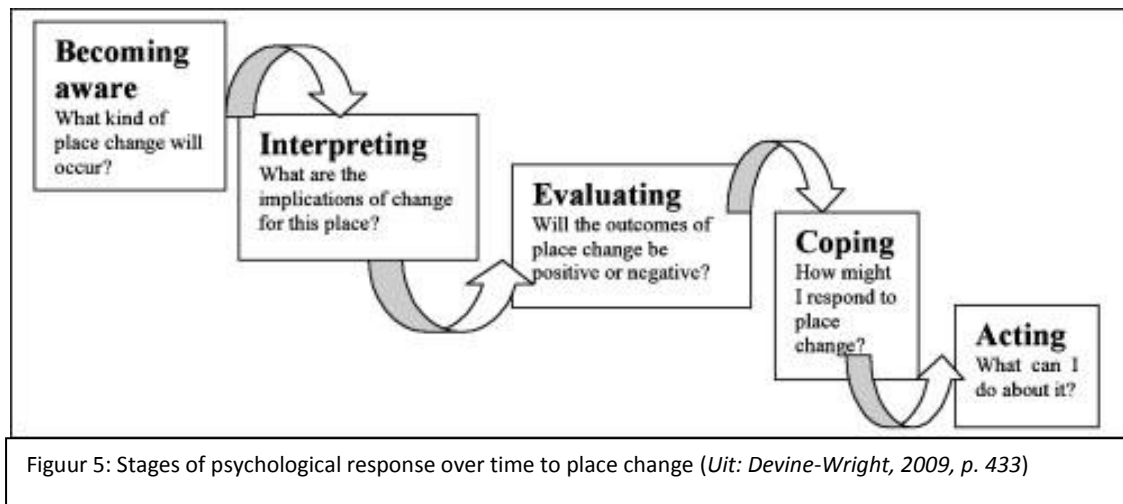
windenergie. Omdat daarbij komt dat in veel studies is aangetoond dat de algemene houding ten opzichte van windenergie positief is (Bell, Gray, & Haggett, 2005; Klick & Smith, 2010; Swofford & Slattery, 2010; Wolsink, 2000), valt variant II niet als relevant te beschouwen in combinatie met windenergie. De varianten van weerstand die het meest voorkomen zijn de varianten III en IV, welke dus niet duiden op een optredend NIMBY-effect.

De redenen van het falen van het NIMBY-effect als verklarende factor voor weerstand tegen het aanleggen van windmolenparken, zijn variërend. Een van de meest gebruikte redenen is het feit dat het NIMBY-effect op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd. Van der Horst (2007) komt tot de conclusie dat operationele definities van het NIMBY effect kunnen verschillen op het gebied van ruimtelijke grootte, moment van onderzoek (voor, tijdens of na een project), het betrekken van passieve of actieve tegenstanders, de focus op leiders van protest of op 'volgers', de mate en aard van argumenten van voorstanders, en de mate waarin geïnterviewden proberen te vermijden om aangeduid te worden als een NIMBY-er (p.2712). Dankzij al deze verschillende mogelijkheden in interpretatie van het begrip NIMBY, is het lastig te bepalen of het een goede graadmeter is van de mate van weerstand.

Ondanks dat het NIMBY-probleem veel wordt besproken in de wetenschappelijke literatuur, zijn er weinig oplossingen aangedragen die lokale oppositie tegenover windmolenparken verklaren ten opzichte van het NIMBY-effect. Hoewel meerdere oorzaken aanleiding zijn om een negatieve houding aan te nemen tegenover windmolenparken, wordt in de literatuur toch rekening gehouden met het NIMBY-effect. Om het NIMBY-effect te verklaren, heeft Devine-Wright (2009) onderzoek gedaan naar de rol van binding tussen inwoners met de plaats. Om het begrip 'plaats' beter te definiëren, maakt Devine-Wright (2009, pp. 427-428) onderscheid tussen drie vormen van plaatsverbondenheid:

- *Place identity*: De mate waarin een locatie bijdraagt aan de identiteit van een persoon.
- *Place attachment*: Het proces van iemand die zich verbindt aan een plaats, en het product dat uit dit proces ontstaat. Het product van een dergelijk proces kan bestaan uit een emotionele band met bekende locaties, zoals het huis of de buurt (Manzo, in Devine-Wright, 2009, p. 427).
- *Place disruption*: Het 'veranderen' van een plaats of locatie kan worden gezien als 'verstoring' van en verbinding tussen persoon en plaats, of als 'bedreiging' van de identiteit die iemand heeft met een plaats.

Op basis van deze definiëring van het begrip plaats probeert Devine-Wright het NIMBY-effect vanuit een ander perspectief te bekijken. Omwonenden van een project, zoals implementatie van een windmolenpark, hebben een andere kijk op de aanstaande verandering van de plaats of



locatie, naarmate de tijd vordert. De vijf verschillende stadia waarin mensen zich afvragen welke gevolgen de veranderingen hebben op de locatie (Fig. 5), verschillen ook per eenheid. Verschillen zitten bijvoorbeeld in groepen en individuen, zoals de acties die worden ondernomen in elk stadium (Devine-Wright, 2009). Op basis van zijn bevindingen stelt Devine-Wright (2009) dat de problemen rond oppositie tegenover windmolenparken niet met het NIMBY-effect in zijn originele definitie te maken hebben, maar dat de weerstand voornamelijk wordt gevoed door de drang van mensen om plaatsen en locaties te beschermen.

Buiten het NIMBY-effect bestaan er meer theorieën over de oorzaken van oppositie tegen windmolenparken. Zo worden verbanden gelegd tussen de mate van weerstand en de geregistreerde conflicten tussen autoriteiten en actoren (Agterbosch, Meertens, & Vermeulen, 2009; Bosch & Van Rijn, 2008), evenals dat de oppositie veroorzaakt wordt doordat omwonenden windmolenparken ‘vervuiling’ vinden van het landschap (Nadai & Labussiere, 2009). Deze oorzaken worden in hierop volgende paragrafen besproken. In de volgende paragraaf staat de theorie van de ‘social gap’ (Bell, et al., 2005) centraal.

4.2 The social gap

Hoewel het uitgaat van het principe van het NIMBY-effect, kan de theorie van de social gap worden gezien als het ‘gat’ dat bestaat tussen de hoge mate van publieke steun aan duurzame energie, en het lage percentage van succesvol uitgevoerde projecten rondom windenergie (Bell, et al., 2005, p. 461). In tegenstelling tot het NIMBY-effect gaat het niet om de relatie tussen een positieve houding ten opzichte van duurzame energie en een negatieve houding indien een dergelijk project in de nabije omgeving plaatsvindt, maar om verklaringen die te geven zijn voor het lage percentage succesvol uitgevoerde projecten, ondanks de algemene positieve houding tegenover duurzame energie. Het NIMBY-effect is alleen van toepassing indien een verklaring voor de social gap is dat de oorzaken van weerstand veroorzaakt worden door eigenbelang van omwonenden. Naast de oorzaak van het eigenbelang, worden twee andere mogelijke oorzaken

Oorzaken	Mogelijke oplossingen
Democratic deficit: Groot deel van de bevolking steunt windenergie, maar een klein deel van de bevolking houdt implementatie tegen.	Veranderen van het besluitvormingsproces
	Omwonenden laten stemmen
Qualified support: Getemperde steun van bevolking aan windenergie.	Veranderen van de gedachten van mensen
	Aanpassen van project om aan criteria te voldoen

Tabel 3: Oorzaken van de 'social gap' en mogelijke oplossingen daarvoor (Bron: Bell et al., 2005)

genoemd voor de social gap, namelijk *democratic deficit* en *qualified support* (Bell, et al., 2005). Omdat eigenbelang als genoemde oorzaak reeds behandeld is in de paragraaf over het NIMBY-effect, zal voornamelijk aandacht besteed worden aan de overige oorzaken.

Zoals in tabel 3 is te zien, zijn mogelijke oplossingen voor de oorzaken van de social gap genoemd in het onderzoek van Bell et al. (2005). Het probleem van democratic deficit heeft voornamelijk te maken met de vraag waarom een kleine groep van tegenstanders in veel gevallen meer te vertellen heeft dan voorstanders. Het probleem van een democratic deficit kan geïllustreerd worden door middel van een onderzoek dat is uitgevoerd door Toke(2002). In een onderzoek naar de hoeveelheid voor- en tegenstanders van een project uitgevoerd in Wales, kon de conclusie worden getrokken dat tegenstanders meer belang hechtten aan het geven van hun mening dan de voorstanders. Bij een bijeenkomst bleken 47 tegenstanders aanwezig te zijn, tegenover 40 voorstanders, terwijl enkele maanden later na enquête bleek dat 74% van de ondervraagden vóór het windmolenpark was, tegen slechts 23% tegenstanders (Toke, 2002, p. 90). Deze gegevens tonen aan dat tegenstanders meer werk maken van het geven van hun mening. Bij deze conclusies worden echter wel kanttekeningen geplaatst. Bell et al. (2002, p. 463) benadrukken immers dat de uitvoering van het project al was toegezegd, waardoor mensen positiever worden tegenover windmolenparken, en bovendien is het niet zo dat actieve oppositie tegen implementatie van windmolenparken onvermijdelijk leidt tot het mislukken van een dergelijk project.

In het geval van qualified support gaat het om de gematigde steun van bewoners voor windenergieprojecten. Deze gematigde steun wordt in behoorlijke mate toegeschreven aan een zogenaamde 'lack of knowledge'. Deze kennis kan worden onderscheiden in twee verschillende vormen: (1) mensen missen de kennis om in te zien dat duurzame energie belangrijker is dan het landschap en het uitzicht daarop, en (2) mensen zijn van mening dat het plaatsen van windmolenparken een nadelig effect heeft op vogelsterfte of het bevaarbaar laten van wateren (Bell, et al., 2005, p. 469). Om het 'tekort' aan kennis te overbruggen, kan mensen een ander denkbeeld worden 'aangeleerd'. De mogelijke oplossingen die door Bell et al. (2005) worden

gegeven voor de genoemde problemen, zijn dan ook gebaseerd op het veranderen van de vraag van de mensen enerzijds, wat betrekking heeft op het denkbeeld van mensen, en veranderen van het aanbod anderzijds, wat betrekking heeft op het besluitvormingsproces. Zoals te zien is in tabel 3, moeten de denkbeelden van mensen ten aanzien van windenergie worden veranderd door middel van educatie en het vrijgeven van informatie. Een andere mogelijke oplossing is het veranderen van plannen om op deze manier te voldoen aan zowel de eisen gesteld door de beleidsmakers, als aan de eisen van omwonenden.

De social gap heeft te maken met het verschil tussen de hoge mate van wenselijkheid van duurzame energie en het lage percentage uitgevoerde projecten. Het gat dat hierdoor aanwezig is, kan worden toegeschreven aan verschillende oorzaken, waaronder een gebrek aan vertrouwen en informatie in relatie tot beleid. In de volgende paragraaf zal verder worden ingegaan op de begrippen vertrouwen en gerechtigheid, en de rol die deze begrippen spelen bij het vormen van weerstand tegen windmolenparken.

4.3 Vertrouwen en gerechtigheid

Zoals in paragraaf 2.3 wordt besproken, gaat het bij gerechtigheid om *procedural justice* en *distributional justice*. Samen met het begrip *vertrouwen* vormen deze begrippen de basis van meerdere theorieën over de samenhang tussen vertrouwen en gerechtigheid en de mate van weerstand tegen windmolenparken. Zo is bijvoorbeeld eveneens in paragraaf 2.3 te zien dat deze drie begrippen deel uitmaken van de ‘triangle of social acceptance’, geschaard onder acceptatie door de gemeenschap, van Wüstenhagen et al. Verondersteld wordt in veel gevallen dat de mate van weerstand tegen windmolenparken bepaald wordt door de mate van vertrouwen en het gevoel van gerechtigheid dat bestaat bij omwonenden. De basis van deze gedachte wordt gelegd door de volgende uitspraak “procedures matter to citizens because fair procedures produce fair outcomes” (MacCoun, 2005). Met deze uitspraak wordt geïllustreerd dat het besluitvormingsproces zelf minstens zo belangrijk is als de uitkomst van een besluitvormingsproces. In het proces wordt immers onderhandeld over de uitkomsten.

Gerechtigheid is een begrip dat door Gross (2007) wordt uiteengezet *procedural justice*, *outcome favourability* en *outcome fairness*. Outcome favourability kan worden gedefinieerd als de voorkeur voor een uitkomst van een bepaald proces. Outcome fairness is de mate waarin de uitkomst van een proces als eerlijk wordt beschouwd. Na een onderzoek naar een Australische gemeenschap dat te maken kreeg met een windmolenpark, kwam Gross (2007) tot de conclusie dat aan de hand van bovenstaande drie begrippen, de bevolking kon worden verdeeld over zes verschillende groepen (tabel 4). Zo wordt duidelijk dat mensen die persoonlijk voor- of nadeel

Group affected	Fairness perception influenced by	Primary reason
"Winners"	Outcome favourability (distributive justice)	Personal benefit from positive outcome/decision
"Losers"		Personal loss from positive outcome/decision
"Moral proponents"		Overriding belief in outcome
"Moral objectors"		Overriding belief in outcome
"Neutrals" no strong belief either way "Silent majority" who may or may not have an opinion	Outcome fairness (distributive justice)	Prefer outcome to be fair for everyone in community in order to maintain social well-being
Whole community where fair outcome desired for health of community	Process fairness (procedural justice)	A fair process is more likely to result in a fair outcome

Tabel 4: Community fairness framework (*Uit: Gross, 2007, p. 2735*)

ondervinden van plaatsing van een windmolenpark, meer kijken naar de uitkomst van het proces. Dit is van invloed op de perceptie die mensen hebben op de eerlijkheid van de uitkomst. Mensen die wel kijken naar de eerlijkheid van uitkomst, zijn mensen die neutraal zijn en geen personele voor- en nadelen ondervinden. Omwille van de sociale cohesie hebben deze mensen liever een eerlijke uitkomst. Vertrouwen en gerechtigheid is dus belangrijk bij besluitvormingsprocessen.

In een onderzoek van Joners & Eiser (2009) komt eveneens naar voren dat vertrouwen in de uitvoerende overheid van grote invloed is op de algemene houding ten opzichte van het plaatsen van een windmolenpark, en omgekeerd. Uit dit onderzoek kan eveneens worden geconcludeerd dat een dergelijke relatie tussen vertrouwen en algemene houding ten opzichte van windenergie alleen van toepassing is wanneer een windmolenpark daadwerkelijk gepland is (Jones, 2009, p. 4609).

4.4 Invloed op het landschap en de omgeving

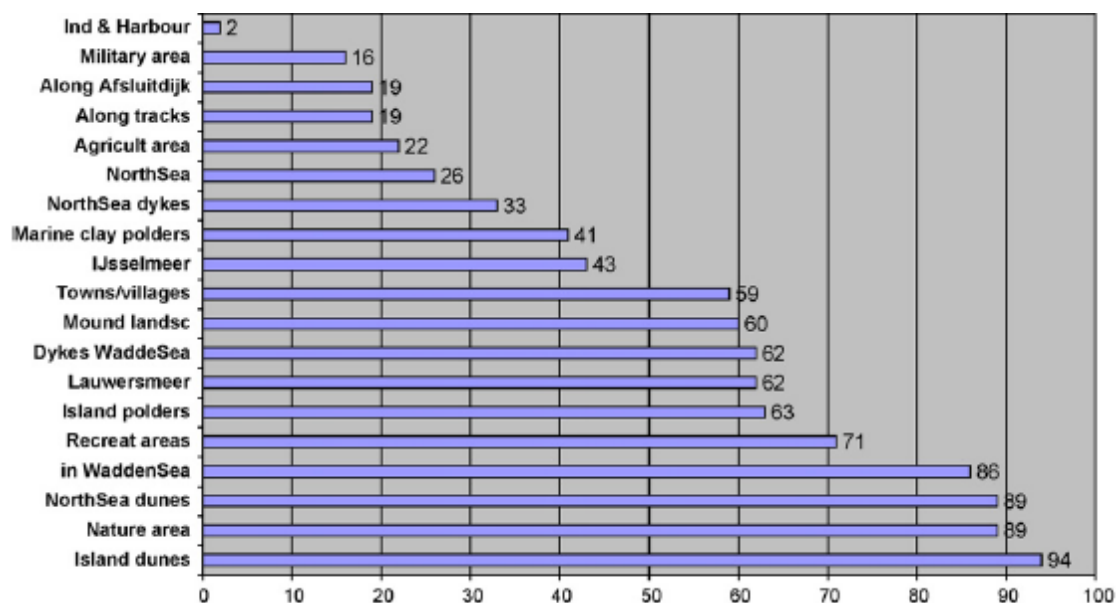
Met het ontstaan van de twijfels over het NIMBY-effect in relatie tot het plaatsen van windmolenparken, werd steeds vaker gekeken naar de achterliggende meningen van mensen die tegen een dergelijk project waren. De invloed op het landschap en de omgeving is volgens Wolsink (2010) het belangrijkste probleem bij het plaatsen van windmolenparken: "For wind power, the most important issues concern questions linked to the site of the wind turbines: the environmental quality of the location and the landscape that is affected at the site" (p. 195). Het gaat volgens Wolsink om het feit dat het landschap en de omgeving worden gezien als de habitat van de mens en de specifieke kwaliteiten die bepaalde landschappen met zich meedragen (Wolsink, 2010). Het is in veel gevallen niet alleen over het uitzicht op de windmolens, maar ook over de invloed die een windmolenpark heeft op de omgeving en de natuur.

Oorzaken van oppositie tegen windmolenparken op basis van het 'verpesten' van het landschap, worden gegeven door Pasqualetti (2000). Drie oorzaken van oppositie zijn volgens Pasqualetti (2000, pp. 389-390):

- Mensen verwachten dat het landschap langzaam verandert, wat anders is als er een windmolenpark wordt aangelegd waardoor ineens het landschap anders is.
- Op verschillende plaatsen staat het landschap bekend om veel 'open' stukken ruimte, waar bewoners van dat landschap trots op zijn.
- De ruimtelijke differentiatie tussen het gebruik van de energie en de productie van de energie. Hierdoor zijn mensen het niet eens met het plaatsen van een windmolenpark in de buurt, terwijl andere mensen gebruik maken van de opgewekte stroom.

Op basis van het genoemde onderzoek kan worden gesteld dat mensen niet alleen waarde hechten aan het uitzicht op een landschap, maar ook aan het gevoel dat het landschap en de omgeving geeft aan de mensen. Bijkomstig feit is dat de meest waardevolle landschappen doelwitten zijn voor het plaatsen van windmolenparken, zoals wordt gesteld door Warren, Lumsden, O'Dowd & Birnie (2005): "the locations with the highest wind resource are often precisely those exposed upland areas which are valued for their scenic qualities and which are often ecologically sensitive" (p. 857). Een andere oorzaak van oppositie is het plaatsen van windmolenparken in landelijke gebieden, met als doel energie te genereren voor stedelijke inwoners. Dit kan leiden tot een toename van spanningen tussen landelijke en stedelijke gebieden (Martin Pasqualetti, Gipe, & Richter, 2002). Ook dit heeft te maken met het vervuilen van landschappen, in wat door veel mensen wordt gezien als ongeschikte locaties voor het plaatsen van windmolenparken.

Een ander voorbeeld dat kan worden gebruikt om aan te tonen waarom weerstand



Figuur 6: Percentage of WaddenVereniging members rejecting wind turbines sited in Wadden areas with different landscape types (Uit: Wolsink, 2010, p. 200)

ontstaat door de invloed van windmolenparken op het landschap, is de casus rond een windmolenpark in het Waddengebied. Een onderzoek gedaan door Wolsink (2007a), levert resultaten op dat mensen die het Waddengebied willen beschermen, bereid zijn om concessies te doen in hun eigen omgeving als het gaat om het plaatsen van een windmolenpark. Wanneer wordt gevraagd op welke plaatsen een windmolenpark op zijn plaats zou zijn, werd slechts de helft van de 19 voorgestelde locaties afgewezen, in de meeste gevallen vanwege bescherming van de natuur en het landschap(Wolsink, 2007a). In figuur 6 is duidelijk te zien dat het plaatsen van een windmolenpark op locaties nabij bebouwing (zonder woonfunctie) de voorkeur heeft van de meeste respondenten. In een onderzoek van Gee (2010) naar het plaatsen van een offshore windpark in de Noordzee aan de westkust van Noord-Duitsland, komt eveneens duidelijk naar voren wat de voornaamste redenen van weerstand zijn. Het plaatsen van een windmolenpark zou belangrijke kwaliteiten van de zee vernietigen, en wanneer mensen weinig tegen een offshore windmolenpark hadden, was dit omdat het landschap *onshore* dan gespaard zou blijven(Gee, 2010, p. 192). Een dergelijk argument, om het landschap te behouden, wordt in veel gevallen gebruikt als het gaat om offshore windmolenparken.

Het blijkt dat in veel gevallen van weerstand tegen windmolenparken veroorzaakt wordt doordat mensen het landschap, de natuur en de omgeving willen beschermen. Zoals eerder is besproken hebben vertrouwen en gerechtigheid eveneens een aandeel in de oppositie tegenover windmolenparken. Het is echter zo dat niet alleen de mensen die nabij een aan te leggen windmolenpark wonen tegen een dergelijk project zijn. In veel gevallen ontstaan ook conflicten tussen meerdere actoren die een nationaal beleid uit moeten voeren. In de volgende paragraaf worden oorzaken van weerstand besproken die voortkomen uit conflicten tussen meerdere partijen binnen het besluitvormingsproces.

4.5 Conflicten op lokaal niveau

Weerstand tegen windmolenparken is niet altijd het gevolg van de afkeur van omwonenden. Het wordt als probleem beschouwd dat de planning van windmolenparken steeds vaker wordt opgedragen van bovenaf, wat leidt tot een top-down, technocratische en hiërarchische manier van denken (Wüstenhagen et al., 2007). Bij deze manier van denken kunnen vraagtekens worden geplaatst met betrekking tot het creëren van goede omstandigheden voor acceptatie en vertrouwen op lokale schaal (Wüstenhagen et al., 2007). Als centraal probleem wordt dan ook gezien de afstand die ontstaat tussen beleidvorming op nationale schaal, en de uitvoering van dit beleid door de lagere overheden.

De oorzaken van deze conflicten tussen nationaal en lokaal niveau worden op verschillende manieren verklaard. Zo stellen Agterbosch, Glasbergen & Vermeulen (2007) dat de oorzaken te verdelen zijn in vier verschillende groepen:

- I. Lage kwaliteit van planning rond windmolenparken, door de complexe wetgeving en beperkte uitvoeringscapaciteit.
- II. De lokale politieke houding ten opzichte van windmolenparken is te afhankelijk van de lokale houding van de bevolking, mede onder invloed van verkiezingen.
- III. De Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW) verschaft de lokale autoriteiten te weinig instrumentarium om effectief beleid te voeren.
- IV. Nationaal opgelegde eisen aan windmolenparken maken het moeilijker geschikte locaties te vinden, en kunnen marktontwikkeling in de weg zitten.

Aan de hand van categorisering van deze oorzaken valt op te merken dat het geheel van planprocessen ingewikkelder wordt naarmate het richting de lokale autoriteiten komt. In het kader van oorzaak I, is het zo dat het uitvoeren van beleid rond windmolenparken bemoeilijkt wordt vanwege het feit dat overlapping en complexiteit van procedures de oorzaak zijn van de vele vertragingen (Agterbosch, et al., 2007). Oorzaak II wordt gevormd door de steun van lokale autoriteiten aan windenergie. Indien deze steun hoog is, geeft dit een signaal af aan de bevolking, en wordt lokale ondernemerschap gesteund (Agterbosch, et al., 2007). De BLOW is een overeenkomst tussen alle uitvoerende partijen, die het mogelijk moet maken om de gestelde doelstellingen op het gebied van windenergie te behalen. Hierbij krijgen provincies een cruciale rol (Ministerie van Economische Zaken, 2001). De overeenkomst wordt door veel gemeenten echter gezien als een nationaal instrument om de doelstellingen gesteld in het nationaal beleid te behalen (Agterbosch, et al., 2007). De eisen waarnaar gerefereerd wordt in oorzaak IV, hebben betrekking op de maximale hoogte van windturbines die vaak door provincies en gemeenten wordt opgelegd. Deze eisen hebben tot gevolg dat het besluitvormingsproces wordt vertraagd, waardoor implementatie vaak achterblijft op schema (Agterbosch, et al., 2007).

De vertragingen, genoemd als oorzaak I, worden gevormd door de complexe procedures die gevolgd moeten rond besluitvormingsprocessen aangaande windmolenparken. Deze complexiteit kan als volgt worden uitgelegd: "Dispersed decision-making powers, fragmentation of interests between and within authorities and a limited knowledge base or administrative capacity bring about a lack in intergovernmental coordination" (Agterbosch, et al., 2009, p. 399). De verhoudingen tussen overheden onderling, maar ook binnen de overheden zelf, worden dermate verstoord door verschillende interesses en gebrek aan kennis, dat uitvoering van een dergelijk project vaak lang op zich laat wachten. Bijkomend feit is dat tijdens de stroeve

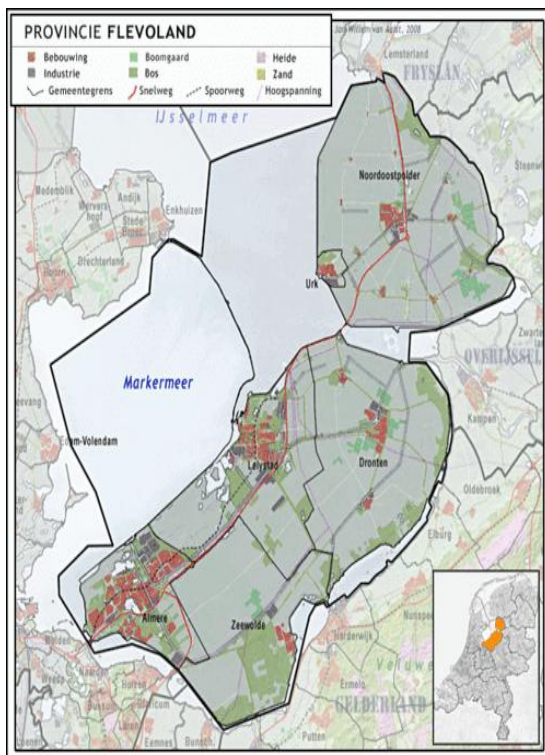
onderhandelingen tussen autoriteiten, belanghebbenden kunnen protesteren tegen implementatie van het project, wat eveneens zorgt voor een verdere vertraging (Agterbosch, et al., 2009).

5. Windmolenpark Noordoostpolder

Gebaseerd op de literatuurstudie van hoofdstuk 4, wordt een specifieke casus onderzocht naar oorzaken van weerstand tegen realisatie van een windmolenpark. Omdat het voor deze casestudy van essentieel belang is dat er daadwerkelijk sprake is van (lokale) weerstand, is gekozen voor dit project in de gemeente Noordoostpolder. Rond dit project is veel ophef ontstaan, met veel media-aandacht, en daarin tevens kritiek op implementatie van het windmolenpark. Dit project is tevens het eerste windmolenpark van een dergelijk grote omvang. Het zal voor Nederland noodzakelijk zijn om meerdere windmolenparken van dergelijke omvang te realiseren, om de gestelde doelstellingen te behalen. Dit maakt het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder een interessante casestudy. In dit hoofdstuk zal ten eerste de situatie rondom het project worden geschetst, met daarbij de ligging en de gemaakte plannen. Vervolgens zal worden gekeken naar de argumenten die zowel voor- als tegenstanders aandragen ten aanzien van het te realiseren windmolenpark. Aan de hand van deze argumenten moet uiteindelijk blijken wat de oorzaken van het conflict zijn, waarna aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van het besluitvormingsproces in hoofdstuk 6.

5.1 Ligging en situatie windmolenpark Noordoostpolder

Voor de aanleg van het windmolenpark bestaan plannen sinds begin jaren '90. Deze plannen zijn geïnitieerd door een aantal initiatiefnemers binnen de gemeente Noordoostpolder. Tot het begin van de jaren '2000 is er weinig gedaan met de plannen, totdat het duurzame energiebeleid van de overheid werd gepresenteerd. Hierdoor werd de druk om duurzame energieprojecten uit te voeren groter voor nationale en provinciale overheden, net als de geboden steun aan initiatiefnemers als in de gemeente Noordoostpolder. Sindsdien is het besluitvormingsproces rondom het windmolenpark in een stroomversnelling geraakt, waardoor partijen met tegenstrijdige belangen hun argumenten verspreiden door middel van de media. Met behulp van deze uitingen in de media, is het plaatsen van het windmolenpark een discussiepunt geworden van nationale omvang.



Figuur 7: De provincie Flevoland en de ligging van de gemeenten.



Figuur 8: Locaties voorgenomen windparken (Bron: Pondera Consult, 2009)

Het windmolenpark waarvoor plannen zijn gemaakt, zal worden geplaatst op grondgebied van de gemeente Noordoostpolder. Deze gemeente is onderdeel van de provincie Flevoland, en heeft een inwonersaantal van 45.814 (Provincie Flevoland). Zoals in figuur 7 te zien is, bestaat de provincie Flevoland uit twee delen, namelijk het noordelijke en het zuidelijke deel. De gemeente Noordoostpolder beslaat bijna het gehele noordelijke deel van de provincie. Dit deel wordt uitsluitend gedeeld met het kleine dorp Urk, wat eveneens een gemeente is. Het inwonersaantal van de gemeente Urk is met 18.062 inwoners aanzienlijk kleiner dan het aantal inwoners van de gemeente Noordoostpolder (Provincie Flevoland). De ligging van beide gemeenten binnen het noordelijk deel van de provincie Flevoland is een van de oorzaken voor de genoemde conflicten.

5.2 De problemen van de gemeente Urk

Zoals hierboven vermeld, is de ligging van de gemeente Urk ten opzichte van de gemeente Noordoostpolder een oorzaak van de ophef over de inpassing van het windmolenpark. De windmolens zullen geplaatst worden in gemeente Noordoostpolder, maar gezien de omvang van deze gemeente ten opzichte van de gemeente Urk, is de locatie van de windmolens ongunstig ten opzichte van de gemeente Urk. In figuur 8 is te zien dat de windparken gesitueerd zijn aan zowel de noord- als de zuidzijde van de gemeente Urk. Hoewel de windparken niet op grondgebied van de gemeente Urk liggen, worden deze parken wel tegen de grens van de gemeente geplaatst. Het

is hierom dat de gemeente Urk het niet eens is met de besluiten om de windparken op deze manier te plaatsen.

Argumenten die spreken voor de aanleg van de windparken op deze specifieke locaties zijn onderzocht en beoordeeld in de Milieu Effect Rapportage (MER) aangaande verschillende alternatieven voor de windparken. Uit deze MER komt naar voren dat de locatie langs de dijken van de gemeente Noordoostpolder, zoals aangegeven in figuur 8, de beste is:

Op de schaal van het IJsselmeer gezien heeft een keuze voor de dijken van de gemeente Noordoostpolder voor de realisatie van een windpark de voorkeur. Deze locatie past binnen de nationale beleidskaders en behoort tot de locaties met de grootste potentiële milieuwinst. Tevens zijn geen specifieke negatieve punten als gevolgen voor ecologie of scheepvaart te verwachten die de locatie onaantrekkelijk maken vanuit milieuoogpunt. Bij de ontwikkeling van een windpark zal aandacht moeten worden gegeven aan deze aspecten maar op voorhand worden geen grote belemmeringen verwacht. (Pondera Consult, 2009, p. 6)

Deze conclusie uit de MER bewijst dat de locatie aangegeven in figuur 8 het beste alternatief is voor voornamelijk het milieu en de scheepvaart. Er is, zoals gebruikelijk in een MER, wel gekeken naar alternatieven. Onder deze alternatieven bevindt zich onder andere een 22 kilometer lange lijn windmolens langs de Afsluitdijk en een 10 kilometer lange lijn windmolens boven Lelystad. Na afwegingen tussen de verschillende alternatieven is echter gebleken dat de locatie langs de dijken van de gemeente Noordoostpolder de voorkeur heeft. Doorslaggevend hiervoor was de aanwezigheid van initiatiefnemers binnen de gemeente, waardoor eveneens vooruit werd gekeken naar sociaaleconomische factoren (Louter, persoonlijke communicatie).

5.3 Rijkscoördinatie

De gemeente Urk heeft geen inspraak gehad bij het bepalen van de locatie. Reden hiervoor is het besluit om het windpark in de gemeente Noordoostpolder aan te wijzen als een energieproject van nationaal belang. Indien een project een dergelijke omvang betreft, wordt een speciale procedure toegepast, namelijk de rijkscoördinatieregeling (Pondera Consult, 2009). In de geformuleerde wet wordt aangegeven wat het belang van deze nieuwe wetgeving is, door te stellen dat de wet "...beoogt de procedures rond de totstandkoming van energie-infrastructuurprojecten te verkorten en te stroomlijnen. Hierdoor zullen dergelijke projecten sneller kunnen worden gerealiseerd" (Ministerie van Justitie, 2009a). Het toepassen van een rijkscoördinatieregeling houdt in dat twee verschillende modules in werking treden, namelijk een *planologische module* en een *uitvoeringsmodule*. Onder de planologische module wordt verstaan

een Rijksinpassingsplan of een projectbesluit, terwijl de uitvoeringsmodule gaat over de procedurele coördinatie en afstemming onder rijksregie (Ministerie van Justitie, 2009a). Door de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 per 1 maart 2009 is er verklaard dat de rijkscoördinatieregeling van toepassing is op alle windenergieprojecten groter dan 100 MW, zoals is vastgesteld in de aangepaste Elektriciteitswet 1998: “ een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 100 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie” (Ministerie van Justitie, 2009b). Indien aan deze gestelde eisen voldaan wordt, is de rijkscoördinatieregeling onmiddellijk van toepassing.

Kijkend naar de casus van het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, is er opdracht gegeven voor het opstellen van een Rijksinpassingsplan. In dit Rijksinpassingsplan staat onder andere de exacte ligging van het project op een kaart aangegeven, de regels en eisen voor het project worden gegeven, en er wordt een toelichting gegeven over hoe het plan wordt uitgevoerd (Pondera Consult, 2009). Op basis van het ter inzage gelegde Rijksinpassingsplan kunnen zienswijzen worden gegeven, waarna definitieve besluiten worden genomen, waar vervolgens beroep tegen kan worden aangetekend bij de Raad van State (Pondera Consult, 2009).

Kritiek op het gebruiken van een Rijksinpassingsplan rondom het windmolenpark komt niet alleen vanuit de gemeente Urk. In de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over het gebruik van dergelijk regelingen, voornamelijk over het gebruik van *doorzettingsmacht*. In de Tweede Kamer zijn vragen gesteld door Halbe Zijlstra (VVD) aan de huidige Minister van Economische Zaken Maria van der Hoeven (PvdA) betreffende het gebruik van doorzettingsmacht bij het project in de gemeente Noordoostpolder. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal beantwoordt Van der Hoeven de gestelde Kamervragen van Zijlstra. Uit deze gestelde vragen blijkt dat Van der Hoeven vindt dat de burgers en de lokale overheid ‘te moeilijk’ doen over het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder. De mogelijkheid om gebruik te maken van doorzettingsmacht is alleen toegestaan als de rijkscoördinatieregeling van toepassing is (Van der Hoeven, 2009a). Dit is het geval bij het windpark Noordoostpolder, waardoor gebruik van doorzettingsmacht een middel is om het besluitvormingsproces te versnellen.

Over het gebruik van deze doorzettingsmacht is veel commotie ontstaan. De commotie wordt duidelijk gemaakt door de fractievoorzitter van ONS Noordoostpolder Berthoo Lammers. In de krant de Stentor zegt Lammers over de doorzettingsmacht: “Het is een middel om politici die, namens de bevolking democratisch een besluit willen nemen, de mond te snoeren. Het is een grote schande” (De Stentor, (16-02-2009)). Het gebruik van doorzettingsmacht door de overheid heeft volgens sommigen dus een negatief effect op de lokale democratie.

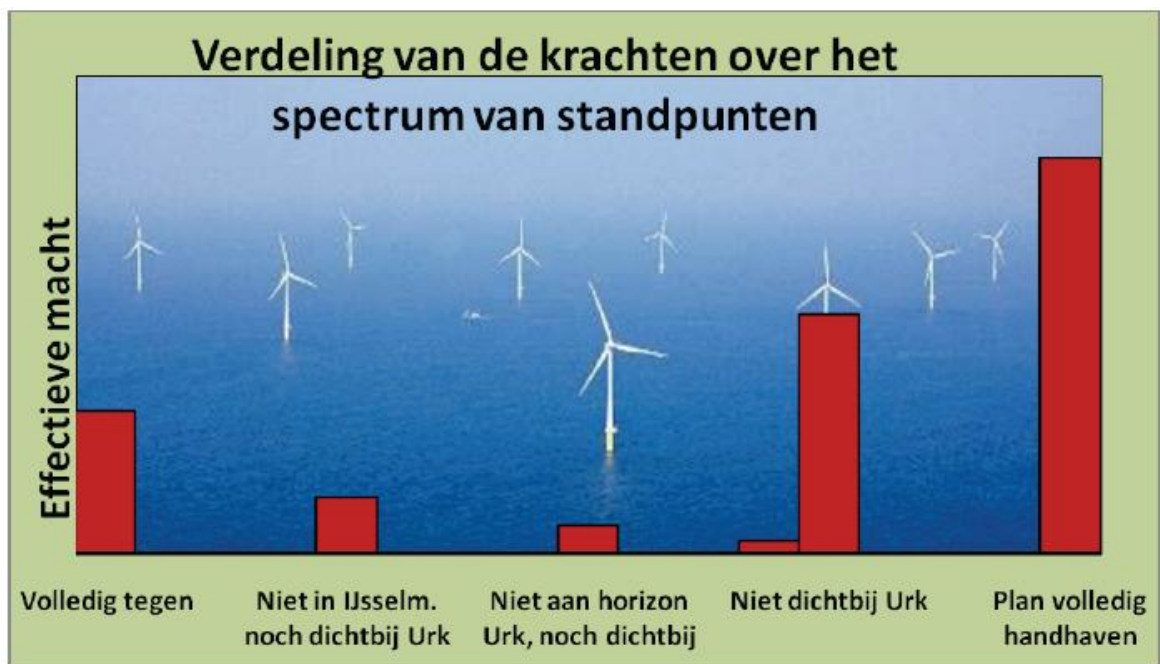
Positieve gedachten zijn echter ook te horen over de doorzettingsmacht en de bijbehorende inpassingplannen. In een artikel van Binnenlands Bestuur stelt woordvoester Pauline Lodewegens van de gemeente Noordoostpolder: “ De initiatiefnemers van het project Windpark Noordoostpolder onderhandelen al meer dan 10 jaar met het Rijk over een windmolenpark in onze gemeente. Voor ons het is RIP een handig middel om de komst van de molens te versnellen” (Rijken, 2010). De conclusie die over het Rijksinpassingsplan en de daarbij behorende doorzettingsmacht kan worden getrokken, is dan ook dat er voorstanders zijn die argumenten aandragen ten behoeve van versnelling van het proces, terwijl tegenstanders van een dergelijke regeling vinden dat de democratie wordt aangetast.

5.4 Betrokken actoren Windpark Noordoostpolder

Bij het besluitvormingsproces rond een project van nationaal belang, zoals het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, zijn vaak veel actoren betrokken. In veel gevallen zijn betrokken partijen het niet in zijn geheel eens over de aangedragen argumenten van andere partijen, daarbij kan het ook gebeuren dat partijen lijnrecht tegenover elkaar staan. Om een beter inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces rond het windmolenpark Noordoostpolder, dienen de belangen, argumenten en machtsposities van de verschillende actoren duidelijk te worden gemaakt. In een onderzoek van Decide (2010), het wetenschappelijk onderdeel van Dutch Group BV, is onderzocht welke actoren als belanghebbend kunnen worden aangeduid. In tabel 5 zijn deze actoren bij elkaar gezet. In totaal zijn 16 verschillende actoren meegenomen in de tabel, maar dit wil niet zeggen dat deze partijen allemaal zeggenschap hebben in het besluitvormingsproces. De actoren in tabel 5 hebben wel verschillende standpunten binnen het besluitvormingsproces, waarbij een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen voor- en tegenstanders. Wat opvalt als gekeken wordt naar de verdeling tussen voor- en tegenstanders, is dat de voorstanders bijna in zijn geheel bestaan uit overheden. Bij de tegenstanders zijn alleen de gemeente Urk en de provincie Friesland als overheid te vinden.

Voorstanders	Tegenstanders
Ministerie van VROM	Stichting Erfgoed Urk
Ministerie van LNV	'Tegenwind' & 'Rotterdamse Hoek'
Provincie Flevoland	Gemeente Urk
Ministerie van Economische Zaken	Stichting Natuur & Milieu
Gemeente Noordoostpolder	Milieudefensie
De windkoepel NOP	Provincie Friesland
Gemeente Lemsterland	Nationaal Kritisch Platform Windenergie

Tabel 5: De relevante actoren die kunnen worden aangeduid als belanghebbend in het besluitvormingsproces rond het windmolenpark Noordoostpolder (Bron: Decide, 2010).



Figuur 9: Verdeling van krachten over het spectrum van standpunten (Uit: *Decide*, 2010, p. 7)

Op basis van de argumenten en de machtsposities van alle partijen, hebben de onderzoekers van *Decide* (2010) de verhoudingen tussen de partijen weergegeven. In figuur 9 is te zien dat de grootste effectieve macht ligt bij het standpunt dat het plan volledig moet worden gehandhaafd. Deze macht wordt gevormd door het Ministerie van EZ, de gemeente Noordoostpolder en de Windkoepel Noordoostpolder (*Decide*, 2010). Deze partijen hebben samen een grote macht, mede door de Rijkscoördinatieregeling die het Ministerie van EZ toepast. Op deze partijen na, vindt de rest van de partijen, waaronder ook voorstanders van het project zelf, dat er concessies moeten worden gedaan ten opzichte van Urk. Gezien de ligging van de uitkomsten in figuur 9 kan echter worden geconcludeerd dat, op basis van de machtsposities, slechts minimale concessies aan Urk, Lemsterland en Friesland zullen worden gedaan (*Decide*, 2010). Duidelijk is ook dat de gemeente Urk, gemeente Lemsterland, en de provincie Friesland binnen het project erg weinig macht hebben als overheidspartijen.

5.5 De argumenten van de tegenstanders

Om antwoord te kunnen geven op de vraag wat de oorzaken zijn van de weerstand tegen het windmolenpark in de Noordoostpolder, moet worden gekeken naar de argumenten die tegenstanders aandragen. Op basis van deze argumenten kunnen vergelijkingen worden getrokken met de gevonden oorzaken in hoofdstuk 4. Hierbij zal gekeken worden naar de officiële standpunten die de partijen hebben ingenomen, evenals naar berichtgeving in de media. De

belangrijkste partij binnen het proces is de gemeente Urk, waarvan de standpunten het eerst worden toegelicht.

De gemeente Urk

De gemeente Urk is niet alleen een felle tegenstander van het project in zijn huidige vorm, maar is tegen een windmolenpark in welke vorm dan ook in de buurt van de gemeente. Daarnaast spreekt ook burgemeester Kroon zich persoonlijk uit tegen de komst van een windmolenpark aan de grens van de gemeente Urk. Ook stelt burgemeester Kroon voor om te kijken naar alternatieven, zoals het uitgangspunt van 450 megawatt terug te brengen naar 220 megawatt, zodat de partijen op deze manier beter tot een aanvaardbare inpassing kunnen komen (Reformatorisch Dagblad, (11-12-2009)). Buiten het feit dat de burgemeester en de gemeente met behulp van de media uitlatingen doen over het windmolenpark, hebben zij ook contact met meerdere ministeries. Zo schrijft Plasterk, destijds minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in een brief aan het college van B & W dat hij er alles aan zal doen om het dorpsgezicht van het dorp Urk niet onnodig te laten vervuilen (Plasterk, 2009).

Het gegeven dat burgemeester Kroon van de gemeente Urk aangeeft naar alternatieven te kijken voor het huidige plan, toont aan dat de gemeente accepteert dat er een windmolenpark in de buurt van de gemeente gebouwd gaat worden. Buiten dit gegeven is het echter wel zo dat de gemeente enkele standpunten inneemt ten opzichte van het windmolenpark. Deze standpunten zijn als volgt geformuleerd (Gemeente Urk, 2010):

- *Beschermd dorpsgezicht:* Het dorpsgezicht van Urk moet beschermd blijven worden. Het realiseren van een windmolenpark zal het aanzien van Urk ingrijpend en blijvend aantasten
- *Plaatsing van windmolens op de grens van de gemeente Urk:* De windmolens worden niet midden op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder geplaatst, maar op de grens met de gemeente Urk. Hierdoor zou Urk worden ingesloten door een 'Ijzeren Gordijn', of door een 'woud van Euromasten'.
- *Bezwaren van Urk:* De gemeente Urk heeft geen bezwaar tegen ontwikkeling van windmolenparken, mits het niet dicht tegen de grens van de gemeente Urk ligt, en de omvang van het windmolenpark beperkt blijft. Ook deze argumenten hebben betrekking op aantasting van het dorpsgezicht.
- *Wensen van Urk:* De gemeente Urk heeft met betrekking op het windmolenpark ook een aantal wensen. Zo moet er onder andere een onderzoek komen naar de gevolgen van een windmolenpark in de buurt van de gemeente Urk, er moet overlegd worden over alternatieven, zoals zonne-energie en warmte-koude opslag, en er moet een realistische

maquette worden gemaakt die de verhoudingen tussen bebouwing en windmolens goed weergeeft.

Op basis van bovenstaande argumenten kan worden gesteld dat de gemeente Urk voornamelijk bezwaren heeft op de impact die het windmolenpark zal hebben op het dorpsgezicht. Esthetiek speelt een voorname rol bij de argumenten. Daarnaast wordt er in enkele gevallen de impact van het windmolenpark op mens en natuur aangehaald als kritiekpunt, maar deze zijn erg marginaal vergeleken met de argumenten betreffende het dorpsgezicht. Andere bezwaren die burgemeester Kroon maakt ten opzichte van het windmolenpark, zijn de mogelijke geluidsoverlast en de impact van het park op het IJsselmeer (Tellit Productions, 2010).

Naast de argumenten gericht op het dorpsgezicht van Urk, is de gemeente Urk niet tevreden over het feit dat het wordt uitgesloten van de onderhandelingen. In de Tweede Kamer zijn hierover vragen gesteld door SGP-lid Van der Vlies aan de Minister van Economische Zaken, Maria van der Hoeven. In het antwoord van Van der Hoeven op de vraag of zij bereid is om vertegenwoordigers van de gemeente Urk rechtstreeks te betrekken bij het overleg, stelt zij dat “De gemeente Urk dient naar mijn mening geen lid te zijn van de Stuurgroep Windenergieproject Noordoostpolder omdat deze Stuurgroep een samenwerking is van uitvoerende bestuursorganen en geen overlegorgaan” (Van der Hoeven, 2009b, p. 3). In datzelfde antwoord stelt Van der Hoeven echter dat de drie gemeenten Urk, Noordoostpolder en (zie hierna) Lemsterland in een bestuurlijk overleg zullen plaatsnemen, waarvan de resultaten zullen worden besproken in de stuurgroep (Van der Hoeven, 2009b).

De gemeente Lemsterland

Ook de gemeente Lemsterland is geen voorstander van het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder. De plannen voor het windmolenpark bevatten slechts enkele windturbines binnen de grenzen van de gemeente Lemsterland (Pondera Consult, 2009). Ondanks dat het slechts over enkele windmolens gaat, stelt ook de gemeente Lemsterland zich negatief op ten opzichte van het windmolenpark. De gemeente heeft de eis uitgesproken dat de windmolens in geen geval hoger mogen worden dan 60 meter (Enserink, 2010). Deze hoogte van 60 meter is voor de gemeente Lemsterland de maximaal toegestane hoogte, zoals is vastgesteld in een raadsbesluit. Wethouder Wesselius bevestigt deze vastberadenheid: “Als college hebben wij ook altijd gewezen op dit raadsbesluit en er is geen moment geweest dat we hebben laten weten dat er ook meer mogelijk zou kunnen zijn” (Friesch Dagblad, (11-09-2009)).

Op basis van het raadsbesluit weigert de gemeente Lemsterland dan ook de bouwaanvraag voor de windmolens die geplaatst moeten worden in de gemeente. De huidige plannen voor windmolens in de gemeente Lemsterland gaan uit van 6 windturbines met een

ashoogte van 95 meter, beginnend vanaf kilometerpaal 6. De gemeente blijft echter achter haar standpunt staan. Als reactie op het aandringen van het Ministerie van VROM op het verschaffen van bouwvergunningen, stelde het college van B & W: Het bouwplan is vanwege de plaatsing en de hoogte van de turbines in strijd met het huidige ruimtelijke beleid van de gemeente Lemsterland (Zuid-Friesland, (16-03-2010)). Dit heeft te maken met de hoogte van de turbines, maar ook met de lokatie waar de windmolens geplaatst moeten worden. Uitgaande van het plan worden de turbines geplaatst vanaf kilometerpaal 6, ondanks dat de gemeente heeft aangegeven dat plaatsing van windmolens is toegestaan vanaf kilometerpaal 7. Door het weigeren van het verlenen van een bouwvergunning door de gemeente Lemsterland, voelen de ministeries zich genoodzaakt gebruik te maken van de Rijkscoördinatieregeling. Door de vasthoudendheid van de gemeente, zal het Ministerie van VROM besluiten de bouwvergunningen zelf te schrijven, waardoor de gemeente buitenspel komt te staan (Leeuwarder Courant, (28-05-2010)).

De ontevredenheid van de gemeente Lemsterland heeft net als bij de gemeente Urk voornamelijk betrekking op de impact die de windmolens zullen hebben op het landschap. Er zijn echter meer argumenten die de gemeente aandraagt. De gemeente Lemsterland heeft de bouwaanvraag voorgelegd aan de welstandscommissie Hûs en Hiem, die na onderzoek tot de volgende conclusies kwam (Zuid-Friesland, (16-03-2010)):

- De rijen windmolens zullen zich vanaf het Lemster strand laten aanzien als een 'warrig bos'.
- Omdat er geen verplichting is om bestaande windmolens te verwijderen, zal er een 'onordelijk beeld' ontstaan.
- Het bouwplan voldoet niet aan de eisen, die stellen dat de windmolens identiek moeten zijn. Dit zal leiden tot een onregelmatig en onrustig beeld.
- Het water rondom de turbines blijft openbaar gebied, terwijl de wiekslag zich niet boven vrij toegankelijk gebied mag bevinden.

Deze eisen van de gemeente Lemsterland zullen in het beroep tegen de bouwvergunningen geschreven door het Ministerie van VROM moeten worden aangegeven. Dit is de laatste mogelijkheid voor de gemeente Lemsterland om enige inspraak te verkrijgen binnen het proces.

Stichting Erfgoed Urk en Comité Urk Briest!

Beide stichtingen zijn actiegroepen tegen de komst van een windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder. Het verschil tussen beide stichtingen, is dat Urk Briest een speciaal opgericht comité is om te strijden tegen de komst van het windmolenpark, terwijl Stichting Erfgoed Urk (SEU) zich bezighoudt met het beschermen van het Urker erfgoed in het algemeen.

	Argumenten
1.	Mega windturbines verpesten het IJsselmeer
2.	Urk verdwijnt achter een 'ijzeren gordijn'
3.	Urk wordt monddood gemaakt en buitenspel gezet
4.	De Urker bevolking wordt voor de gek gehouden
5.	Windturbines en vogels gaan niet samen
6.	Windturbines benadelen visserij, watersport en scheepvaart
7.	Het park brengt geologisch gezien uniek gebied in gevaar
8.	Ons leefgebied wordt gediscrimineerd
9.	Windturbines en bewoning gaan niet samen
10.	Effect Windpark is omstreden
11.	Windturbines veroorzaken mogelijk schade aan de dijken
12.	Het IJsselmeer is een bron van duurzame energie

Tabel 6: Argumenten van Comité Urk Briest tegenover de komst van het windmolenpark (*Bron: Urk Briest, 2010*).

De SEU is opgericht op 24 juli 2009 opgericht om het Urker erfgoed te beschermen (Stichting Erfgoed Urk, 2010). De SEU houdt zich in dat opzicht niet specifiek bezig met het windmolenpark van de gemeenten Noordoostpolder, maar heeft wel enkele argumenten tegen het windmolenpark. De stichting is van mening dat het Urker erfgoed wordt bedreigd door het windmolenpark, waardoor de stelling van de SEU is: "SEU steunt het verzet tegen een mega-windpark in en langs het beschermde IJsselmeer" (Stichting Erfgoed Urk, 2010). Het is duidelijk dat de SEU zich bezighoudt met het beschermen van het dorpsgezicht, maar verdere kritiekpunten heeft de stichting niet.

Het Comité Urk Briest is opgericht in juli 2008. De aanleiding van de oprichting was de bekendmaking van de plannen om een groot windmolenpark te realiseren nabij Urk. Het comité werkt samen met de Urker bevolking, waarvan 5000 mensen een petitie tegen de bouw van het windmolenpark hebben getekend, en werkt daarnaast samen met onder andere Tegenwind en Stichting Rotterdamse Hoek (Urk Briest, 2010). Urk Briest heeft twaalf argumenten opgesteld, die aan moeten tonen dat het windmolenpark niet thuishoort op de gekozen plaats in de plannen (Tabel 6).

Anders dan de SEU, richt Urk Briest zich op meer uiteenlopende bedreigingen van het windmolenpark, zoals het risico voor vogels, de visserij, en windenergie in algemene zin. De eerste twee argumenten hebben betrekking op de 'vervuiling' van het landschap. Als het windmolenpark wordt gerealiseerd, zullen de turbines zichtbaar zijn vanaf 50 kilometer, wat neerkomt op het gehele IJsselmeer (Urk Briest, 2010). Urk Briest stelt daarnaast dat het IJsselmeer een van de weinige plaatsen in Nederland is waar het landschap open, donker en stil is. Met de komst van het windmolenpark zal dit allemaal veranderen, evenals het feit dat het

IJsselmeer een Natura-2000³ gebied is. Het tweede argument dat Urk Briest aandraagt, is van dezelfde aard als de gemeente Urk noemt. Urk zal verdwijnen achter een 'Ijzeren Gordijn' van windmolens, waardoor het zicht op Urk, dat onder de Monumentenwet⁴ valt, belemmerd wordt. De motivering om Urk een beschermd dorpsgezicht te geven, rust op het feit dat zichtbaar is dat het dorp is ontwikkeld van boerendorp naar vissersdorp, er veel monumentale gebouwen staan, en dat er een samenhang tussen de geologische kenmerken en de cultuurhistorische, historisch-ruimtelijke en architectuurhistorische waarden is (Van Bommel architectuur en stedenbouw, 2008). Het realiseren van het plan zou op dit dorpsgezicht volgens Urk Briest een negatieve invloed hebben. Door het Ijzeren Gordijn zouden tevens de groeimogelijkheden worden beperkt van de gemeente Urk (Urk Briest, 2010).

Argumenten drie, vier en acht hebben betrekking op het proces rondom het windmolenpark. In argument drie wordt gesproken over het gebrek aan inspraak en zeggenschap. De gemeente Urk wordt geen recht van inspraak verleend, ondanks dat het windmolenpark aan de gemeente grenst. Hierdoor stelt Urk Briest dat de gemeenschap zich gemanipuleerd en opzij gezet voelt, dat er totaal geen maatschappelijk draagvlak is onder de bevolking en dat het verzet en de onrust zullen toenemen indien het plan daadwerkelijk wordt uitgevoerd (Urk Briest, 2010). Uit het vierde argument wordt duidelijk dat de Urker bevolking van mening is dat zij niet voldoende is geïnformeerd over het windmolenpark. Door de aanwezigheid van meerdere windmolens in de omgeving van Urk, stelt Urk Briest nadrukkelijk dat inwoners van Urk geen NIMBY-isms zijn, maar dat het gebrek aan informatie en de grootte van het park de inwoners heeft doen schrikken (Urk Briest, 2010). In argument 8 stelt Urk Briest dat de gemeente Urk niet gelijkwaardig wordt behandeld in vergelijking tot andere gemeenten die potentiële locaties voor windmolenparken herbergen. Urk Briest is van mening dat voor de Zuider- en Westermeerdijk dezelfde regels gelden als voor andere locaties waar de 'open horizon' vervuild zou worden, en dat op nationaal niveau gekeken moet worden naar alternatieve locaties, zoals de Noordzee (Urk Briest, 2010). Uit deze argumenten blijkt dat Urk Briest het niet eens is met de machtsverdeling en het machtsgebruik van (veelal) hogere overheden.

De andere argumenten hebben voornamelijk betrekking op de negatieve effecten op mens en milieu. Zo stelt Urk Briest dat het IJsselmeer een thuishonk is voor veel beschermde vogelsoorten en dat door het plaatsen van windmolens het IJsselmeer gemeden kan gaan worden

³ Het doel van een Natura-2000 gebied is het waarborgen van de biodiversiteit in Nederland, maar ook in Europa, waarbij verschillende gebieden aan elkaar verbonden worden als een netwerk (Ministerie van LNV, 2006).

⁴ Urk heeft de status van beschermd dorpsgezicht dat in de wet wordt beschreven als: groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich één of meer monumenten bevinden (Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 1988).

door de vogels (Urk Briest, 2010). Ook de invloed die de windmolens mogelijk zullen hebben op de scheepvaart en toerisme in de gemeente Urk geldt als een belangrijk argument voor Urk Briest. Hiermee wordt bedoeld dat de visserij niet de juiste stekken kan bereiken, dat de inkomsten uit watersport en recreatie terugloopt, en de grote hoeveelheid jachthavens in de omgeving dreigt af te nemen door de plaatsing van windmolens (Urk Briest, 2010).

Er worden door het Comité Urk Briest echter ook andere argumenten aangedragen. Zo heeft men twijfels bij de werkelijke hoeveelheid stroom die het park gaat leveren. Er wordt gesteld dat het park slechts voor 135.000 huishoudens stroom gaat leveren, in plaats van het door de initiatiefnemers gestelde aantal van 480.000 huishoudens (Urk Briest, 2010). Hierdoor vindt men bij Urk Briest dat de subsidie van 1 miljard euro niet goed wordt besteed (NRC Handelsblad, (18-11-2009); Urk Briest, 2010). Daarnaast stelt het comité dat windenergie in algemene zin nooit veel zal kunnen bijdragen aan de energievoorziening in Nederland. In plaats van windenergie denkt Urk Briest aan andere vormen van duurzame energie, zoals onder andere zonne-energie. Door deze argumenten wordt duidelijk dat niet alleen gekeken wordt naar de invloed van het windmolenpark op het landschap, het milieu en de mens, maar stelt het comité zich eveneens kritisch op ten opzichte van windenergie in het algemeen.

Nationaal Kritisch Platform Windenergie

Het Nationaal Kritisch Platform Windenergie (NKPW) is een organisatie dat tegen windenergie in het algemeen is. Deze organisatie is niet specifiek opgericht tegen het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, maar houdt zich bezig met alle windmolenparken, waarbij zij lokale actiegroepen ondersteunen. De visie van het NKPW ten opzichte van windenergie is sceptisch. De argumenten van het NKPW hebben betrekking op de lage energieproductie van windmolenparken, evenals op de nadelige effecten op mens en milieu, en de kosten die gemoeid zijn met het aanleggen van windmolenparken (Tabel 7).

De eerste twee argumenten hebben betrekking op het feit dat volgens het NKPW de bijdrage van windenergie aan de vermindering van CO₂-uitstoot marginaal is, terwijl de energieproductie slechts 3% bij zal dragen aan de totale elektriciteitsproductie (Nationaal Kritisch Platform Windenergie, 2010b). Deze argumenten, samen met het argument dat het effectief vermogen nooit in zijn geheel kan worden gebruikt, vormen een onderdeel van de kritiek op windenergie in het algemeen. Daarnaast zijn de eerder besproken argumenten over landschapsvervuiling en de negatieve effecten op mens en milieu kritiekpunten van de NKPW. Argumenten tegen de financiële gebreken van windenergie zijn er volgens de NKPW eveneens. Windenergie zou alleen mogelijk zijn door de subsidies van de overheid, terwijl er grote winsten

	Argumenten NKPW
1.	Windenergie levert een verwaarloosbare bijdrage aan de vermindering van CO ₂ -uitstoot
2.	Windenergie op land zal nooit meer dan 3% aan de energieproductie bijdragen
3.	Het effectief vermogen kan nooit in zijn geheel worden gebruikt
4.	Windturbines hebben ongewenste neveneffecten voor de mens, de woon- en leefomgeving, landschap en natuur
5.	Windturbines bederven de schaarse collectieve open ruimte in ons dichtbevolkte land
6.	Windenergie slokt zeer veel gemeenschapsgeld op
7.	Windenergie bestaat slechts dankzij forse subsidies van de overheid

Tabel 7: De argumenten van het NKPW tegen windenergie (Bron: (Nationaal Kritisch Platform Windenergie, 2010b).

worden geboekt door energiebedrijven, initiatiefnemers en grondeigenaren (Nationaal Kritisch Platform Windenergie, 2010b).

Met het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder houdt het NKPW zich eveneens bezig. Door middel van brieven, geschreven aan verschillende overheden, probeert het NKPW medestanders te krijgen rond het verzet tegen het windmolenpark. Zo heeft de voorzitter van het NKPW, de heer Jansen, een brief geschreven aan de Staten-Generaal, waarin hij namens het NKPW een verzoek indient om ‘wind op land’ controversieel te verklaren (Nationaal Kritisch Platform Windenergie, 2010b). In deze brief worden ook de specifieke standpunten van het NKPW ten opzichte van het windmolenpark nabij Urk genoemd. Deze standpunten komen overeen met de standpunten die het NKPW heeft ten opzichte van windenergie in algemene zin. Zo vindt het NKPW dat de uitgetrokken subsidie van de overheid weggegooid geld is, dat er slechts 0,1% van de nationale elektriciteitsbehoefte zal worden opgewekt, en dat er ondanks het windmolenpark een back-up nodig is in de vorm van een gascentrale (Nationaal Kritisch Platform Windenergie, 2010a). Deze standpunten komen overeen met de eerdergenoemde standpunten ten aanzien van windenergie. De punten van kritiek die direct met het windmolenpark in de Noordoostpolder te maken hebben, gaan over het beschermd dorpsgezicht van Urk, de plaatsing in een Natura-2000 gebied, en het feit dat “er in de wijde omgeving geen draagvlak voor is, behalve bij degenen die de subsidie zullen innen” (Nationaal Kritisch Platform Windenergie, 2010a).

5.6 Conclusie

De weerstand tegen de komst van het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, heeft verschillende achtergronden. De meest voorkomende weerstand wordt veroorzaakt door de impact van het windmolenpark op het landschap. De gemeente Urk en Urk Briest, verzetten zij zich tegen plaatsing van turbines om zo het dorpsgezicht van Urk te beschermen. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden wat de achterliggende gedachten zijn, als het gaat om negatieve effecten op het landschap. Vergelijkend met de conclusies die in hoofdstuk 4 getrokken worden, gelden meerdere argumenten voor de casus Urk. Zo is het in het geval van Urk ook zo dat men

verwacht dat verandering van het landschap langzaam verloopt, en dat het landschap waar het windmolenpark geplaatst wordt juist bekend staat om zijn open ruimte (M. Pasqualetti, 2000). Daarbij komt dat de energie die opgewekt gaat worden door de windmolens, niet direct aan de omwonenden toekomt. Dit zou kunnen leiden tot een toename van spanning tussen Urk en andere gebieden in de omgeving (Martin Pasqualetti, et al., 2002).

In het geval van Urk gaat het echter niet alleen om het uitzicht. De Urker gemeenschap voelt zich erg verbonden met het dorp, en dicht de eigen gemeenschap ook nadrukkelijk een eigen identiteit toe. Problemen rond omwonenden met een sterke plaatsverbondenheid, zorgen er voor dat weerstand tegen de komst van het windmolenpark. Dit komt doordat een locatie bijdraagt aan de identiteit van een persoon, of dat men zich verbonden voelt met een gebouw of ander *landmark* in de omgeving (Devine-Wright, 2009). In het geval van het NKPW, is er andere vorm van NIMBY'ism de oorzaak van het verzet. Bij het NKPW is het zo dat men altijd tegen windenergie is, waardoor er gesproken kan worden van 'Not in any backyard' (Wolsink, 2007b). De argumenten die het NKPW aandraagt, geven een duidelijk beeld van de mate van terughoudendheid ten opzichte van windenergie. Deze houding kan niet worden toegeschreven aan een gebrek aan kennis over duurzame energie, zoals wordt beschreven in de theorie over de 'social gap'.

De procedure rond het besluitvormingsproces is een ander punt waarmee niet alleen de bevolking, maar ook het lokaal bestuur het niet mee eens is. Het feit dat de gemeenten Urk en Lemsterland weinig inspraak hebben in het proces, zorgt ervoor dat er weinig vertrouwen is in een positief resultaat. Door het gebruik van de Rijkscoördinatieregeling zijn de lokale overheden naar eigen zeggen buitenspel gezet. Het feit dat de gemeente Urk niet meedoet aan het proces, heeft de gemeente volgens Louter, procesmanager en projectleider van windmolenpark Noordoostpolder, aan zichzelf te danken. Doordat de gemeente Urk geweigerd heeft te onderhandelen met de initiatiefhebbende partijen, en volledig tegen de komst van het park is geweest, is de invloed van de gemeente nihil geweest (Louter, persoonlijke communicatie, 8 juni, 2010). Het is waarschijnlijk zo, dat als de partijen hadden geparticipeerd in het proces, het vertrouwen en het gevoel van eerlijkheid onder de bevolking groter was geweest. Zo stelt Louter ook: "Indien de burgemeester vanuit rationeel oogpunt naar het windmolenpark had gekeken, en niet alleen vanuit emotioneel oogpunt, dan had er voor de gemeente Urk veel meer ingezet in de onderhandelingen dan er nu is uitgekomen" (Louter, persoonlijke communicatie, 8 juni, 2010). Achteraf gezien had de burgemeester meer kunnen betekenen voor zijn bevolking en voor het vertrouwen van de bevolking in het proces.

Als andere oorzaak van de weerstand tegen het windmolenpark kan het optreden van conflicten op tussen overheden worden gezien. In de casus Urk stelt de gemeente Urk

vraagtekens bij het beleid van de nationale overheid. Doordat de gemeente Urk het plan van het windmolenpark niet steunt, heeft de Urker bevolking weinig vertrouwen in het project. Een andere verklaring voor de conflicten tussen de overheden, zijn de verschillende interesses die de partijen hebben. De initiatiefhebbende partijen willen het project graag uitvoeren, terwijl de gemeenten Lemsterland en Urk liever zien dat het project aangepast wordt of niet doorgaat. Wat te zien is bij de gemeente Lemsterland, is dat men eisen gesteld heeft aan de hoogte van de turbines en de afstand waarop deze turbines geplaatst worden. Agterbosch et al. concluderen dat het stellen van dergelijke eisen een belangrijke oorzaak van vertraging is (2007). Deze vertraging kan ertoe leiden dat het verzet van verschillende partijen groeit, en het geduld van de initiatiefhebbende partijen op de proef wordt gesteld.

6. Procesmanagement als oplossing voor windmolenparken

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de theoretische mogelijkheden en beperkingen van procesmanagement bij projecten vergelijkbaar met het windmolenpark Noordoostpolder. De gevonden oorzaken en achtergronden van de weerstand rond het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, zullen dienen als voorbeeld om aan te geven op welke manier procesmanagement, het framework van Portman, en de theorie over sociale acceptatie kunnen bijdragen aan het oplossen van weerstand en conflicten. Door deze theorieën uitgebreid te beschouwen, kan worden beschreven voor welke gevonden oorzaken van conflicten deze theorieën bruikbaar zijn. In paragraaf 6.1 zal de theorie over procesmanagement worden toegelicht. Vervolgens zal in paragraaf 6.2 gekeken worden naar de mogelijkheden van het framework van Portman binnen het besluitvormingsproces. Als laatste theorie zal de theorie over social acceptance worden besproken in paragraaf 6.3. Uiteindelijk zullen in paragraaf 6.4 aanbevelingen kunnen worden gedaan over het gehele proces.

6.1 Procesmanagement

De theorie over procesmanagement heeft vooral als doel om consensus te bereiken met alle relevante partijen. Procesmanagement is daarnaast het best te gebruiken in combinatie met complexe projecten, met veel actoren en meerdere probleemdefinities (Edelenbos & Klijn, 2009). Gezien de casus Urk, kan procesmanagement een goede oplossing zijn voor de gevonden conflicten rond het windmolenpark. De theorie over procesmanagement kan worden omschreven door onderscheid te maken tussen openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud. Hieronder zullen deze vier aspecten van procesmanagement verder uiteengezet worden.

Openheid

Het kernprincipe van openheid binnen een besluitvormingsproces is dat 'relevante partijen bij de besluitvorming worden betrokken en deze moeten er zeker van zijn dat aan hun belangen, binnen de gemaakte procesafspraken, zoveel mogelijk recht wordt gedaan' (De Bruijn, et al., 2008).

Hierdoor wordt uitgesloten dat de initiatiefhebbende partijen de agenda bepalen en de problemen definiëren. Door alle relevante partijen te betrekken in het proces, is het hele spectrum van actoren vertegenwoordigd, zowel voor- als tegenstanders. Partijen kunnen echter weigeren te participeren, waardoor de participatiegraad laag kan zijn. De hoogte van de participatiegraad verschilt echter per fase in het proces, en kan worden verdeeld in de aanvangsfase en de staartfase. In de aanvangsfase komt het vaak voor dat de participatiegraad laag blijft, omdat de partijen niet weten welke richting het proces op gaat, en er onduidelijkheid ontstaat over de ernst van het plan (De Bruijn, et al., 2008). Dit was ook het geval in het besluitvormingsproces rond het windmolenpark Noordoostpolder. Hoewel de gemeenten Urk en Lemsterland als belanghebbenden werden beschouwd, weigerde in het bijzonder de gemeente Urk om te participeren in het proces. De burgemeester van Urk stelde dat hij niet wilde discussiëren over een mogelijke aanleg van een windmolenpark in de nabijheid van Urk, met als gedachte dat het plan niet concreet was (Louter, persoonlijke communicatie). Juist in deze fase van een proces is er de mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden. In de staartfase van een besluitvormingsproces is de participatiegraad vaak hoog. Doordat de resultaten van het proces almaar duidelijker worden, willen partijen meedoen in het proces, terwijl de belangrijkste beslissingen in het proces al zijn genomen (De Bruijn, et al., 2008). Ook dit is het geval geweest in het besluitvormingsproces in de gemeente Noordoostpolder. Naarmate het duidelijk werd dat de plannen om een windmolenpark te plaatsen steeds concreter werden, ontstond bij de gemeente Urk het verlangen om te participeren in het proces en de besluitvorming te beïnvloeden. Naast de gemeente Urk werd het ook bij de bevolking duidelijk dat het plan concreet werd. Door de oprichting van actiecomité Urk Briest in de staartfase van het proces, werd geprobeerd om invloed uit te oefenen binnen het proces.

Op basis van openheid kan worden geconcludeerd dat door middel van procesmanagement meer gedaan had kunnen worden om relevante partijen bij het proces te betrekken. De gemeente Urk had gezien moeten worden als een essentiële actor binnen het proces, ondanks dat het niet bij de initiatiefhebbende partijen zat. Door alleen de initiatiefhebbende partijen intensief bij het proces te betrekken, zijn alleen partijen met productiemacht en partijen die het initiatief steunen aanwezig binnen het proces. Door ook partijen die het initiatief niet steunen en partijen met blokkademacht te betrekken in het proces,

had misschien voorkomen kunnen worden dat deze partijen daadwerkelijk gebruik hadden gemaakt van deze blokkademacht, om het proces te vertragen en ter discussie te stellen.

Bescherming van kernwaarden

Door de kernwaarden van participanten te beschermen gedurende het proces, groeit het vertrouwen onder de actoren. Deze bescherming moet voor de start van het proces worden gegarandeerd. Een kernwaarde van een partij kan worden omschreven als 'een waarde die van cruciaal belang is, en indien deze wordt aangetast, wordt de essentie van de partij aangetast' (De Bruijn, et al., 2008). Partijen die worden betrokken bij een proces krijgen de kans om voorafgaand aan het proces enkele waarden op te stellen die gerespecteerd dienen te worden. Belangrijk is het in het proces om niet te veel te kijken naar het mogelijke resultaat. Door ruimte te bieden aan partijen om te onderhandelen, kan geleerd worden de eigen opvatting te relativeren en relaties kunnen ontwikkeld worden. Het bieden van ruimte aan partijen leidt volgens De Bruijn et al. (2008) tot:

- *Verlaging van de besluitvormingskosten*: Het voorleggen van inhoudelijke besluiten binnen het proces kan leiden tot langdurige onderhandelingen, met als mogelijk gevolg dat het besluit te ingewikkeld enerzijds, of te vaag anderzijds blijkt.
- *Mogelijkheden om met de dynamiek van de besluitvorming om te gaan*: Door partijen ruimte te geven binnen een proces, hoeft er niet eindeloos gediscussieerd te worden over meningsverschillen. Deze kunnen in een later stadium slechts details blijken.
- *Mogelijkheden om onderling vertrouwen op te bouwen*: Door partijen niet te dwingen standpunten in te nemen, stijgt het vertrouwen in elkaar, doordat niets gezocht hoeft te worden achter de ingenomen standpunten.
- *Bevordering van leerprocessen*: Door interactie tussen partijen, kan men komen tot nieuwe inzichten, kunnen feiten anders blijken te zijn en kunnen normatieve opvattingen wijzigen. Hierdoor lijkt het van buitenaf gezien alsof men geen beslissingen wil nemen, maar is men achter de schermen bezig aan een leerproces. De bereidheid van partijen om de eigen standpunten ter discussie te stellen is hierin een belangrijk onderdeel.
- *Ontlasting van de besluitvorming*: Door informatie ter beschikking te stellen op een hoog aggregatieniveau, daalt de relevantie van verschillende deelbesluiten.

Bovenstaande vijf kenmerken van ruimte geven aan partijen binnen een proces, geven aan dat het belangrijk is dat partijen niet alleen luisteren naar elkaar, maar dat het noodzakelijk is na te denken over de eigen standpunten. Het bieden van ruimte heeft te maken met het niet eisen van

tussentijdse resultaten. De bestaande conflicten kunnen op deze manier op een andere manier worden bekeken, zonder dat de druk op het proces te groot wordt.

Een ander aspect van het respecteren van de kernwaarden heeft te maken met het eventueel opstellen van exit-regels. Dit heeft te maken met de informatie die een partij gedurende het proces heeft ingewonnen, en wat deze partij na afloop van het proces kan gebruiken om de besluitvorming te bestrijden (De Bruijn, et al., 2008). Met het opstellen van exit-regels kan worden vermeden dat de uittredende partij opportunisme wordt verweten, doordat de partij gebruik maakt van het recht om uit het proces te treden (De Bruijn, et al., 2008).

Het beschermen van kernwaarden had in het geval van het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder van grote waarde kunnen zijn. De gemeente Urk had als randvoorwaarde kunnen stellen dat het beschermd dorpsgezicht op Urk vrij moet blijven van windturbines. De gemeente Urk heeft deze randvoorwaarde indirect wel gesteld, maar doordat de gemeente heeft geweigerd deel te nemen aan het proces, heeft deze randvoorwaarde geen succes gehad. Aan de andere kant hadden de initiatiefhebbende partijen zich moeten realiseren dat, indien het doel is alle partijen aan te horen, opgestelde randvoorwaarden gerespecteerd dienen te worden. Procesmanagement en de bescherming van kernwaarden hadden hun waarde gehad door alle partijen de ruimte te bieden. Er had door de partijen kritisch gekeken kunnen worden naar de eigen standpunten en begrip kunnen ontstaan voor de standpunten van de andere partijen. Hierdoor kan het vertrouwen in elkaar stijgen en ontstaat de mogelijkheid om van andere partijen te leren. Beide partijen, zowel de initiatiefhebbende partijen als de gemeente Urk, hebben echter de verkeerde keuzes gemaakt in het begin van het proces, waardoor uiteindelijk de kernwaarden geen invloed hebben gehad op het proces.

Voortgang

Tijdens de uitvoering van een proces is het belangrijk dat het proces niet te langdradig wordt. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat er geen deadlines worden vastgesteld binnen een proces, omdat dit partijen af kan schrikken (De Bruijn, et al., 2008). Het is in het geval van Urk zo, dat het project al ongeveer 15 jaar loopt. De afgelopen vijf jaar is er schot gekomen in het besluitvormingsproces, maar niet op een manier die bereikt kan worden door middel van procesmanagement. Door verschillende fases te benoemen binnen het proces, zijn er deadlines verbonden geweest, die het bemoeilijkten voor de partijen om te onderhandelen. Het is bij gebruik van procesmanagement niet zo dat het boeken van resultaat alleen in de staart van het proces plaatsvindt. Het is zelfs zo dat het boeken van resultaat in een vroeg stadium van het proces bevorderlijk is voor de voortgang van het proces. Dit kan worden gerealiseerd door 'quick wins' in het vooruitzicht te stellen voor de deelnemende partijen. Zo kan er voor gekozen worden om onderwerpen waar het

minste weerstand verwacht wordt van de partijen, als eerste te behandelen (De Bruijn, et al., 2008). Op deze manier had in het geval van de casus Urk zaken besproken kunnen worden, waarover alle partijen het wel eens waren. Een bespreking over de komst van een windmolenpark in het algemeen zou een goede start geweest zijn, aangezien ook de gemeente Urk en diens burgemeester voorstander zijn van windenergie (Dirk Louter, persoonlijke communicatie). Door in een vroeg stadium in te stemmen met een windmolenpark in de omgeving, had het bevorderlijk kunnen blijken voor de steun van deelnemers aan het proces en voor de legitimiteit van het proces (De Bruijn, et al., 2008).

Een ander belangrijk onderdeel van procesmanagement om de voortgang van een proces te garanderen, is het gebruik van macht. Door het middel macht in te zetten, kunnen ondergeschikte partijen worden gedwongen mee te werken aan het proces. Het gebruik van macht heeft echter ook nadelen. Het kan leiden tot georganiseerde weerstand en ernstige vertraging (De Bruijn, et al., 2008). De Minister van Economische Zaken heeft gebruik gemaakt van haar doorzettingsmacht in het geval van het windmolenpark Noordoostpolder. Het gebruik van deze doorzettingsmacht heeft voor veel tegenstand en kritiek gezorgd, en de gemeente Urk voelt zich benadeeld door het handelen van de Minister. Het besluit om van de doorzettingsmacht gebruik te maken, zet de gemeente Urk buitenspel. De doorzettingsmacht van de nationale overheid had echter uitsluitend gebruikt moeten worden als vorm van 'command and control'. Deze vorm van command and control had gebruikt kunnen worden om bij de partijen een 'sense of urgency' te creëren, wat betekent dat de partijen ervan overtuigd moeten worden dat zonder een proces niet tot een gewenste oplossing gekomen kan worden (De Bruijn, et al., 2008). Alleen dan heeft een proces kan van slagen. In het geval van de casus Noordoostpolder, is de doorzettingsmacht een vorm van command and control. Als sense of urgency kan echter het feit dat het initiatief is begonnen in projectvorm aanleiding zijn voor partijen om zich te committeren aan een proces. Doordat het initiatief is begonnen als een project, worden partijen geactiveerd door tegengestelde belangen, wat aanleiding kan geven om over te stappen van projectmatige naar procesmatige ontwikkeling (De Bruijn, et al., 2008). Dit had in het geval van het windmolenpark Noordoostpolder eveneens het geval kunnen zijn. Er is echter niet gekozen voor een procesmatige aanpak, maar voor het gebruik van macht in projectvorm. Dit heeft echter ook te maken met de starre houding van de gemeente Urk, die niets voelde voor participatie in een vroeg stadium van het proces.

Inhoud

Ondanks dat in een proces de voortgang erg belangrijk is, moet er voor worden gezorgd dat de snelheid van het proces niet ten koste gaat van de inhoud van het proces. In het geval van de

casus over het windmolenpark Noordoostpolder heeft dit voornamelijk te maken met het gebruik van strategisch gedrag van de deelnemende partijen. De gemeente Urk onthoudt zich van participatie in het proces, om zo een besluit uit te kunnen stellen. Ook probeert de gemeente op deze manier meer steun en sympathie te krijgen van andere partijen en omwonenden. Dit strategisch spel wordt door partijen in een proces in veel gevallen gehanteerd met oog op een grotere compensatie in latere fasen van een proces (De Bruijn, et al., 2008). De gemeente Urk heeft compensatie van de Windkoepel echter geweigerd, waardoor het strategisch gedrag vooral moest leiden tot verandering van de uitkomst van het proces.

Procesmanagement versus projectmanagement

Procesmanagement verschilt op meerdere manieren van het bij het windmolenpark Noordoostpolder gebruikte projectmanagement. Projectmanagement wordt in veel gevallen gebruikt in een traditionele, hiërarchische structuur, waarbij de nadruk voornamelijk ligt op het intern beheer van een project en er minder aandacht is voor de belanghebbenden (Edelenbos & Klijn, 2009). Hierbij wordt eerst een beslissing genomen over de oplossing van het probleem, waarna het openbaar gemaakt wordt aan de partijen, en vervolgens verdedigen de besluitvormers hun argumenten. Het voordeel hiervan is dat er vaart en progressie in het project zit, maar deze gang van zaken heeft als nadeel dat belanghebbenden die niet betrokken zijn bij het besluitvormingsproces, zich verzetten tegen de aangedragen oplossing (Edelenbos & Klijn, 2009).

De verschillen tussen project- en procesmanagement kunnen volgens Edelenbos & Klijn (2009) worden weergegeven door middel van de volgende begrippen:

- *Openheid versus geslotenheid*: Procesmanagement heeft als doel zoveel mogelijk actoren te betrekken bij het proces, terwijl projectmanagement meer waarde hecht aan de voortgang van het project, waardoor het aantal actoren beperkt gehouden wordt.
- *Steun versus daadkracht*: In projectmanagement wordt daadkracht gezien als belangrijke factor om het project snel te behandelen, terwijl procesmanagement zich meer richt op het creëren van steun bij andere partijen, door relaties te onderhouden.
- *Gezamenlijk onderzoek versus alleenstaand onderzoek*: Door gezamenlijk onderzoek te doen naar relevante informatie en kennis, wordt door het hanteren van procesmanagement eerder consensus bereikt over relevante onderdelen van het onderzoek. In projectmanagement wordt ook hier uitgegaan van de voortgang van het proces, door het onderzoek door een partij te laten doen.

- *Oriëntatie op relaties versus oriëntatie op resultaten:* Bij procesmanagement is het belang van het onderhouden van relaties groot, terwijl bij projectmanagement de nadruk ligt op het resultaat.
- *Flexibiliteit versus vasthoudendheid:* In Procesmanagement moeten managers zich aan kunnen passen aan veranderende situaties, terwijl de uitgangssituatie bij projectmanagement is dat de manager zich gedurende het proces houdt aan de gestelde doelen.

Op basis van de bovenstaande verschillen tussen project- en procesmanagement, kan worden geconcludeerd dat bij het project in de casus gebruik gemaakt is van projectmanagement. In de beginnende fasen van het project zijn niet nadrukkelijk alle relevante actoren betrokken met de intentie dat deze partijen van invloed konden zijn op de uitkomst van het besluitvormingsproces. Daarnaast is er geen intentie geweest om bewust steun en draagvlak te creëren bij belanghebbenden. Projectleider Louter signaleert zelf dat er geen steun en draagvlak is onder de Urker bevolking (Louter, persoonlijke communicatie). De oplossing is vooraf geformuleerd in de vorm van het windmolenpark zoals dat uitgevoerd gaat worden. Dit komt erop neer dat er geen gezamenlijk onderzoek is gedaan naar mogelijke oplossingen rond de implementatie van een mogelijk windmolenpark in het IJsselmeer. Hiermee heeft de focus van het proces gelegen op het resultaat van het project, in plaats van de relaties tussen betrokken partijen in een proces. Aan de aangedragen doelstelling van het project is gedurende het hele project vastgehouden, waardoor de flexibiliteit van de manager wordt beperkt. Gepaard met de blokkademacht van de gemeente Urk in de staart van het proces en strategisch gedrag van de gemeente ten opzichte van de besluitvorming rond het windmolenpark, blijkt de vorm van projectmanagement contraproductief, mede doordat 'de kansen die in de grillige en ongestructureerde besluitvorming besloten liggen, niet worden benut' (De Bruijn, et al., 2008).

6.2 Participatie in een vroeg stadium: De Milieueffectrapportage

Voor elk project in Nederland dient een m.er. opgesteld te worden. In de m.e.r. worden effecten van projecten op het milieu en landschap onderzocht en gepresenteerd. In Nederland is het zo dat een MER beschikbaar is voor het publiek, die de rapportage in kan zien en bezwaren in kan dienen tegen de resultaten van het onderzoek. Participatie binnen de m.e.r. kan ervoor zorgen dat de genomen beslissingen in een project of proces, eerder geaccepteerd worden door het publiek. Zo kan het ervoor zorgen dat belangrijke aspecten van een project niet genegeerd worden, dat het publiek geïnformeerd wordt en kans krijgt hun zorgen te uiten, en voorstanders van een project kunnen leren van lokale kennis over de situatie (Portman, 2008). In de fase binnen de m.e.r. waarin gekeken wordt naar de relevantie van mogelijke problemen, de *scoping-*

fase, liggen mogelijkheden om de bevolking te betrekken binnen het onderzoek. De bevolking en andere actoren kunnen in deze fase aangeven wat belangrijk is en hoe men over bepaalde situaties denkt. Vier voorwaarden zijn gesteld door Portman (2008) om tot effectieve participatie in de scoping-fase van een m.e.r. te komen. Dit zijn effectieve communicatie, selectie van actoren van alle aspecten, prioritering van belangrijke issues, leren van elkaar, en de analyse van alternatieven. Deze begrippen zullen hieronder apart belicht worden.

Effectieve communicatie

De communicatie binnen een proces of project is belangrijk om een goede publieke participatie te realiseren. Het creëren van effectieve communicatie hangt af van de duidelijkheid van het proces, de transparantie, de begrijpelijkheid, en de toegankelijkheid van het proces (Portman, 2008). De rollen binnen- en doelen van de scoping-fase moeten duidelijk worden geformuleerd, terwijl voor iedereen duidelijk dient te zijn wat de verschillende partijen over het project denken, wat goed kan zijn voor het vertrouwen onder de bevolking. In de m.e.r. betreffende het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, was geen sprake van duidelijkheid onder de bevolking over de scoping-fase. De bevolking had na afronding van de reportage de mogelijkheid om het rapport in te zien, om vervolgens een zienswijze in te dienen bij ontevredenheid over het rapport. Door de bevolking van Urk te betrekken bij het stellen van de doelen en rollen van partijen binnen het proces rond de m.e.r., had het vertrouwen van de bevolking kunnen groeien.

Brede selectie van actoren

Ook binnen de scoping-fase is het belangrijk om alle mogelijke actoren te selecteren, zoals bedrijven, milieuorganisaties etc. Om deze actoren te selecteren, moeten alle leden van het publiek die mogelijk bezorgd zijn over een voorstel, of over kennis van het gebied beschikken worden geïdentificeerd (Portman, 2008). Deze mensen moeten door middel van een eerlijk proces dezelfde mogelijkheden hebben tot communicatie en invloed op het besluitvormingsproces, wat moet leiden tot een hogere mate van acceptatie van het uiteindelijke besluit (Portman, 2008). Indien dit was gedaan in de m.e.r. rond het windmolenpark Noordoostpolder, waren eventuele problemen in de gemeente Urk geïdentificeerd. Door deze problemen te bespreken met de bevolking was het mogelijk geweest, mede door kennis van het gebied van de bewoners, om de gestelde problemen te evalueren. Door de bevolking een stem te geven in het besluitvormingsproces had de mate van acceptatie van het resultaat misschien hoger kunnen liggen.

Prioritering

Een belangrijk onderdeel van de m.e.r. zou moeten zijn, dat de meeste aandacht van het onderzoek uitgaat naar die invloeden op het betreffende project die relevant zijn voor het besluitvormingsproces, en ervoor te zorgen dat deelnemers geen vertrouwen en motivatie verliezen door deze partijen geringe invloed op het besluitvormingsproces te laten hebben (Portman, 2008). Bovendien moet het publiek de kans hebben om de bedreigingen in kaart te brengen en mee te beslissen over het belang van deze bedreigingen (Portman, 2008). Dit is belangrijk om problemen te identificeren en te prioriteren. Bij het windmolenpark Noordoostpolder zou volgens deze indicator gekeken moeten worden naar het probleem van de gemeente Urk, namelijk het beschermd dorpsgezicht. Door de bevolking mee te laten denken in het prioriteren van issues rondom het windmolenpark, was in een vroeg stadium binnen de m.e.r. duidelijk geworden wat het meest belangrijke probleem was voor de bevolking en andere actoren. Het is echter zo geweest dat de bevolking van Urk niet voldoende is geïnformeerd en betrokken tijdens de m.e.r., waardoor na vrijgave van de definitieve MER het vertrouwen van partijen is afgenomen.

Leren van elkaar

Een goede m.e.r. gaat uit van kennis verkregen op drie niveaus. Ten eerste is het belangrijk dat lokale kennis gebruikt wordt binnen het proces, ten tweede moet er natuurlijk gebruik gemaakt worden van de kennis van experts die gedeeld moet worden met het publiek, en als laatste is de kennis die aanwezig is van voorgaande en gelijklopende m.e.r.-procedures belangrijk om te delen met partijen, om zo een hogere mate van consensus te bereiken (Portman, 2008). In de m.e.r. van het windmolenpark Noordoostpolder is gebruik gemaakt van een onderzoeksbureau met experts. Weinig is er gedaan met de kennis die op lokaal niveau in de nabije omgeving aanwezig is. Dit is een gemiste kans als het gaat om het delen van informatie en kennis over het gebied. Ook had er lering kunnen worden getrokken uit succesvolle implementaties van windmolenparken in andere gebieden.

Analyse van alternatieven

Binnen een m.e.r. is het gebruikelijk om verschillende alternatieven te toetsen naar hun invloed op het milieu en landschap. Deze alternatieven worden niet in een vroeg stadium van de m.e.r. getoetst, wat zou moeten om te voorkomen dat ontwikkelaars en overheden bevooroordeeld zijn bij het beoordelen van alternatieven, waarbij komt dat het budget van partijen laag is in vroegere stadia van het proces, wat het overwegen van alternatieven aantrekkelijker maakt (Portman, 2008). Het afwegen van alternatieven in de m.e.r. van het windmolenpark Noordoostpolder heeft

geleid tot de conclusie dat het vooraf aangewezen gebied het beste scoort op enkele punten, ten opzichte van andere alternatieven. Omdat het plan voorafgaand aan de m.e.r. duidelijk was, kan gesteld worden dat de initiatiefhebbende partijen bevooroordeeld geweest kunnen zijn ten opzichte van andere alternatieven. Het is volgens projectleider Louter echter zo, dat het windmolenpark Noordoostpolder een apart proces is geweest.

Doordat het initiatief vanuit de gemeente Noordoostpolder kwam, zijn er eerst alternatieven afgewogen binnen de gemeentegrenzen. Hierna is het echter een inpassingplan geworden, waarna we wel binnen de gemeentegrenzen hebben gekeken naar alternatieven, maar het is een landelijk park, waardoor ook gekeken moest worden of het gebied ook landelijk een van de beste locaties was... Met de MER-commissie is in ieder geval afgesproken dat meerdere locaties in het IJsselmeer werden bekeken, waaruit is gebleken dat meerdere locaties in het IJsselmeer geschikt zijn... Maar er moet niet alleen gekeken worden naar de milieueffecten van het windmolenpark, maar het moet ook economisch rendabel zijn en er moeten initiatiefnemers zijn. (Dirk Louter, persoonlijke communicatie)

Het feit dat in de gemeente Noordoostpolder partijen aanwezig waren die initiatieven wilden ondernemen ten aanzien van de komst van een windmolenpark, was een belangrijke factor om dit alternatief als de beste te beoordelen. De geformuleerde alternatieven zijn natuurlijk serieus overwogen, maar onduidelijk blijft of de aanwezigheid van initiatiefhebbende partijen in de gemeente Noordoostpolder niet de doorslag heeft gegeven. Indien dit het geval zou zijn, is het alternatief niet onbevooroordeeld gepresenteerd als beste alternatief.

De m.e.r. rond het windmolenpark Noordoostpolder

Na het vrijgeven van de MER over het te plaatsen windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, is er veel protest geweest tegen de m.e.r.. Reden hiervoor is dat de gemeente Urk niet gehoord is tijdens de procedure. De reactie van burgemeester Kroon op het positieve oordeel dat de MER-commissie gaf over aanleg van het windmolenpark, was: "Ik kan deze handelswijze van de commissie MER niet uitleggen aan de burger. Het gevoel op Urk leeft dat 600 serieuze zienswijzen van tafel zijn geveegd" (Duurzame Energie Thuis, 2010). Als het gaat om deelname aan besluitvorming in de m.e.r., hebben de gemeente Urk en het publiek niet kunnen participeren in het proces.

6.3 Conclusie

Uit dit hoofdstuk kunnen enkele conclusies worden opgemaakt betreffende het proces dat gevolgd is in de casus Noordoostpolder. Het gevoerde proces in de casus is onderzocht op basis van de theorie die is gevormd in hoofdstuk 2, waarbij de nadruk ligt op de theorie over procesmanagement, en het conceptueel raamwerk van Portman. Aan de hand van de gevormde theorie zijn aanbevelingen gedaan over wat anders had gemoeten om de nu aanwezige weerstand weg te nemen. In tabel 8 staan de hieronder uitgelegde mogelijke problemen van het huidige beleid, en de oplossingen die daarvoor gebruikt kunnen worden aan de hand van de theorie.

De weerstand tegen de komst van het windmolenpark komt vooral uit de gemeente Urk. Het is hierdoor zo dat twee partijen lijnrecht tegenover elkaar staan, namelijk de initiatiefhebbende partijen tegen, als belangrijkste partijen, de gemeente Urk en Urk Briest. Met de steun van de verschillende Ministeries, lijkt het erop dat naast een strijd tussen lokale overheden, een strijd tussen landelijk en lokaal wordt uitgevochten. De oorzaken van de problemen rond het windmolenpark, komen van allebei de kanten. De initiatiefhebbende partijen hebben te weinig ondernomen om met de gemeente Urk om tafel te gaan. De gemeente Urk is wel benaderd met de vraag mee te doen in het proces, maar na afwijzing is te snel opgegeven. Door alle betrokken partijen randvoorwaarden op te laten stellen in het begin van het proces, was meer duidelijkheid ontstaan over de standpunten van de verschillende partijen ten opzichte van het windmolenpark. Er is echter niet gekozen voor het opstellen van randvoorwaarden, omdat deze niet werden gerespecteerd. Door deze wel te respecteren, kan kritisch gekeken worden naar de eigen standpunten, waardoor onderhandelingen beter kunnen gaan lopen. De gemeente Urk heeft indirect als randvoorwaarde wel gesteld dat het dorpsgezicht beschermd moet blijven, maar tegelijk geweigerd te participeren in het besluitvormingsproces. De gebruikte doorzettingsmacht van de Minister van EZ, is geen vorm van command and control zoals gebruikt kan worden volgens de theorie over procesmanagement. Het gebruik hiervan heeft geleid tot extra weerstand vanuit de gemeente Urk, maar ook vanuit de Tweede Kamer. Daarnaast is de keuze voor het hanteren van projectmanagement in plaats van procesmanagement verkeerd gebleken. Door op enig moment over te stappen van project- naar procesmanagement, had gebruik gemaakt kunnen worden van de vorm van command and control die projectmanagement met zich meebrengt. In dat geval had de focus van de partijen gelegen op de onderlinge relaties, in plaats van alleen naar het resultaat te kijken.

Ook aan de kant van de gemeente Urk zijn fouten gemaakt gedurende het proces. De gemeente heeft zich in de beginfase van het proces te laconiek opgesteld ten opzichte van het

	Huidig beleid	Oplossing volgens theorie
1.	Starre houding gemeente Urk	Instemmen met participatie in proces
2.	Niet betrekken Urk in besluitvormingsproces	Overtuigen van gemeente Urk tot participatie
3.	Projectmatig werken met voorstanders en initiatiefnemers	Betrekken alle mogelijke partijen met eigen kernwaarden
4.	Laat informeren over komst windmolenpark	Gemeente Urk moet inwoners eerder informeren over plannen
5.	Het gebruik van doorzettingsmacht	Verkeerd gebruik van macht. Mag alleen gebruikt worden binnen proces waar partijen participeren, ter bevordering van het proces
6.	Vasthouden aan projectmanagement	Overstappen naar procesmanagement na aandringen gemeente Urk en Urk Briest
7.	Focus op resultaat	Focus op onderlinge relaties
8.	Niet betrekken publiek MER	Betrekken van publiek in MER
9.	Geen prioritering in MER	Prioriteren van issues binnen MER
10.	Geen gebruik lokale kennis	Lokale kennis over plangebied benutten
11.	MER opgesteld na vaststelling van windmolenpark Noordoostpolder	MER opstellen in vroeg stadium, om alternatieven onbevooroordeeld te beoordelen
12.	Weinig gedaan met ingediende zienswijzen	In plaats van achteraf mogelijkheid 'participatie', in een vroeg stadium betrekken in MER

Tabel 8: Mogelijke problemen van het huidig beleid en oplossingen die de gebruikte theorie had kunnen bieden.

besluitvormingsproces, door zich te verzetten tegen medewerking. De gedachte van de gemeente was volgens projectleider Louter, dat het park er toch niet zou komen, en dat de plannen erg vaag waren (Louter, persoonlijke communicatie). Toen bekend werd dat de plannen werden geconcretiseerd, wilde gemeente Urk wel participeren in het proces. In de staartfase van het proces is het echter te laat om invloed uit te oefenen op de uitkomst van het proces. Door in te stemmen met participatie in het proces, had de gemeente Urk randvoorwaarden op kunnen stellen ter bescherming van het dorpsgezicht. Door het stellen van randvoorwaarden hadden opvattingen van de initiatiefhebbende partijen en van de gemeente Urk kunnen veranderen ten opzichte van de eigen kernwaarden en die van de andere partijen. Om tot betere communicatie binnen het proces te komen en meer vertrouwen tussen de partijen te creëren, had de komst van een windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder het eerste onderhandelpunt moeten zijn. Over de komst van een windmolenpark, en het belang van windenergie voor Nederland, had elke partij positief kunnen oordelen.

Wat betreft de m.e.r. is er een aantal onderwerpen die beter in behandeling hadden kunnen worden genomen. Het opstellen van een MER is een ideaal moment in de besluitvorming om lokale bevolking en andere partijen te betrekken bij het

besluitvormingsproces. Door de bevolking van Urk en de gemeente Urk te betrekken bij het opstellen van de doelen en rollen binnen de MER, had het vertrouwen van het publiek in het project kunnen groeien. Indien het betrekken van publiek het geval was geweest, was een beter beeld ontstaan over de belangrijkste knelpunten binnen het project. Het beschermen van het dorpsgezicht van Urk had dan de hoogste prioriteit gekregen, waardoor aan dit probleem meer aandacht besteed had kunnen worden. Door het uitblijven van participatiemogelijkheden is het

vertrouwen van het publiek ten opzichte van het windmolenpark gedaald. De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen, is volgens de bewoners en gemeente van Urk niet serieus behandeld bij het vaststellen van het definitieve oordeel. Met het betrekken van het publiek en andere partijen, had gebruik gemaakt kunnen worden van lokale kennis. Deze kennis over het plangebied kan tot nieuwe inzichten leiden om aanwezige problemen op te lossen. Een van deze inzichten is het genereren van alternatieven. In de MER over het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder, is naast de effecten op het milieu en landschap misschien te veel gekeken naar de aanwezige initiatieven. Hierdoor komt de aanwezigheid van onbevooroordeelde beoordeling van alternatieven mogelijk in gevaar.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk zullen de conclusies van het onderzoek worden gepresenteerd. De conclusie wordt gebaseerd op de in het eerste hoofdstuk geformuleerde hoofdvraag:

Wat zijn de oorzaken en achtergronden van lokale politieke en maatschappelijke oppositie tegen windmolenparken, en in hoeverre kan procesmanagement deze oorzaken en achtergronden wegnemen of positief beïnvloeden?

Naast het antwoord op de hoofdvraag in de conclusie in paragraaf 7.1, zullen daarnaast aanbevelingen worden gedaan in paragraaf 7.2, om zo te voldoen aan de gestelde doelstelling geformuleerd in hoofdstuk 1. Ten slotte zal in paragraaf 7.3 een kritische reflectie op het onderzoek worden gegeven, waarbij de beperkingen van het onderzoek worden belicht.

7.1 Algemene conclusie

Rond implementatie van windmolenparken ontstaat in veel gevallen weerstand. Voor deze weerstand zijn meerdere verklaringen aan te wijzen. In hoofdstuk 4 is gekeken naar de meest voorkomende verklaringen voor het optreden van weerstand bij het realiseren van windmolenparken. Daaruit komt naar voren dat in veel gevallen van implementatie van windmolenparken wordt gesproken over het NIMBY-effect. Uit de literatuurstudie blijkt echter dat er twijfels zijn over het in brede zin als verklaring gelden van dit effect. De verklarende kracht van het NIMBY-effect ten opzichte van windmolenparken is gering, omdat het effect op meerdere manieren te interpreteren valt. Indien naar het NIMBY-effect gekeken wordt op basis van de verbondenheid van de identiteit van de bevolking met de plaats en de verstoring daarvan, wordt duidelijk dat het NIMBY-effect toch een rol kan spelen in het veroorzaken van weerstand.

Een andere gesignaleerd fenomeen bij windenergie is de zogenoemde social gap. De social gap is het 'gat' dat ontstaat tussen de hoge wenselijkheid van duurzame energie enerzijds,

en het lage uitvoeringspercentage van duurzame energieprojecten anderzijds. Dit gat kan worden verklaard door het gebrek aan informatie en vertrouwen van omwonenden in het gevoerde beleid. Het gebrek aan informatie en vertrouwen zorgt dan voor een beperkte steun van de bevolking ten opzichte van windenergie. Vertrouwen en gerechtigheid spelen ook een rol bij het ontstaan van weerstand tegen windmolenparken. Deze begrippen hebben naast de uitkomst van een proces ook betrekking op het proces zelf. Indien men vertrouwen heeft in het proces, is het vertrouwen in de uitkomst eveneens groter. Wanneer een windmolenpark gepland wordt, is het vertrouwen van de bevolking in de uitvoerende overheid van grote invloed op de algemene houding van de bevolking ten opzichte van het geplande windmolenpark.

Weerstand tegen plaatsing van windmolenparken wordt ook veroorzaakt door de drang die mensen hebben om het landschap en de omgeving te beschermen. Zo zijn de plaatsen waar het gunstig is om windmolens te plaatsen vaak open ruimten. Deze open ruimten zijn voor mensen van grote waarde, zeker als er weinig open ruimte beschikbaar is. Weerstand ontstaat hier ook doordat mensen gewend zijn aan langzame verandering van het landschap, maar ook door het feit dat de opgewekte stroom door een windmolenpark niet direct ten goede komt aan de omwonenden. Deze stroom wordt vaak gebruikt voor grotere stedelijke gebieden, die zelf geen hinder ondervinden van het windmolenpark.

De oorzaken van weerstand liggen niet altijd (en niet overwegend) bij omwonenden. Zo blijkt dat er vaak frictie ontstaat tussen overheden op verschillende niveaus. Zo is de steun van een lokale overheid aan een project, of aan windenergie in het algemeen, vaak doorslaggevend voor de steun van de bevolking voor daarmee gepaard gaande ontwikkelingen. Daarnaast is er vaak onduidelijkheid binnen en tussen verschillende organisaties en overheden, wat kan komen door een gebrek aan kennis en belangenverschillen.

Na de mogelijke oorzaken van weerstand tegen windmolenparken te hebben onderzocht, is er gekeken naar de casus windmolenpark Noordoostpolder. Door de argumenten van de tegenstanders van het windmolenpark te analyseren en te vergelijken met de gevonden mogelijke oorzaken uit hoofdstuk 4, zijn verschillende overeenkomsten gevonden. Zo is het volgens de bevolking van Urk onbegrijpelijk dat het windmolenpark in een van laatst overgebleven open ruimten in Nederland wordt geplaatst. Het IJsselmeer is een van de laatste plaatsen waar het 's nachts totaal donker en stil is.

De Urker bevolking identificeert zich op veel manieren met het dorp. Het dorp Urk is een deel van het leven van de mensen die er wonen. Deze identiteit kan worden aangetast door de komst van het windmolenpark. Het dorpsgezicht is beschermd, met de reden dat het bijdraagt aan een lange historie, waar de identiteit van de Urker bevolking door is ontstaan. Het voorgaande vormt dan ook een belangrijke reden voor de bevolking en gemeente van Urk om zich

tegen de plannen voor het windmolenpark te verzetten. Doordat de gemeente Urk zich nadrukkelijk verzet tegen de komst van het windmolenpark, is het vertrouwen van de bevolking in een positieve uitkomst van het besluitvormingsproces laag. De oprichting van het comité Urk Briest is een goed voorbeeld van georganiseerde weerstand tegen de plannen.

Voor de casus windmolenpark Noordoostpolder is vervolgens gekeken naar de mogelijkheden die het theoretisch kader biedt om de oorzaken en achtergronden van weerstand tegen de komst van het windmolenpark te achterhalen en oplossingen aan te dragen. Op basis van de analyse van de casus zijn oplossingen gezocht binnen het theoretisch kader, gebaseerd op procesmanagement en het raamwerk opgesteld door Portman. Een van de belangrijkste conclusies die getrokken kan worden, is dat de keuze voor projectmanagement minder kansen tot consensus biedt dan het inzetten van procesmanagement. Door de focus van het project te richten op voortgang en het resultaat van het project, en het gebruik van verschillende fasen en deadlines, is er weinig ruimte geweest voor onderhandelingen tussen een ruime variëteit aan partijen. Het hanteren van de in het theoretisch kader ontwikkelde benaderingswijze in het besluitvormingsproces, had meer kansen kunnen bieden om tot consensus, betrokkenheid of tolerantie te komen. Door alle relevante partijen te betrekken in een vroeg stadium van het proces en individuele kernwaarden op te laten stellen, hadden de partijen door de problemen te prioriteren kunnen komen tot 'quick wins'. Overeenstemming tussen de partijen over de komst van een windmolenpark en de belangen van het park ten opzichte van de Nederlandse doelstellingen op het gebied van duurzame energie, hadden een goed uitgangspunt kunnen zijn voor een goed proces. De weigering van de gemeente Urk om te participeren in het proces, heeft er echter voor gezorgd dat deze punten en de kernwaarden van de gemeenten en gemeenschap Urk in het besluitvormingsproces niet van belang zijn geweest. Deze weigering heeft er uiteindelijk toe geleid dat de weerstand in de gemeente Urk nog verder is gegroeid.

Door niet mee te doen in het besluitvormingsproces, heeft de gemeente de eigen kansen op invloed verspeeld. Door de inwoners van de gemeente niet op de hoogte te brengen van de plannen voor het windmolenpark, is de kans op participatie uitgesloten. Als de inwoners waren geïnformeerd, had de gemeente onder druk van de inwoners mogelijk alsnog deelgenomen aan het proces. De initiatiefhebbende partijen hebben echter ook niet genoeg gedaan om de gemeente Urk bij het proces te betrekken. Het project is voortgezet zonder de gemeente Urk, die na concretisering van de plannen toch wel wenste te participeren in het proces. Door het voorop stellen van het doel en de oplossing, was dit echter onmogelijk geworden.

De verplichting om een MER op te stellen, biedt eveneens kansen voor het publiek om te participeren. Door het publiek te betrekken in een vroeg stadium van het proces van de m.e.r., kan het vertrouwen en de mate van acceptatie ten opzichte van het windmolenpark toenemen.

Het is in de m.e.r. in Nederland echter niet gebruikelijk om verschillende partijen te laten participeren in het onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een enkele partij, terwijl het betrekken van meerdere partijen kan leiden tot een beter proces in het algemeen. Na uitgave van het MER is er de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen tegen de aanbevelingen. Die zienswijzen zijn volgens de Urker bevolking en de gemeente Urk niet serieus genomen. Dit heeft geleid tot een toename van weerstand en een afname van vertrouwen in het proces. Door het publiek te laten participeren, had gebruik gemaakt kunnen worden van lokale kennis, terwijl ook beter gekeken had kunnen worden naar alternatieven. Indien alternatieven in een vroeg stadium worden onderzocht, is de kans op bevooroordeling kleiner.

Het uitgevoerde traject van het project heeft geleid tot veel weerstand. Deze weerstand heeft er tevens toe geleid dat er Kamervragen zijn gesteld, en dat het project vertraging heeft opgelopen. Door het gebruik van doorzettingsmacht heeft de minister van EZ ervoor gezorgd dat het project weer op gang kwam. Hierdoor werden partijen als de gemeente Urk en Urk Briest, voor zover dat nog niet het geval was, buitenspel gezet. Ook dit leidde tot een toename in weerstand. Om de doelstellingen van de overheid om CO₂-uitstoot met 20% te reduceren voor het jaar 2020 te halen, zal een andere aanpak van dergelijke grootschalig projecten moeten worden gehanteerd. Door procesmanagement toe te passen en de m.e.r. te veranderen, zijn de kansen om tot een hogere mate van acceptatie te komen groter.

7.2 Aanbevelingen

Procesmanagement en aanpassing van de m.e.r. kunnen, indien goed toegepast, zorgen voor een hogere mate van acceptatie van windmolenparken, en oorzaken en achtergronden van verzet tegen windmolenparken reduceren. In 2020 moet de CO₂-uitstoot door Nederland zijn verminderd met 20%. Om deze doelstelling te behalen, moeten windmolenparken van aanzienlijke omvang worden gerealiseerd. Door de projectmatige aanpak van het besluitvormingsproces wordt veel weerstand gecreëerd, waardoor implementatie van dergelijke projecten vaak ernstige vertraging oploopt. Om de gestelde doelen van de overheid ten opzichte van CO₂-reductie te behalen, worden in deze paragraaf enkele aanbevelingen gedaan:

- Een eerste aanbeveling voor partijen die rechtstreeks zijn betrokken bij de komst van een windmolenpark, is dat niet direct naar het resultaat moet worden gekeken. Door het betrekken van *alle* relevante partijen in het besluitvormingsproces, kan de nadruk worden gelegd op de onderlinge relaties en op de kernwaarden van de betrokken actoren. Indien alle partijen zich openstellen voor onderhandelingen en ruimte bieden ten opzichte van

deadlines, kunnen oplossingen worden gevonden voor de problemen rond implementatie van een windmolenpark.

- ‘Command and control’, zoals doorzettingsmacht, alleen gebruiken indien het proces niet voldoet. Bij gebruik van command and control moet echter wel gezorgd worden dat dit ten goede komt aan het proces. Een brede vertegenwoordiging van stakeholders binnen een proces is belangrijker dan het vasthouden aan gestelde deadlines.
- Het proces moet begonnen worden met onderhandelingen over redelijk eenvoudige onderwerpen waarbij de kans op overeenstemming groot is. Dit zorgt voor een goede onderhandelings sfeer en creëert vertrouwen tussen partijen onderling. Wanneer de sfeer en het vertrouwen tussen de partijen is toegenomen, kunnen de belangrijkste issues worden besproken, waardoor in een vroeg stadium duidelijkheid ontstaat over de prioritering van problemen.
- Het veranderen van de m.e.r. ten behoeve van de betrokken partijen, kan leiden tot meer informatie kennis. Door kennis uit de lokale omgeving van het plangebied te benutten, kunnen experts en beleidsvormers leren van de lokale omgeving. Door het publiek te betrekken in de m.e.r. worden eveneens die belangen duidelijk, waardoor de grootste knelpunten als eerste kunnen worden behandeld.

7.3 Kritische reflectie

In deze paragraaf zullen kort de beperkingen van het onderzoek en de resultaten worden besproken, alvorens mogelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoek te doen.

Het eerste punt van mogelijke kritiek, is het feit dat een windmolenpark van een dergelijke omvang als die in de gemeente Noordoostpolder, nog niet eerder in Nederland is gerealiseerd. Indien het project in de IJsselmeer afgerond is, zal het windmolenpark het grootste zijn van Nederland dat op land is geplaatst. Hierdoor zijn weinig ervaringen bekend van windmolenparken waar zich een soortgelijk proces heeft voorgedaan als in de gemeente Noordoostpolder.

Daarnaast is het zo dat het onderzoek weinig diepte heeft in de vorm van uitgebreide analyses. Er is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, in combinatie met een interview en bestudering van verschillende uitingen in de media. Uitgebreidere interviews of enquêtes hadden kunnen zorgen voor beter onderzoeksmateriaal, wat door tijdgebrek echter niet haalbaar is geweest.

Een ander belangrijk punt van kritiek kan zijn dat de onderzochte casus zich nog in de planfase bevindt. Doordat het proces nog niet voltooid is, kunnen zich in de toekomst veranderingen voordoen, waardoor het proces er anders uit komt te zien. Dit onderzoek is dan

ook gebaseerd op de planfasen die zich tot dusver hebben voorgedaan. In het interview met de projectleider van het windmolenpark Noordoostpolder kwam naar voren dat het Rijksinpassingsplan in juni 2010 zou worden vrijgegeven, en dat daarin concessies worden gedaan aan de gemeente Urk. Naar inschatting van Louter zullen deze concessies voor Urk echter niet genoeg zijn, waardoor de houding ten opzichte van het park niet zal veranderen (Louter, persoonlijke communicatie).

Als aanbeveling voor vervolgonderzoek zou er gekeken kunnen worden naar vergelijkbare projecten in het buitenland. Door middel van een vergelijkende analyse van de gebruikte besluitvormingsprocessen kan duidelijker worden of/en op welke manier deze verschillen leiden tot meer of minder weerstand. Het windmolenpark in de gemeente Noordoostpolder kan na afronding beter worden geanalyseerd en tevens dienen als referentie voor toekomstige soortgelijke projecten.

Literatuurlijst

- Agterbosch, S., & Breukers, S. (2008). Socio-political embedding of onshore wind power in the Netherlands and North Rhine-Westphalia. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(5), 633-648.
- Agterbosch, S., Glasbergen, P., & Vermeulen, W. J. V. (2007). Social barriers in wind power implementation in The Netherlands: Perceptions of wind power entrepreneurs and local civil servants of institutional and social conditions in realizing wind power projects. *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 11(6), 1025-1055.
- Agterbosch, S., Meertens, R. M., & Vermeulen, W. J. V. (2009). The relative importance of social and institutional conditions in the planning of wind power projects. *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 13(2), 393-405.
- Aitken, M. (2010). Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature. *Energy Policy*, 38(4), 1834-1841.
- Bell, D., Gray, T., & Haggett, C. (2005). The 'social gap' in wind farm siting decisions: Explanations and policy responses. *Environmental Politics*, 14(4), 460-477.
- Bosch & Van Rijn. (2008). *Projectenboek Windenergie: Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding*: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Ministerie van Economische Zaken (EZ), Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
- De Bruijn, J. A., Ten Heuvelhof, E. F., & In 't Veld, R. J. (2008). *Procesmanagement* (3 ed.): Academic Service.
- De Stentor. (2009, 16-02-2009). ONS Noordoostpolder noemt gang van zaken bij windpark 'schande'. *de Stentor*.
- Decide. (2010). *Krachtenveldanalyse van de besluitvorming rond het windmolenpark De Windkoepel NOP*. Amersfoort: Dutch group bv.
- Devine-Wright, P. (2009). Rethinking NIMBYism: The Role of Place Attachment and Place Identity in Explaining Place-protective Action. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 19(6), 426-441.
- Duurzame Energie Thuis. (2010). Windpark Noordoostpolder krijgt positief MER-oordeel; Urk boos en teleurgesteld. Retrieved 15-06-2010, 2010, from <http://www.duurzameenergiethuis.nl/politiek/windpark-noordoostpolder-krijgt-positief-mer-oordeel-urk-boos-en-teleurgesteld-4545.html>
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2009). Project Versus Process Management In Public-Private Partnership: Relation Between Management Style And Outcomes. *International Public Management Journal*, 12(3), 310-331.
- Enserink, G. (2010). *Structuurvisie Lemsterland: Poort van Fryslân*: Gemeente Lemsterland.
- European Union. (2003). *Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the council*.
- Friesch Dagblad. (2009, 11-09-2009). Lemmer kritisch over windpark aan de einder. *Friesch Dagblad*.
- Gee, K. (2010). Offshore wind power development as affected by seascape values on the German North Sea coast. *Land use policy*, 27(2), 185-194.
- Gemeente Urk. (2010). Retrieved 01-06-2010, 2010, from <http://www.urk.nl/index.php?simaction=frameset&mediumid=14>
- Gross, C. (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy*, 35(5), 2727-2736.
- Jones, C., & Eiser, R. (2009). Identifying predictors of attitudes towards local onshore wind development with reference to an English case study. *Energy Policy*, 37(2009), 4604-4614.
- Klick, H., & Smith, E. (2010). Public understanding of and support for wind power in the United States. [Article]. *Renewable Energy*, 35(7), 1585-1591.

- Kuehn, R. (2002). The "Justice" in Environmental Justice. *Miscellaneous Publications of the Center for Environmental Communications, Loyola University New Orleans*(1), 15-23.
- Leeuwarder Courant. (2010, 28-05-2010). Ministerie geeft bouwvergunning voor windmolens Lemsterland. *Leeuwarder Courant*.
- MacCoun, R. J. (2005). Voice, control, and belonging: The double-edged sword of procedural fairness. *Annual Review of Law and Social Science*, 1, 171-201.
- Maguire, L., & Lind, E. (2003). Public participation in environmental decisions: stakeholders, authorities and procedural justice. *International Journal of Global Environmental Issues*, 3(2), 133-148.
- Mander, S. L. (2007). Regional renewable energy policy: A process of coalition building. *Global Environmental Politics*, 7(2), 45-+.
- Ministerie van Economische Zaken. (2001). *Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie*.
- Ministerie van Economische Zaken. (2002). *Energierapport 2002: Investeren in energie, keuzes voor de toekomst*.
- Besluit van 29 januari 2009 tot aanwijzing van besluiten in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten), 1-6 C.F.R. (2009a).
- Wet van 2 juli 1998, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998), Artikel 9b C.F.R. (2009b).
- Ministerie van LNV. (2006). *Natura 2000 Doelendocument: Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten*: Ministerie van LNV.
- Monumentenwet 1988, 1 C.F.R. (1988).
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2007). *Nieuwe energie voor het klimaat: Werkprogramma schoon en zuinig*: Ministerie van VROM.
- Nadai, A., & Labussiere, O. (2009). Wind power planning in France (Aveyron), from state regulation to local planning. *Land use policy*, 26(3), 744-754.
- Nationaal Kritisch Platform Windenergie. (2010a). NKPW verzoekt Tweede Kamer wind-op-land controversieel te verklaren. Retrieved 07-06-2010, 2010, from http://www.nkpw.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=744&Itemid=44
- Nationaal Kritisch Platform Windenergie. (2010b). Wat is het NKPW? Retrieved 07-06-2010, 2010, from http://www.nkpw.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=188&Itemid=71
- NRC Handelsblad. (2009, 18-11-2009). Minister Van der Hoeven steunt bouw windmolenpark Urk. *NRC Handelsblad*.
- Pasqualetti, M. (2000). Morality space, and the power of wind-energy landscapes. *Geographical Review*, 90(3), 381-394.
- Pasqualetti, M., Gipe, P., & Richter, R. W. (2002). A Landscape of Power. In J. P. Martin, G. Paul & W. R. Robert (Eds.), *Wind Power in View* (pp. 3-16). San Diego: Academic Press.
- Plasterk, R. A. H. (2009). *Windmolens nabij Urk*.
- Pondera Consult. (2009). *Milieu effect rapport windpark Noordoostpolder uitgebreide samenvatting*: Koepel Windenergie Noordoostpolder.
- Portman, M. (2008). Involving the public in the impact assessment of offshore renewable energy facilities. *Marine Policy*, 33(2009), 332-338.
- Provincie Flevoland. Standcijfers bevolking Flevoland en Flevolandse gemeenten (1 januari 2009). Retrieved 20-05-2010, 2010, from <http://www.flevoland.nl/flevoland-in-beeld-en-cij/Feiten-en-cijfers/bevolking/standcijfers-bevolking-fl/>
- Reformatorisch Dagblad. (2009, 11-12-2009). "Plan windpark Urk buiten proporties". *Reformatorisch Dagblad*.
- Rijken, K. (2010, 26-02-2010). Ministeriële powerplay. *Binnenlands Bestuur*.
- Schreuder, A. (2009, 03-04-2009). Urkers bevechten windmolenpark. *NRC Handelsblad*.

- Sorensen, H. C., Hansen, L. K., Hammarlund, K., & Larsen, J. H. (2002). Experience with and strategies for public involvement in offshore wind projects. *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 1(4), 327-336.
- Stichting Erfgoed Urk. (2010). Retrieved 02-06-2010, 2010, from <http://erfgoedurk.blogspot.com/>
- Swofford, J., & Slattery, M. (2010). Public attitudes of wind energy in Texas: Local communities in close proximity to wind farms and their effect on decision-making. [Article]. *Energy Policy*, 38(5), 2508-2519.
- Tellit Productions (Writer). (2010). Urk strijdt tegen mega windmolenpark. Nederland: Gemeente Urk.
- The Smart Agent Company. (2008). *Het vergroten van betrokkenheid bij windenergie: Een burgerparticipatieproject*: Project Landelijke Uitwerking Windenergie Ministerie van VROM (Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).
- Toke, D. (2002). Wind power in UK and Denmark: Can rational choice help explain different outcomes? *Environmental Politics*, 11(4), 83-100.
- Urk Briest. (2010). Retrieved 03-06-2010, 2010, from <http://www.urkbriest.nl/>
- Van Bommel architectuur en stedenbouw. (2008). *URK beschermd dorpsgezicht: Aanwijzingsvoorstel voor bescherming van Urk als beschermd gezicht in de zin van de Monumentenwet 1988*: Het Oversticht.
- Van der Hoeven, M. J. A. (2009a). *De te gebruiken doorzettingsmacht bij de besluitvorming over het windmolenpark in de Noordoostpolder*.
- Van der Hoeven, M. J. A. (2009b). *Gang van zaken rond het project 'Windenergie in de Noordoostpolder'*.
- Van der Horst, D. (2007). NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy Policy*, 35(5), 2705-2714.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4 ed.). Den Haag: LEMMA.
- Warren, C. R., Lumsden, C., O'Dowd, S., & Birnie, R. V. (2005). 'Green On Green': Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), 853 - 875.
- Warren, C. R., & McFadyen, M. (2010). Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland. [doi: DOI: 10.1016/j.landusepol.2008.12.010]. *Land use policy*, 27(2), 204-213.
- Whitehead, M. (2007). *Spaces of sustainability: Geographical perspectives on the sustainable society*. New York: Routledge.
- Wind Service Holland. (2010). Windenergie in Nederland. Retrieved 04-03-2010, 2010, from <http://home.kpn.nl/windsh/statistiek.html>
- Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*, 21(1), 49-64.
- Wolsink, M. (2007a). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy*, 35(5), 2692-2704.
- Wolsink, M. (2007b). Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 11(6), 1188-1207.
- Wolsink, M. (2010). Near-shore wind power-Protected seascapes, environmentalists' attitudes, and the technocratic planning perspective. *Land use policy*, 27(2), 195-203.
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35(5), 2683-2691.
- Zuid-Friesland. (2010, 16-03-2010). Lemsterland weigert bouwaanvraag windmolens. *Zuid-Friesland*.

