

# Beleidsuitvoering windenergieopgave Zuid-Holland



**Masterthesis Bestuurskunde**

**Student** : Martijn van de Ven  
**Studentnummer** : 442334  
**1<sup>e</sup> Begeleider** : Prof. Dr. Jurian Edelenbos  
**2<sup>e</sup> Begeleider** : Dr. Mike Duijn  
**Datum** : 29 juli 2018

## Afkortingenlijst

BAR	Gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk
BLOW	Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie
CO2	Koolstofdioxide
DDE	Duurzame Decentrale Energie
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FTE	Fulltime-equivalent
HSL	Hogesnelheidslijn
IPO	Interprovinciaal Overleg
MER	Milieueffectrapportage
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
MW	Megawatt
NIMBY	Not in my backyard
NLVOW	Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines
NWEA	Nederlandse Windenergie Associatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PIP	Provinciaal Inpassingsplan
PJ	Petajoule
PS	Provinciale Staten
PZH	Provincie Zuid-Holland (de organisatie)
REKS	Regionale Energie en Klimaatstrategie
RO	Ruimtelijke Ordening
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDE	Subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie
SER	Sociaal-Economische Raad
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRM	Visie Ruimte en Mobiliteit (PZH)
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

## Voorwoord

Deze masterthesis is geschreven ter afronding van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In dit onderzoek staat het onderwerp beleidsuitvoering centraal. Mijn verwondering over een achterblijvende realisatie van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland vormde de aanleiding tot het willen doen van dit onderzoek. Bovendien sloot het aan mijn behoefte om meer diepgaand inzicht te verkrijgen in factoren die van invloed zijn op de mate van beleidsuitvoering.

Theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' worden benut om de mate van beleidsuitvoering van een complexe ruimtelijke opgave te verklaren. Casus is de beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland.

Met het gereedkomen van deze masterthesis sluit ik een intensieve en in meerdere opzichten leerzame periode af. Jurian Edelenbos, Mike Duijn en Joyce Heida ben ik bijzonder dankbaar voor hun waardevolle feedback en aanhoudende support.

# Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	2
Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	6
1 Inleiding.....	7
1.1 Achtergrond .....	7
1.2 Probleemstelling .....	7
1.3 Relevantie .....	8
1.4 Leeswijzer.....	8
2 Theoretisch kader.....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Beleid en beleidscyclus .....	9
2.3 Beleidsimplementatie .....	11
2.3.1 Benaderingen van beleidsimplementatie .....	12
2.3.2 Top-down-benadering .....	12
2.3.3 Bottom-up-benadering .....	12
2.3.4 Forward-and-backward-mapping .....	13
2.4 Beleidsconvergentie.....	14
2.4.1 Beleidsgelijkheid .....	14
2.4.2 Beleidsconvergentie.....	15
2.4.3 Oorzaken van beleidsconvergentie.....	16
2.4.4 Beleidsdivergentie.....	17
2.5 Conformiteit.....	17
2.5.1 Typen conformiteit .....	17
2.5.2 Oorzaken van conformiteit .....	17
2.6 Deelconclusie .....	19
3 Onderzoeksontwerp.....	20
3.1 Conceptueel model.....	20
3.2 Operationalisering .....	20
3.3.1 Operationalisering ‘Beleidsimplementatie’ .....	21
3.3.2 Operationalisering ‘Beleidsconvergentie’ .....	21
3.3.3 Operationalisering ‘Conformiteit’ .....	23
3.3.4 Operationalisering ‘Beleidsuitvoering conform beleidsintentie’.....	24
3.3.5 Meetbaarheid indicatoren .....	24
3.4 Onderzoeksmethode .....	24
4 Casusintroductie .....	28

5	Analyse.....	30
5.1	Variabele ‘Sturingskenmerken’ .....	30
5.2	Variabele ‘Internationale factoren’ .....	35
5.3	Variabele ‘Nationale factoren’ .....	39
5.4	Variabele ‘Beleidskenmerken en dimensies’ .....	42
5.5	Variabele ‘Kenmerken van beleid en beleidstheorie’ .....	47
5.6	Variabele ‘Kenmerken van de uitvoerende organisatie’ .....	49
5.7	Variabele ‘Kenmerken van de uitvoerende actoren’ .....	51
5.8	Variabele ‘Omgevingsinvloeden’ .....	54
5.9	Variabele ‘Beleidsuitvoering conform beleidsintentie’ .....	57
5.10	Aanvullingen .....	61
5.11	Meest bepalende factoren beleidsuitvoering.....	62
5.12	Deelconclusie .....	63
6	Conclusie .....	67
6.1	Conclusie .....	67
6.2	Sturingshandreikingen .....	68
6.3	Vooruitblik (wind)energieopgave .....	70
6.4	Reflectie .....	71
	Literatuurlijst .....	73
Bijlage 1	Survey formulier.....	76
Bijlage 2	Survey cumulatief.....	85
Bijlage 3	Survey ranking.....	90

## Samenvatting

Deze studie onderzoekt welke factoren uit de theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' verklaring geven voor de mate van beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland.

De inventarisatie en bestudering van de verschillende theorieën heeft geleid tot identificatie van een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering. De onafhankelijke variabelen 'Sturingskenmerken', 'Internationale factoren', 'Nationale factoren', 'Beleidskenmerken en dimensies', 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'Kenmerken van de uitvoerende organisatie', 'Kenmerken van de uitvoerende actoren' en 'Omgevingsinvloeden' staan in causaal verband met, en zijn direct van invloed op de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'.

Via interviews met een survey-gedeelte is onderzocht in welke mate de factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig zijn. Respondenten zijn sleutelfactoren (beleidsbepalers en beleidsuitvoerders, overheden en niet-overheden) die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland in de periode 2012-heden.

Uit de analyse kan worden opgemaakt dat zowel factoren uit de theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' als 'Conformiteit' verklaring geven voor de mate van beleidsuitvoering.

Dimensies binnen de onafhankelijke variabelen 'Sturingskenmerken', 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'Kenmerken van de uitvoerende actoren' en 'Omgevingsinvloeden' zijn echter het meest bepalend geweest voor de mate van beleidsuitvoering. De beleidsuitvoering van de windenergieopgave is het meest positief beïnvloed door de dimensies 'Top-down-benadering', 'Beleid' en 'Forward-and-backward-mapping' en het meest negatief door de dimensies 'Top-down-benadering', 'Taakomgeving' en 'Motivatie'.

Ten aanzien van de dimensie 'Top-down-benadering' valt op te merken dat deze dimensie de beleidsuitvoering niet alleen in positieve zin beïnvloedt doordat hierdoor de beleidsintentie successievelijk is doorvertaald naar concrete taakstellingen op regionaal en lokaal niveau, maar ook in negatieve zin doordat deze als directief ervaren benadering bijna automatisch leidt tot verminderde motivatie of weerstand bij (beoogde) beleidsuitvoerders.

Voor de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' is uit de analyse gebleken dat de uitvoerende actoren niet allemaal conform de beleidsintentie presteren en cumulatief niet op tijd de doelstelling gaan behalen. Uit de verschillende verwachtingen kan op worden gemaakt dat met enkele jaren vertraging de doelstelling wel kan worden behaald. Het handelen van de uitvoerende actoren overwegend conform de beleidsintentie is, maar door beleidsbepalers negatiever wordt beoordeeld vanwege de vertraging. Qua effecten aangegeven wordt dat de beleidsdoelstelling behaald gaat worden, maar dat de maatschappelijke acceptatie van windturbines verder zal afnemen door de zichtbare cumulatieve impact van de huidige beleidsuitvoering en doordat alternatieve vormen van duurzame energieopwekking steeds meer binnen bereik komen door technologische ontwikkelingen.

Beleidsbepalers benadrukken vooral dat de doelstelling niet op tijd wordt behaald, beleidsbepalers en beleidsuitvoerders geven aan dat er allerlei redenen voor de vertraging zijn die (uitzonderingen daargelaten) niet kunnen worden toegerekend aan een enkele actor, en beleidsuitvoerders geven aan dat de doelstelling daarom met een in hun optiek acceptabele vertraging van enkele jaren wordt behaald.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Op 6 september 2013 is het 'Energieakkoord voor Duurzame Groei' (verder: Energieakkoord) gepubliceerd door de Sociaal-Economische Raad (SER). Ruim veertig organisaties hebben zich aan dit Energieakkoord verbonden. Kern van het Energieakkoord zijn afspraken over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Een van de tien pijlers van het Energieakkoord is het 'Opschalen van hernieuwbare energieopwekking'. Het doel daarvan is een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking van 4 procent (in ijkjaar 2013) naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023, onder andere te bereiken via 'Wind op land'. Afgesproken is om in 2020 6000 megawatt (MW) operationeel windvermogen op land te hebben gerealiseerd, verdeeld over de provincies<sup>1</sup>.

De Provincie Zuid-Holland, in het Energieakkoord vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO), staat voor de opgave om 735,5 MW opgesteld vermogen windenergie te realiseren voor 2020<sup>2</sup>. Deze opgave is spannend omdat de Provincie verantwoordelijkheid draagt om dit doel te bereiken en anderzijds afhankelijk is van andere actoren om de afgesproken hoeveelheid windenergie daadwerkelijk te realiseren.

Affiniteit met deze spannende opgave, de behoefte aan verdieping in de theorieën en praktijk van 'Beleidsimplementatie', recente berichtgeving in de media over de achterblijvende voortgang<sup>3</sup> van de windenergieopgave gevolgd door zeer recente berichtgeving over de nieuwe Klimaatwet en het nieuwe Klimaatakkoord, vormden samen de aanleiding voor het willen doen van dit bestuurskundig onderzoek.

## 1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek stelt het onderwerp beleidsuitvoering centraal en heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het verklaren van de mate van beleidsuitvoering van (een) complexe ruimtelijke opgave(n) door uit wetenschappelijke literatuur afgeleide principes van beleidsimplementatie, beleidsconvergentie en conformiteit te vergelijken met een casus uit de praktijk; de beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland, zoals daarover in documenten en in interviews met sleutelfiguren gerapporteerd wordt.

### Hoofdvraag

Welke factoren uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' geven verklaring voor de mate van beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' komen in de literatuur voor?
2. Welke factoren uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering kunnen uit de literatuur worden afgeleid?
3. In welke mate zijn de uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' afgeleide factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig bij actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?

---

<sup>1</sup> <http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/windenergie>

<sup>3</sup> [www.nrc.nl/nieuws/2017/08/21/wind-is-voor-zuid-holland-nu-een-besmette-term-12619960-a1570634](http://www.nrc.nl/nieuws/2017/08/21/wind-is-voor-zuid-holland-nu-een-besmette-term-12619960-a1570634)

### 1.3 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek ligt zowel op maatschappelijk en wetenschappelijk vlak.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat de energieopgave (inter)nationaal gezien urgent en belangrijk is. Er is een groeiende noodzaak om te komen tot een energie-efficiënte, duurzame en emissiearme energiehuishouding zowel vanuit economisch oogpunt, vanuit het tegengaan van klimaatverandering als vanuit de wens voor een schonere leefomgeving. Beleidsbepalers en beleidsuitvoerders, overheden en niet-overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van deze opgave. Het handelen van de organisaties afzonderlijk en als geheel is van invloed op de realisatie van de energieopgave. De uitkomst van onderzoek geeft inzicht in factoren die van invloed zijn op de beleidsuitvoering. Deze inzichten kunnen een bijdrage leveren aan de discussie over de relatie tussen beleid en uitvoering, waardoor organisaties individueel en als groep beter kunnen presteren en tot resultaat kunnen komen, niet alleen voor wat betreft windenergie, maar ook voor andere (energie)ambities met een forse ruimtelijke impact.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat de beleidsuitvoering van complexe opgaven een actueel en relevant bestuurskundig onderwerp is. Steeds vaker is er sprake van mondiale opgaven die een lokale uitvoering vereisen. Afzonderlijke theorieën uit de bestuurskunde kunnen de mate van beleidsuitvoering slechts deels verklaren. Juist de combinatie van theorieën kan een meer volledige verklaring opleveren van de beleidsuitvoering. Om die reden worden in dit onderzoek de theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' benut. Uit vooronderzoek is gebleken dat er voldoende recente wetenschappelijke literatuur beschikbaar is over beleidsimplementatie, beleidsconvergentie en conformiteit.

### 1.4 Leeswijzer

Dit rapport werkt via beantwoording van de deelvragen stap voor stap toe naar beantwoording van de hoofdvraag. Hoofdstuk 2 omvat het theoretisch kader waarin -na een beknopte toelichting op het begrip 'beleid' en de beleidscyclus- toonaangevende theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' worden belicht. Hiertoe zijn diverse wetenschappelijke bronnen bestudeerd. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 1: *'Welke theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' komen in de literatuur voor?'* en deelvraag 2: *'Welke factoren uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering kunnen uit de literatuur worden afgeleid?'*

In hoofdstuk 3 komt het onderzoeksontwerp aan bod, dat bestaat uit het conceptueel model, de operationalisering van de (on)afhankelijke variabelen en een beschrijving van de onderzoeksmethode. Hoofdstuk 4 betreft de casusintroductie waarin aandacht wordt besteed aan de (inter)nationale context en de hoofdlijnen van de windenergieopgave in Zuid-Holland.

De analyse waarin de uit documenten en interviews verworven data in verband wordt gebracht met de theoretische inzichten uit het theoretisch kader, is het onderwerp van hoofdstuk 5. Hiermee wordt antwoord gegeven op deelvraag 3: *'In welke mate zijn de uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' afgeleide factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig bij actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?'*

In hoofdstuk 6, conclusie, wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *'Welke factoren uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' geven verklaring voor de mate van beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?'* Op basis van het uitgevoerde onderzoek worden vervolgens sturingshandreikingen gedaan, een vooruitblik gegeven op de nabije toekomst van de (wind)energieopgave en een reflectie op het uitgevoerde onderzoek gegeven met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Om het onderscheid tussen de provincie als gebied en de provincie als organisatie te duiden, zal in dit rapport 'provincie Zuid-Holland' worden geschreven wanneer het gebied wordt bedoeld, en zal 'Provincie Zuid-Holland' of de afkorting 'PZH' worden geschreven wanneer de organisatie wordt bedoeld.



## 2 Theoretisch kader

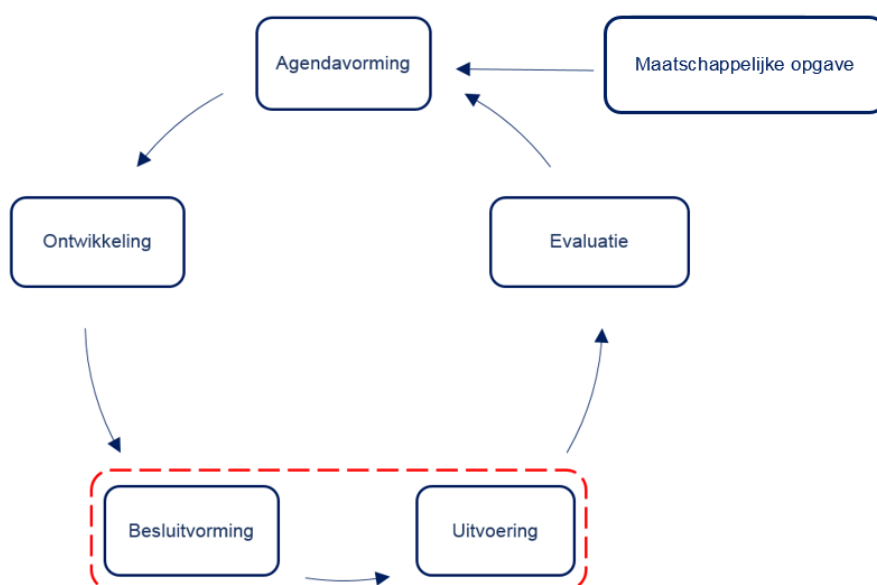
### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet, dat is ingericht om op basis van wetenschappelijke bronnen te komen tot beantwoording van de eerste twee deelvragen: (1) 'Welke theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' komen in de literatuur voor?' en (2) 'Welke factoren uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering kunnen uit de literatuur worden afgeleid?'

In het kader van dit onderzoek worden bondig het begrip 'beleid' en de beleidscyclus toegelicht in paragraaf 2.2 om de begrippen 'beleidsbeslissing' en 'beleidsuitvoering' in context te kunnen plaatsen. De theorie van 'Beleidsimplementatie' is weergegeven in paragraaf 2.3, waarin de belangrijkste benaderingen van deze theorie in kaart worden gebracht. De theorie van 'Beleidsconvergentie' wordt uiteengezet in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 wordt aandacht besteed aan de theorie van 'Conformiteit' waarbij de factoren worden weergegeven die van invloed zijn op de mate waarin de beleidsresultaten overeenkomen met de beleidsintentie.

### 2.2 Beleid en beleidscyclus

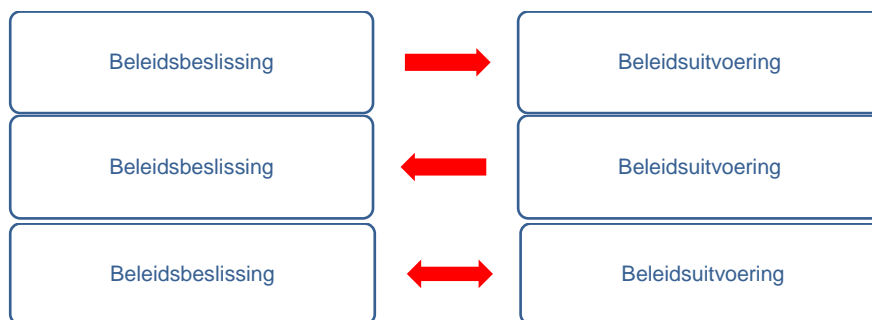
Een kenmerk van (complexe) maatschappelijke opgaven is dat er vaak diverse belangen en actoren bij betrokken zijn. Dit betekent dat een politiek antwoord van de samenleving als geheel nodig is om dergelijke vraagstukken te kunnen beantwoorden. Easton (1965) definieert 'politiek' als de gezaghebbende toebedeling van waarden voor de samenleving, voor een gemeenschap als geheel. Het allocatiemechanisme 'Staat' kan worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar een aantal motieven voor staatsingrijpen, zoals: marktimperfecties, de productie van collectieve goederen en diensten, het voorkomen van marktwerking en het willen realiseren van bepaalde gewenste effecten. Overheden benutten 'beleid' om bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen (in een bepaalde tijdsvolgorde) te realiseren (Hoogerwerf, 1987). Bovens e.a. (1996) omschrijven 'beleid' als de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties, gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Beleid geeft daarmee inhoud aan de wijze waarop een overheid ontwikkelingen in de samenleving die zij gewenst of ongewenst vindt, tracht te beïnvloeden. Een maatschappelijke opgave die plaats heeft gekregen op de politieke agenda kan uitmonden in beleid. Beleid volgt nadat het op de politieke agenda is komen te staan een aantal stappen. Dit cyclische proces kan worden weergegeven in de zogenaamde beleidscyclus.



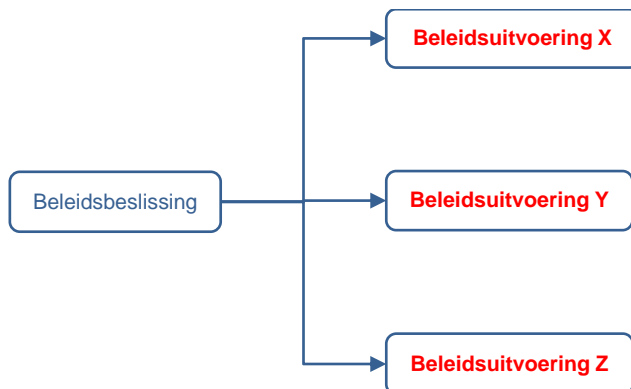
Figuur 1: De beleidscyclus (Bekkers, 2012).

In dit onderzoek ligt de focus op de fase 'van besluitvorming naar uitvoering'. In dit kader worden drie theorieën benut om de mate van beleidsuitvoering te verklaren, te weten: (1) de theorie van 'Beleidsimplementatie', 2) de theorie van 'Beleidsconvergentie' en (3) de theorie van 'Conformiteit'. Elke theorie belicht een ander aspect van de relatie tussen de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering. Factoren uit deze drie theorieën samen worden benut om de mate van beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland te verklaren.

De theorie van 'Beleidsimplementatie' gaat in op de relatie tussen beleidsbeslissing en beleidsuitvoering via de Top-down-benadering, de Bottom-up-benadering en Forward-and-backward-mapping. De theorie van 'Beleidsconvergentie' gaat in op het vergelijken van de beleidsuitvoering tussen verschillende beleidsjurisdicties, uitgaande van een gelijke beleidsbeslissing als oorsprong. De theorie van 'Conformiteit' gaat tenslotte in op de vergelijking van het beleidsresultaat met de beleidsintentie. In onderstaande schema's zijn de drie theorieën die ten grondslag liggen aan het onderzoek grafisch weergegeven ter inleiding op de paragrafen 2.3 tot en met 2.5.



Figuur 2: Beleidsimplementatie; Top-down-benadering, Bottom-up-benadering en Forward-and-backward-mapping.



Figuur 3: Beleidsconvergentie.



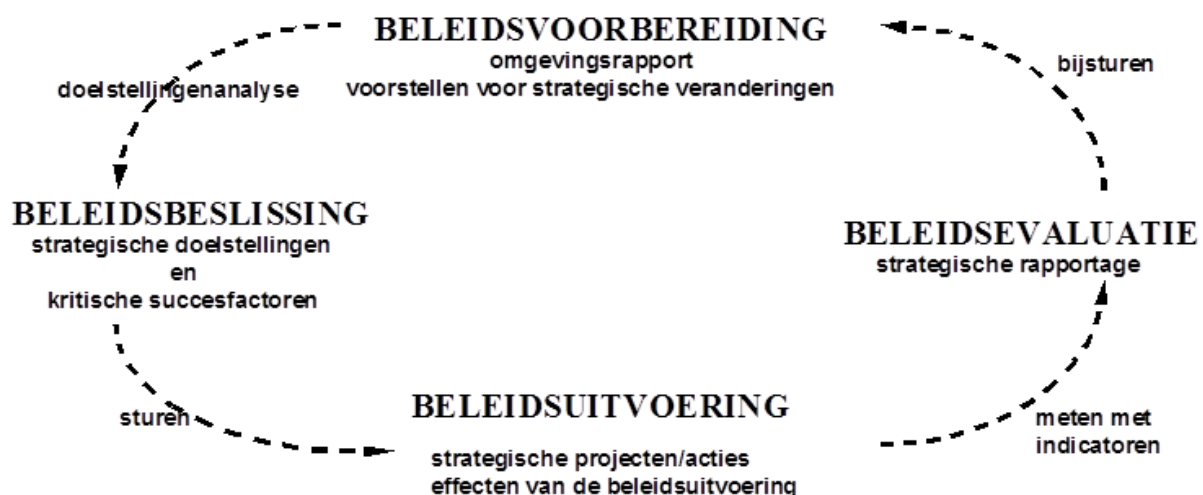
Figuur 4: Conformiteit.

## 2.3 Beleidsimplementatie

In het algemeen wordt aangenomen dat beleidsimplementatie die fase in de beleidscyclus betreft die volgt op een beleidsbeslissing en resulteert in uitvoering van dat beleid. Ondanks deze gemeenschappelijke basis worden in de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp verschillende definities van beleidsimplementatie genoemd. De variatie in definities heeft vooral betrekking op het beginpunt van het implementatieproces; sommige wetenschappers zijn van mening dat de implementatie direct volgt op een geformuleerde beleidsintentie, terwijl anderen pas spreken van beleidsimplementatie nadat er een formele beslissing is genomen. In de literatuur komen bijvoorbeeld als beginpunten van het implementatieproces voor: een basale beleidsbeslissing ('basic policy decision') (Mazmanian et al., 1983), een handeling in het kader van de wetgeving ('legislative act') (Edwards, 1980), een intentie van de overheid ('governmental intention') (O'Toole, 2000) en een beleidsintentie ('policy intention') (John, 1998). De verschillen kunnen worden verklaard doordat de benaderingen stammen uit diverse disciplines.

Mazmanian en Sabatier definiëren beleidsimplementatie als: 'De uitvoering van een fundamentele beleidsbeslissing, die (meestal) is opgenomen in een wetgeving, maar ook de vorm kan aannemen van belangrijke regeringsbesluiten of rechterlijke beslissingen'. Ferman kijkt echter vooral naar wat er daadwerkelijk gebeurt op de werkvloer en welke prestaties worden geleverd ten gevolge van het beleid; *'What happens between policy expectations and (perceived) policy results'* (Ferman in Hill e.a., 2009). In dit onderzoek wordt definitie van Ferman benut omdat deze definitie goed aansluit op de centrale onderzoeksvraag waarin gezocht wordt naar factoren die de mate van beleidsuitvoering beïnvloeden.

In de implementatiefase is 'sturing' het bepalende principe dat kan worden omschreven als de '(doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context' (In 't Veld, 1989).



Figuur 5: Sturing als bepalend principe in de implementatiefase (bron:

[http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2016/2/BO\\_2213-3550\\_2016\\_000\\_002\\_001](http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2016/2/BO_2213-3550_2016_000_002_001)).

Ten aanzien van beleidsimplementatie geeft Hupe aan dat de kans op congruente beleidsimplementatie afneemt naarmate er sprake is van meer verbindingen ('links') in de verticale lijn tussen beleidsintenties en beleidsresultaten (Hupe, 2011). Deze visie op (incongruente) beleidsimplementatie sluit goed aan bij het onderzoek van Pressman en Wildavsky uit 1973, waarin zij aangeven dat het succes van implementatie in hoge mate afhankelijk is van de lengte van de verticale 'ketting' van het gevolgde beleidsproces. Hoe langer de 'ketting' is, hoe meer actoren en wederzijdse betrekkingen er zijn en hoe complexer de beleidsimplementatie wordt. Pressman en Wildavsky zijn naar aanleiding van hun onderzoek naar de lokale beleidsuitvoering in Oakland (USA) van federale beleidsintenties (Washington) van mening dat hoe meer ruimte er is in de verticale ketting van een beleidsproces, hoe kleiner de kans is op beleidsuitvoering congruent met de beleidsintentie. De aanname hierin is dat ten behoeve van congruente beleidsimplementatie de samenwerking tussen actoren in een verticale lijn 100 procent moet zijn, omdat kleine bilaterale afwijkingen uiteindelijk optellen tot een grote totale afwijking oftewel resulteren in beleid dat afwijkt van de oorspronkelijke beleidsintentie.

### 2.3.1 Benaderingen van beleidsimplementatie

In de bestuurskundige wetenschappelijke literatuur worden drie hoofdbenaderingen van beleidsimplementatie benoemd, te weten: de Top-down-benadering, de Bottom-up-benadering en Forward-and-backward-mapping.

### 2.3.2 Top-down-benadering

De Top-down-benadering ziet beleidsimplementatie als de zorg over de mate waarin de beleidsuitvoering samenvalt met de beleidsintentie zoals vastgelegd in een gezaghebbend besluit. Het beginpunt van de beleidsimplementatie is volgens de Top-down-benadering een gezaghebbend besluit en de beleidsbeslissers wordt gezien als de meest relevante actor in het produceren van de gewenste beleidseffecten.

Representatieve wetenschappers van de Top-down-benadering zijn Mazmanian en Sabatier. Volgens Mazmanian en Sabatier zijn beleidsvorming en beleidsimplementatie gescheiden processen, waarbij implementatie het uitvoeren is van datgene wat in de voorafgaande, beleidsvormende fase is vastgesteld. In het meest volledig ontwikkelde Top-down-model van Mazmanian en Sabatier zijn drie sets van factoren bepalend voor succesvolle beleidsimplementatie: de handelbaarheid van het probleem, het vermogen van het gezaghebbend besluit om het implementatieproces te structureren en het effect van externe factoren (Sabatier, 1986).

In het kader van de Top-down-benadering komen een aantal gangbare aanbevelingen naar voren in de wetenschappelijke literatuur. Er wordt onder andere aanbevolen om beleidsdoelstellingen duidelijk en consistent te maken (Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1983), het aantal actoren te minimaliseren (Pressman en Wildavsky, 1973), de omvang van de veranderingen die nodig zijn te beperken (Van Meter en Van Horn, 1975; Mazmanian en Sabatier, 1983) en de verantwoordelijkheid voor implementatie te beleggen bij een agentschap dat sympathie heeft voor de doelstellingen van het beleid (Van Meter en Van Horn, 1975; Sabatier, 1986).

In het verlengde hiervan veronderstelt Hupe op basis van de theorie van Pressman en Wildavsky dat de congruente implementatie wordt verbeterd door beperking van het aantal verticale koppelingen, centralisatie en doelduidelijkheid. Aanvullend op deze veronderstellingen haalt Hupe Bowen aan om een aantal beperkingen te noemen, te weten: implementatie is een resultaat van mechanismen van sociale interactie zoals persistentie, bundeling van akkoorden, bandwagens en beleidsreductie, implementatie is multilokaal en implementatie is afhankelijk van menselijk gedrag (medewerker en management) (Hupe, 2011). Hupe is overigens van mening dat de Top-down-benadering een belangrijke functionaliteit heeft als ijkpunt en verklaring voor de (niet) succesvolle uitvoering van politieke agendapunten voor politiek, media en burgers (Hupe, 2011).

#### Kritiek op de Top-down-benadering

Geuite kritiekpunten op de Top-down-benadering hebben ten eerste betrekking op de (wettelijke) beleidsbeslissing die in de Top-down-benadering als uitgangspunt wordt genomen, waardoor de kans bestaat dat de betekenis en de nuances van eerdere stappen in het beleidsproces verloren gaan, de verbindingen met andere actoren en/of doelgroepen verstoord worden en suboptimale beleidsresultaten worden behaald. Een tweede kritiekpunt is dat in de Top-down-benadering beleidsimplementatie wordt gezien als een puur administratief proces dat geen rekening houdt met de politieke context waarin de verandering dient plaats te vinden of deze tracht te elimineren. Een strikte scheiding tussen de politieke context en het administratieve proces, en de beleidsvrijheid die daaruit kan volgen, kan leiden tot ongewenste beleidsresultaten omdat interactie ontbreekt. Ten derde stelt de Top-down-benadering de beleidsbepaler centraal en wordt de beleidsuitvoerder vooral gezien als een belemmering voor succesvolle beleidsimplementatie. Vanuit een normatief perspectief wordt gesteld dat beleidsuitvoerders vanuit hun positie beter in staat zijn effectief beleid te formuleren, bovendien is de beleidsvrijheid van beleidsuitvoerders praktisch niet in te perken door controle vanuit de beleidsbeslissers (Matland, 1995).

### 2.3.3 Bottom-up-benadering

Het uitgangspunt in de Bottom-up-benadering is een analyse van actoren ('beleidsuitvoerders' en 'doelgroepen') die op operationeel niveau interacteren over een bepaalde maatschappelijke opgave. Bottom-up-theoretici benadrukken doelgroepen en dienstverleners, met het argument dat beleid in werkelijkheid wordt gemaakt op lokaal niveau, waarmee de grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering vervaagt.

Representatieve wetenschappers van de Bottom-up-benadering zijn Berman, Lipsky en Hjern. Volgens Berman vindt beleidsimplementatie plaats op twee niveaus, namelijk op het 'macro-implementatieniveau' waar centraal gelegen actoren beleid formuleren en op het 'micro-implementatieniveau' waar lokale organisaties hierop reageren door eigen programma's te ontwikkelen en te implementeren. Berman is van mening dat de implementatieproblemen meestal voortvloeien uit de interactie tussen beleid op macroniveau en institutionele en contextuele aspecten op microniveau. De invloed die beleidsmakers hierop hebben is slechts indirect. Om die reden bestaat er in de praktijk grote variatie in de lokale beleidsimplementatie van hetzelfde centrale beleid. Sommige onderzoekers hebben gesuggereerd dat beleidswijzigingen in overeenstemming moeten zijn met de waarden van uitvoeringsagenten (Berman, 1978). Onder omstandigheden waarin beleidsuitvoerders niet de vrijheid krijgen om het programma aan lokale omstandigheden aan te passen zal volgens 'Bottom-uppers' het beleid falen (Palumbo, Maynard-Moody en Wright, 1984).

Lipsky betoogt dat de doelen, strategieën, activiteiten en contacten van de beleidsuitvoerders moeten worden doorgrond om het proces van beleidsimplementatie te kunnen begrijpen. Op microniveau kan beleid namelijk direct (positieve of negatieve) invloed hebben op de betrokken doelgroepen. Om beleidseffecten te kunnen inschatten is het nodig de invloed van het beleid op het handelen van de 'streetlevel-bureaucrats' te evalueren (Weatherley en Lipsky, 1978).

Hjern staat bekend als auteur van het meest omvangrijke empirische werk over de Bottom-up-benadering. Hjern gaat uit van een beleidsprobleem en brengt het uitvoeringsnetwerk in beeld door onderzoek te doen naar de doelen, activiteiten, problemen en contacten van actoren op microniveau. Dit betekent dat de betekenis van de beleidsintentie kan worden gewogen ten opzichte van andere invloeden en strategische coalities kunnen worden onderscheiden. Hjern constateert dat centrale beleidsintenties in het algemeen slecht aansluiten op de lokale context. Het succes van de beleidsimplementatie hangt namelijk grotendeels af van de vaardigheden ('expertise', 'skills', 'proximity to task') van individuen die op lokaal niveau belast zijn met de uitvoering van beleid (Elmore, 1982).

#### Kritiek op de Bottom-up-benadering

De twee belangrijkste kritiekpunten op de Bottom-up-benadering die in de theorie worden genoemd zijn ten eerste dat de eindverantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering in een democratie zou moeten liggen bij daartoe gekozen actoren. De (toegeëigende) beleidsvrijheid van beleidsuitvoerders herbergt een risico op ongewenste beleidsuitvoering, waardoor het noodzakelijk is dat de beleidsbeslissers dit beheerst door controle uit te oefenen op de beleidsuitvoerders. Een tweede kritiekpunt is dat de methodologie van Hjern te veel zou uitgaan van autonomie op lokaal niveau. De invloed van de lokale context kan verschillen in beleidsprestaties namelijk maar ten dele verklaren, de invloed van een beleidsbepaler op de beleidsprestaties moet niet worden onderschat (Matland, 1995).

#### 2.3.4 Forward-and-backward-mapping

Aan de hand van de benadering van Forward-and-backward-mapping kunnen beleidsmakers en beleidsuitvoerders de beleidsimplementatie plannen en beheersen op basis de wisselwerking tussen twee contrasterende tools; Forward-mapping en Backward-mapping (Elmore, 1982).

Forward-mapping begint aan de 'bovenkant' van het implementatieproces met een beleidsintentie en een reeks van steeds gedetailleerdere beschrijvingen van de verwachtingen die worden gesteld aan de beleidsuitvoerders. Vervolgens wordt er aan de 'onderkant' van het implementatieproces een beschrijving opgesteld van het gewenste resultaat, geformuleerd in termen van de oorspronkelijke beleidsintentie (Elmore, 1982). De complexiteit van Forward-mapping is de volgens Elmore 'de impliciete, onbetwiste aanname dat beleidsmakers de organisatorische, politieke en technologische processen beheersen die van invloed kunnen zijn op het implementatieproces' (Elmore, 1982). Het blijkt dat in situaties waarbij de macht verdeeld is er veel meer sprake is van 'beïnvloeding' dan van 'totale beheersing'. Het is niet dan ook niet mogelijk om op basis van enkel de intenties en aanwijzingen van de beleidsbepalers te verklaren wat er werkelijk gebeurt ('What happens') (Elmore, 1982). De beleidsimplementatie is namelijk vooral afhankelijk van de intenties en incentives van de beleidsuitvoerders.

Backward-mapping begint aan de 'onderkant' van het implementatieproces met een beschrijving van het specifieke gedrag op het laagste niveau van het implementatieproces dat de behoefte aan een beleid genereert' (Elmore, 1982). Backward-mapping is vergelijkbaar met de Bottom-up-benadering. De fase van het definiëren van het probleem en de oplossing dient als basis; de probleemdefinitie dient zich te focussen op het specifieke gedrag en de uitkomsten die bijdragen aan de gewenste beleidsverandering. De oplossingsdefinitie dient te focussen op de organisatorische acties op het

laagste niveau die bijdragen aan minimalisatie van het probleem. Op ieder niveau kunnen door de beleidsmakers vragen worden gesteld om de beheersmaatregelen te meten, zoals bijvoorbeeld: *‘Wat is de capaciteit van deze eenheid om het gewenste gedrag te creëren zoals bedoeld in de beleidsverandering?’* en: *‘Welke middelen en randvoorwaarden heeft deze eenheid nodig om die capaciteit te bereiken?’* Na beantwoording van deze vragen, is het laatste stadium in het proces bereikt en kunnen de benodigde beleidsmaatregelen en middelen worden geformuleerd die naar verwachting het grootste effect hebben in een gedeelde machtssituatie.

De benaderingen van Forward-mapping en Backward-mapping hebben met elkaar gemeen dat beide benaderingen beleidsmakers en beleidsuitvoerders een mechanisme bieden om een gewenste verandering te creëren oftewel om hun doelen te bereiken. De resultaten van Backward-mapping kunnen bijvoorbeeld benut worden om een beleidsintentie en maatregelen te optimaliseren, rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen van de beleidsuitvoerders, en het totaal vervolgens op een meer gangbare ‘forward’-manier formuleren.

#### Kritiek op Forward-and-backward-mapping

Kritiek op Forward-and-backward-mapping is dat deze benadering zuiver gezien geen verklarende theorie is met toetsbare hypothesen, waardoor Forward-and-Backward-mapping vooral wordt gezien als een nuttige ‘tool’ voor beleidsbepalers. Sommige theoretici zoals Sabatier geven aan dat bij de analyse op basis van een gecombineerd model de beleidsimplementatie over een langere periode dient te worden beschouwd. Kritiek hierop ligt in de zorg dat mogelijk eerder alle acties op een bepaald beleidsterrein worden onderzocht dan daadwerkelijk de implementatie van een specifiek beleid. Om die reden bepleiten andere theoretici een analyse die onderzoekt *wanneer* een model op de juiste manier wordt toegepast in plaats van te proberen een gecombineerd model te bouwen. Dunsire (1978) en Saetren (1983) geven bijvoorbeeld aan dat de twee perspectieven van toepassing dienen te zijn op verschillende tijden in het implementatieproces; een Top-down-perspectief kan beter passen in het verklaren van de vroege fase van beleidsimplementatie, terwijl een Bottom-up-perspectief meer geschikt kan zijn in latere fasen. Naast een beschrijvende toepassing is er ook een prescriptieve toepassing van het model. Berman stelt bijvoorbeeld dat bij incrementele veranderingen de Top-down-benadering passend kan zijn, terwijl bij meer ‘revolutionaire’ beleidsveranderingen de Bottom-up-benadering passend kan zijn. Linder en Peters (1987) betogen echter dat hoewel haalbaarheid een belangrijke overweging kan zijn om een Bottom-up-benadering te kiezen, ook andere criteria juist kunnen leiden tot een voorkeur voor meer centraal gestuurd beleid (Matland, 1995).

## 2.4 Beleidsconvergentie

### 2.4.1 Beleidsgelijkheid

Bepaalde beleidsopgaven zijn zo omvangrijk dat deze door verschillende beleidsjurisdicties tegelijkertijd aangepakt dienen te worden omdat slechts de optelsom van gezamenlijke beleidsuitvoering kan leiden tot systeeminnovaties (Kern, 2011). Er van uitgaande dat internationale opgaven in toenemende mate lokale beleidsveranderingen vereisen, benadrukt Busch het belang van onderzoek naar mechanismen die de beleidsgelijkheid tussen verschillende beleidsjurisdicties bevorderen (Busch, 2005).

In de wetenschappelijke literatuur over het voorkomen en het verklaren van beleidsgelijkheid tussen verschillende politieke jurisdicties komen verschillende, gerelateerde concepten voor. Knill (2005) definieert vier concepten, te weten; ‘policy transfer’, ‘policy diffusion’, ‘isomorphism’ en ‘policy convergence’. Waar de theorieën van ‘policy transfer’ en ‘policy diffusion’ zich richten op processen van beleidsgelijkheid, richten de theorieën van ‘isomorphism’ en ‘policy convergence’ zich specifiek op de effecten van beleidsgelijkheid. De theorie van ‘isomorphism’ richt zich op veranderingen in organisatiestructuren, terwijl de theorie van ‘policy convergence’ zich richt op het verklaren van veranderingen in de mate van beleidsgelijkheid gedurende een bepaalde tijd. Voor dit onderzoek is de theorie van ‘policy convergence’ oftewel beleidsconvergentie het meest relevant omdat deze overkoepelende theorie zich richt op het verklaren van veranderingen in de mate van beleidsgelijkheid gedurende een bepaalde tijd op basis van empirie en verschillende factoren, en zich minder richt op een specifieke factor, zoals andere concepten dat wel doen.



## 2.4.2 Beleidsconvergentie

In deze paragraaf worden de definitie en de aspecten van beleidsconvergentie toegelicht. Convergentie is door Kerr in lijn met de functionalistische traditie van Weber gedefinieerd als de tendens van (industriële) samenlevingen om naar elkaar toe te groeien op sociaal, politiek en economisch vlak en gelijkenissen in structuren, processen en prestaties te ontwikkelen (Knill, 2005).

Knill beschrijft *beleidsconvergentie* als de toename van de gelijkenis tussen beleidskarakteristieken in een bepaald tijdsbestek tussen bepaalde politieke jurisdicties (Knill, 2005).

De vier bovengenoemde aspecten 'toename van de gelijkenis', 'beleidskarakteristieken', 'politieke jurisdicties' en 'tijdsbestek' worden in de volgende vier subparagrafen in meer detail toegelicht.

### Toename van de gelijkenis

De toename van de gelijkenis kan verschillende oorzaken hebben. Heichel onderscheidt in een literatuur overzicht van empirische studies naar beleidsconvergentie vier convergentiebenaderingen om de toename van de gelijkenis te meten (Heichel, 2005).

Sigma-convergentie gaat uit van de afname van de variatie in beleid oftewel het 'naar elkaar toegroeien' van politieke jurisdicties en komt het meest overeen met de definitie van Kerr. In deze benadering duidt een afnemende variatie (sigma) op convergentie.

Beta-convergentie kent een oorsprong in de economische literatuur en komt voor wanneer bepaalde economieën sneller groeien dan andere. Er is dan sprake van 'inhalen'. Beta-convergentie gaat vaak samen met sigma-convergentie, aangezien het 'naar elkaar toegroeien' tevens een inhaalproces inhoudt. Er zijn echter verschillen, 'inhalen' kan bijvoorbeeld leiden tot een zwakke afname van de variatie of juist tot een grotere ongelijkheid dan voorheen.

Gamma-convergentie is ontstaan als reactie op beta-convergentie, dat werd bekritiseerd omdat het de internationale dynamiek onvoldoende zou belichten. De gamma-convergentie vergelijkt landenranglijsten op verschillende tijdstippen om de 'mobiliteit' van landen te beoordelen. Het achterblijven van landen met een hoge notering of het inhalen door landen met een lage notering op deze landenranglijst duidt op convergentie. Dit betekent dat een lage mate van overeenkomst tussen ranglijsten duidt op een hoge mobiliteit van landen in de loop van de tijd.

Delta-convergentie is een minder traditionele economische convergentie-benadering. Veel onderzoek vindt echter plaats vanuit deze convergentiebenadering die gebaseerd is op afnemende beleidsafstand tot een voorbeeldig model, zogenaamde 'voorbeeldnadering'.

### Beleidskarakteristieken

Beleidsconvergentie kan volgens Bennett betrekking hebben op vijf verschillende karakteristieken van beleid. Er kan sprake zijn van convergentie van beleidsdoelen, beleidsinhoud, beleidsinstrumenten, beleidsuitkomsten en beleidsstijl (Bennett, 1991). Bennett (in Heichel, 2005) geeft aan dat beleid een complex, multidimensionaal fenomeen is en dat het dus noodzakelijk is precies te zijn welke van de vijf genoemde beleidskarakteristieken men onderzoekt.

### Politieke jurisdicties

Politieke jurisdicties kunnen zowel internationale, nationale, regionale, als lokale overheden zijn (Knill, 2005).

### Tijdsbestek

Beleidsconvergentie is een ontwikkeling die plaatsvindt in een bepaalde tijdsperiode. Dit betekent dat een onderzoek naar beleidsconvergentie niet een andere beleidsjurisdictie als referentiepunt dient te nemen, maar de (divergente) situatie van een eerder moment in de tijd. Pas dan kan een zuiver vergelijk worden gemaakt (Bennett, 1991). Heichel geeft bijvoorbeeld aan dat een convergentieonderzoek dient uit te gaan van het vergelijk van de aanvankelijke mate van beleidsovereenkomst tussen de waargenomen eenheden (op tijdstip t1) en een tweede meting (op tijdstip t2). Het uitgangspunt voor de nulmeting is meestal het jaar waarin het beleid voor het eerst wordt geïntroduceerd in een entiteit en voor t2 is dat het jaar waarin de laatste politieke eenheid in de steekproef het beleid overneemt (Heichel, 2005).

Hierover geeft Busch aan dat convergentie een evolutie in de tijd betreft, en het dus waarschijnlijk is dat verschillende mechanismen (zie paragraaf 2.4.3) op verschillende tijdstippen een rol hebben gespeeld. Het is daarom van belang om hier nauwkeurig mee om te gaan in een onderzoek (Busch, 2005).

### 2.4.3 Oorzaken van beleidsconvergentie

Knill (2005) heeft de oorzaken van beleidsconvergentie in twee groepen ingedeeld; causale mechanismen die zorgen voor beleidsconvergentie tussen verschillende beleidsjurisdicties en faciliterende factoren die de effectiviteit van deze mechanismen beïnvloeden.

#### Causale mechanismen

Op grond van een breed literatuuronderzoek naar beleidsconvergentie onderscheidt Knill (2005) vijf causale mechanismen: 'onafhankelijke probleemoplossing', 'opgelegd beleid', 'internationale harmonisatie', 'gereguleerde competitie' en 'transnationale communicatie'.

Met onafhankelijke probleemoplossing wordt het mechanisme bedoeld waar beleidsconvergentie ontstaat door gelijke, maar onafhankelijke behandeling van gelijke opgaven door verschillende beleidsjurisdicties (zonder onderlinge communicatie tussen beleidsjurisdicties).

Opgelegd beleid behelst het mechanisme waar beleidsconvergentie ontstaat doordat beleidsjurisdicties of internationale organisaties andere beleidsjurisdicties tot beleidsadoptie dwingen via politieke of economische machtassymmetrie. Bennett (1991) noemt dit 'penetration'.

Met internationale harmonisatie wordt het mechanisme bedoeld waar beleidsconvergentie ontstaat door de harmonisatie van nationaal beleid aan internationaal recht (Knill, 2005). De basis van internationale harmonisatie is de binding aan internationale samenwerkingsverbanden of afspraken voortkomend uit onderlinge afhankelijkheid oftewel een waargenomen samenwerkingsbehoefte. De noodzakelijke voorwaarde voor harmonisatie is een internationaal regime. Voorbeelden van internationale organisaties die werken aan meer congruent beleid zijn de EU en de OESO (Bennett, 1991). Volgens Busch (2005) kenmerkt harmonisatie zich door sterk geïnstitutionaliseerde, gecentraliseerde Top-down-besluitvormingsprocedures waarbij beleidsjurisdicties vrijwillig meewerken en instemmen met min of meer verplichte aanpassing van het eigen beleid aan de internationale normen. Harmonisatie brengt dus met zich mee dat beleidsjurisdicties (deels) op autonomie en soevereiniteit moeten inleveren.

Gereguleerde competitie behelst het mechanisme waar beleidsconvergentie ontstaat door de toenemende economische integratie van Europese en wereldwijde markten en de daaruit volgende beleidsnivellatie.

Met transnationale communicatie wordt het mechanisme bedoeld waar beleidsconvergentie ontstaat door transnationale communicatie; het delen van informatie tussen beleidsjurisdicties. Hieronder vallen subcategorieën zoals 'lesson-drawing' of beleidsleren, gezamenlijke probleemoplossing door expertise-uitwisseling via 'elite networks' (zie ook Bennett, 1991) en beleidspromotie.

Bennett (1991) benadrukt dat een transnationale beleidsgelijkheid niet automatisch het resultaat hoeft te zijn van internationale mechanismen. In de beleidsanalyse dient de invloed van binnenlandse factoren verworpen te worden voordat geconcludeerd kan worden dat transnationale mechanismen verantwoordelijk zijn. Verder geeft Bennett (1991) aan dat wanneer beleidsconvergentie gedurende een langere periode wordt geanalyseerd, er in de loop van de tijd verschillende mechanismen kunnen worden waargenomen die verschillende beleidsdimensies beïnvloeden.

#### Faciliterende factoren

De faciliterende factoren die bepalend zijn voor de mate van beleidsconvergentie bestaan uit twee groepen 'de karakteristieken / gelijkheid van in het onderzoek betrokken beleidsjurisdicties' en 'de karakteristieken van het onderliggende beleid; het beleidstype en de beleidsdimensies'.

Met de karakteristieken / gelijkheid van in het onderzoek betrokken beleidsjurisdicties wordt de institutionele gelijkheid, de culturele gelijkheid en de gelijkheid in socio-economische structuren bedoeld. Uit onderzoek blijkt dat de kans op beleidsconvergentie toeneemt indien actoren dezelfde kenmerken vertonen op het vlak van institutionele, culturele en sociaaleconomische structuren.

Met de karakteristieken van het onderliggende beleid; het beleidstype en de beleidsdimensies wordt de reactie bedoeld op nieuw beleid. De introductie van nieuwe beleid kan leiden tot herverdeling resulterend in breed draagvlak of juist verdeeldheid. De beleidsetting en beleidsinstrumenten zijn flexibeler dan bijvoorbeeld een diepgeworteld beleidsparadigma. Heichel (2005) is van mening dat er binnen herverdelende beleidsterreinen zoals sociaal beleid of belastingheffing sprake is van een grotere heterogeniteit dan binnen regulerende beleidsvelden zoals milieubeleid. Uiteindelijk heeft dit invloed op het proces en is bepalend in het succes van de beleidsverandering (Scharpf, 1997 en Heichel, 2005).



## 2.4.4 Beleidsdivergentie

Volgens Heichel (2005) wordt beleidsdivergentie oftewel het ontbreken van beleidsconvergentie vaak verklaard door het argument dat ‘huishoudelijke aspecten’ als filters fungeren. Nationale verschillen zullen ondanks globaliserings- en europeaniseringsprocessen blijven bestaan. Heichel (2005) geeft verder aan dat de oorzaken van convergentie vaak gebaseerd zijn op internationale factoren, terwijl de verklaringen voor beperkte convergentie of divergentie vaak liggen in nationale factoren. Kern (2011) benut in zijn onderzoek naar beleidsdivergentie de in paragraaf 2.4.3 genoemde faciliterende factoren van beleidsconvergentie. Hij benut drie factoren om de Nederlandse en Britse stappen in systeeminnovatie betreffende duurzaamheid in beeld te brengen en de beleidsdivergentie tussen de beleidsjurisdicties te verklaren; ‘ideas / discourses’, ‘institutions’ en ‘interests’. Met betrekking tot de factor ‘ideas / discourses’ geeft Kern (2011) aan dat een nieuwe probleemframing of storyline een politieke verandering teweeg kan brengen. Hajer (1995) definieert een storyline als een ‘generatief verhaal dat actoren toelaat door verschillende discursieve categorieën te hanteren om betekenis te geven aan specifieke fysieke of sociale verschijnselen’. Volgens Kern (2011) kan de factor ‘institutions’ enerzijds beperkingen opleggen aan beleidsopties maar aan de andere kant ook mogelijkheden bieden voor politieke actie door verschillende actoren.

Over de factor ‘interests’ geeft Kern aan dat rationalistische verklaringen van de politiek in het algemeen de motivatie en het gedrag van actoren zien als gedreven door het maximaliseren van persoonlijk nut. Kern (2011) haalt Blyth (2002) aan om te laten zien dat actoren in onzekere situaties geen uitgesproken belangen hebben. In debatten over toekomstige energiesystemen ontbreekt een duidelijk toekomstbeeld en blijkt dit enorme onzekerheden over belangen en uitkomsten op te wekken (Kern, 2011). De verwachte verandering op nationaal niveau kan volgens Kern (2011) worden verklaard door de drie factoren in samenhang te beschouwen. Hij komt tot de volgende matrix:

	<b>Nieuw discours en bestaande instellingen ondersteunen elkaar</b>	<b>Nieuw discours daagt bestaande instellingen uit</b>
<b>Nieuw discours weerspiegelt bestaande belangen</b>	Weinig of geen beleidswijziging	Beleidswijziging in lijn met nieuw discours
<b>Nieuw discours transformeert bestaande belangen</b>	Padafhankelijke beleidsevolutie	Radicale beleidswijziging (punctuatie)

Figuur 6: Factoren van beleidsdivergentie in verband (Kern, 2011).

Alleen coalities met de ‘juiste’ ideeën zijn in staat om ondanks bestaande ideeën, belangen en instituties, radicale beleidswijzigingen tot stand te brengen. Kern (2011) concludeert dat verschillen in institutionele setting, dominante discourses en belangenconstellaties tussen beleidsjurisdicties niet alleen leiden tot variatie in aanpak en uitkomst, maar ook dat deze diversiteit processen van innovatie, leren en reflectie voedt (Kern, 2011).

## 2.5 Conformiteit

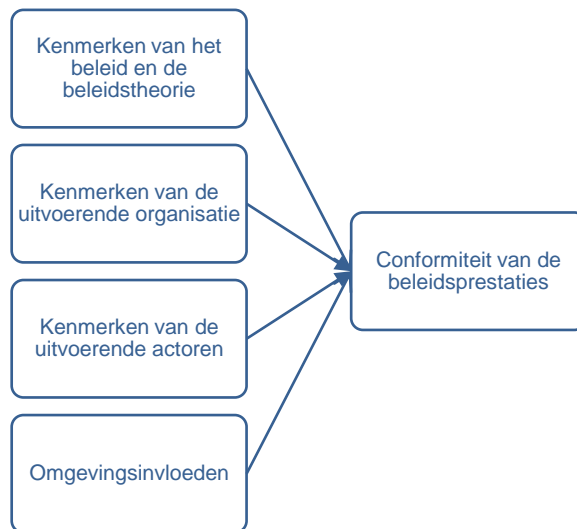
### 2.5.1 Typen conformiteit

Het ontstaan van conformiteit als gevolg van uitvoering is voor een beleidsbepaler van belang. Hiermee wordt bedoeld dat het handelen van de beleidsuitvoerders overeenkomt met de bedoelingen van de beleidsbepaler. Conformiteit kan betrekking hebben op drie verschillende handelingen; de beleidsprestaties, de handelingen en de effecten, waarmee wordt bedoeld of de prestaties van beleidsuitvoerders in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de beleidsbepaler, of de doelgroepen handelen overeenkomstig de wensen van de beleidsbepaler (naleving) en of de situatie in het beleidsveld zich ontwikkelt overeenkomstig de doelen van de beleidsbepaler (doelbereiking) (Coolsma, 2008).

### 2.5.2 Oorzaken van conformiteit

Een aantal actoren en factoren kunnen de uitkomsten van de uitvoering beïnvloeden. In het model van Coolsma worden vier factoren onderscheiden die de kans op conformiteit van beleidsprestaties kunnen beïnvloeden: de ‘kenmerken van het beleid en de beleidstheorie’, de ‘kenmerken van de uitvoerende

organisatie', de 'kenmerken van de uitvoerders' en de 'omgevingsinvloeden'. Het model van Coolsma is toepasbaar op zowel Top-down als Bottom-up situaties.



Figuur 7: Actoren- en factorenmodel voor de conformiteit van de beleidsuitvoering (Coolsma, 2008).

#### Kenmerken van het beleid en de beleidstheorie

Het verloop en de uitkomsten van de beleidsuitvoering zijn afhankelijk van de mate van onduidelijkheid over het beleid en de mate van onenigheid over doelen en middelen van het beleid. Op basis van deze kenmerken kunnen vier typen beleidsuitvoering worden onderscheiden:

<b>Mate van onduidelijkheid over het beleid</b>	<b>Mate van onenigheid over beleidsdoelen en –middelen</b>	
	Gering	Groot
<b>Gering</b>	Administratieve uitvoering	Politieke uitvoering
<b>Groot</b>	Experimentele uitvoering	Symbolische uitvoering

Figuur 8: Gevolgen van beleidsonzekerheid voor de aard van de uitvoering.

In het geval van administratieve uitvoering is er geen discussie meer over de vertaling van het beleid naar uitvoering. Tevens zijn de doelen helder en zijn de middelen in voldoende mate beschikbaar. Het uitvoeringsresultaat wordt grotendeels bepaald door de capaciteit aan kennis en technieken van de beleidsuitvoerders. In het geval van politieke uitvoering is er geen discussie meer over de vertaling van het beleid naar uitvoering, maar wordt de wijze van uitvoering besproken. De uitvoering zal politiek van aard zijn; de strijd over het beleid wordt voortgezet in de uitvoeringsfase. In het geval van experimentele uitvoering is er geen discussie meer over de oplossingsrichting, maar is er sprake van onzekerheid over de geschiktheid van de beleidsinstrumenten. De uitvoering heeft een experimenteel karakter, ervaringen met bepaalde werkwijzen en de evaluatie van resultaten zijn bepalend voor de voortgang. In het geval van symbolische uitvoering staat de wenselijkheid van het beleid ter discussie en is er onduidelijkheid over welke maatregelen effectief kunnen zijn. De uitvoering heeft daardoor alleen een symbolisch karakter.

Naast de bovengenoemde zaken zijn er nog twee aspecten die van invloed kunnen zijn op de beleidsuitvoering; niet realistische doelen kunnen leiden tot vertraging en cynisme en onvoldoende beschikbare middelen kunnen leiden tot vertraging en verzet.

### Kenmerken van de uitvoerende organisatie

De beleidsprestaties zijn afhankelijk van de kenmerken van de uitvoerende organisaties. In de uitvoeringspraktijk zijn twee typen organisaties te onderscheiden: 'horizontale beleidsnetwerken' en 'verticale hiërarchieën'.

In horizontale beleidsnetwerken is de beleidsbepaler met betrekking tot de uitvoering afhankelijk van andere organisaties die in een niet-hiërarchische relatie tot hem staan. De sturing op uitvoering zal niet (uitsluitend) via macht kunnen plaatsvinden maar dient met name via gelijkwaardige communicatie plaats te vinden.

In verticale hiërarchieën, waarvan sprake kan zijn tussen overheidslagen of binnen een overheidslaag, komt binnen elke laag een bepaalde mate van toegedeelde of toegeëigende autonomie voor. Uitvoerende organisaties benutten deze beleidsvrijheid of discretionaire ruimte om risico's te managen. Vanuit dit belang zullen zij zich richten op het oprekken danwel het inperken van de beleidsvrijheid. Beleidsbepalers streven ernaar om kaders mee te geven die leiden tot conforme beleidsprestaties.

### Kenmerken van de uitvoerders

Binnen een uitvoerende organisatie en binnen de van toepassing zijnde beleidsvrijheid zijn het de uitvoerders / professionals die het beleid tot uitvoering brengen. De conformiteit van een beleidsprestatie is afhankelijk van de 'kennis', 'motivatie', 'competenties en capaciteit' van de uitvoerders en de 'voorschriften' die gesteld worden.

Uitvoerders met kennis van de beleidsinhoud en die goed zijn geïnstrueerd over de inzet van middelen dragen naar verwachting bij aan een hoge beleidsconformiteit.

Voor wat betreft motivatie dragen uitvoerders die het eens zijn met de doelen, de beschikbare middelen en gedragsvoorschriften naar verwachting bij aan een hoge beleidsconformiteit.

Uitvoerders die beschikken over bij de taak passende competenties en capaciteit en daarbij gesteund worden door diverse hulpbronnen dragen naar verwachting bij aan een hoge beleidsconformiteit.

Voor wat betreft voorschriften kan het opleggen van voorschriften en het daaruitvolgende toezicht en handavingsregime om beleidsuitvoerders tot beleidsconformiteit te bewegen, naar verwachting leiden tot productieve maar ook contraproductieve effecten.

### Omgevingsinvloeden

Omgevingsindicatoren beïnvloeden beleidsuitvoerende organisatie en uitvoerders. Dit kan zowel een positief als een negatief effect hebben op de beleidsprestaties. De volgende vier indicatoren kunnen hierin worden onderscheiden: invloed vanuit de 'taakomgeving', het 'politiek bestuur', de 'economie' en de 'technologische omgeving'. Uitvoeringsprocessen kunnen worden beïnvloed door reacties van degenen die de effecten van de beleidsuitvoering ondergaan, de taakomgeving. Dit kan verschillende vormen aannemen en uit zich in een georganiseerde of ongeorganiseerde aanpak, weerstand of steun. Voorts hebben uitvoerende organisaties te maken met (ondersteunende en beperkende) invloeden van het politiek bestuur tijdens het implementatieproces. Op het gebied van economie kan een conjunctuuromslag leiden tot een lagere of juist hogere beschikbaarheid van middelen voor een bepaald beleidsdoel. En tot slot kan de technologische omgeving en het beschikbaar komen van nieuwe technologieën leiden tot een verandering in de beleidsuitvoering.

## 2.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de eerste twee deelvragen beantwoordt: (1) *'Welke theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' komen in de literatuur voor?'* en (2) *'Welke factoren uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering kunnen uit de literatuur worden afgeleid?'*

De inventarisatie en nadere bestudering van de verschillende theorieën heeft geleid tot identificatie van een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering. Deze factoren zullen als onafhankelijke variabelen in causaal verband worden geplaatst met de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' in het conceptueel model (zie hoofdstuk 3). Vervolgens worden ten behoeve van het empirisch onderdeel van dit onderzoek de variabelen geoperationaliseerd in dimensies en indicatoren, afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur.

### 3 Onderzoeksontwerp

In dit hoofdstuk wordt het toegepaste onderzoeksontwerp beschreven, door achtereenvolgens toe te lichten; het conceptueel model (paragraaf 3.2), de operationalisering (paragraaf 3.3) en de onderzoeksmethode (paragraaf 3.4).

#### 3.1 Conceptueel model

In deze paragraaf wordt het conceptueel model neergezet, op basis van de in het voorgaande hoofdstuk behandelde theorieën. Het conceptueel model is een grafische weergave van de afzonderlijke onderzoekseenheden en de onderlinge verbanden die zullen worden onderzocht.

Theorie	Onafhankelijke variabelen	Afhankelijke variabele
<b>Beleidsimplementatie</b>	Sturingskenmerken →	
<b>Beleidsconvergentie</b>	Internationale factoren → Nationale factoren → Beleidskenmerken en dimensies →	<b>Beleidsuitvoering conform beleidsintentie</b>
<b>Conformiteit</b>	Kenmerken van beleid en beleidstheorie → Kenmerken van de uitvoerende organisatie → Kenmerken van de uitvoerende actoren → Omgevingsinvloeden →	

Figuur 9: Conceptueel model.

Het bovenstaand conceptueel model bestaat uit drie verschillende theorieën met de onderliggende onafhankelijke variabelen die in relatie staan met de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'. De onafhankelijke variabelen zijn 'Sturingskenmerken', 'Internationale factoren', 'Nationale factoren', 'Beleidskenmerken en dimensies', 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'Kenmerken van de uitvoerende organisatie', 'Kenmerken van de uitvoerende actoren' en 'Omgevingsinvloeden' en de afhankelijke variabele is 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'. Het verband tussen de variabelen is als volgt; de onafhankelijke variabelen zijn direct van invloed op de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'.

#### 3.2 Operationalisering

In deze paragraaf worden de factoren uit het conceptueel model meetbaar gemaakt. Achtereenvolgens zullen de onafhankelijke variabelen afkomstig uit de theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' alsmede de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' worden geoperationaliseerd.

### 3.3.1 Operationalisering 'Beleidsimplementatie'

Variabele	Dimensies	Indicator(en)	Bronnen
Sturingskenmerken	<b>Top-down-benadering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het beginpunt van de beleidsuitvoering is een gezaghebbend besluit.</li> <li>Beleidsvorming (politiek) en beleidsuitvoering (administratie) zijn gescheiden processen.</li> </ul>	Sabatier (1986), Matland (1995), Barrett (2004), Hupe (2011).
	<b>Bottom-up-benadering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgangspunt is een analyse van actoren die op operationeel niveau interacteren over een bepaalde maatschappelijke opgave.</li> <li>De grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering vervaagt.</li> </ul>	Sabatier (1986), Matland (1995), Barrett (2004).
	<b>Forward-and-backward-mapping</b>	Er is sprake van een wisselwerking tussen Top-down en Bottom-up sturing (vanuit de beleidsintentie worden verwachtingen gesteld aan beleidsuitvoerders en vanuit een probleem en oplossingsdefiniëring wordt het specifieke gewenste gedrag op het laagste niveau beschreven).	Elmore (1979), Matland (1995).

Figuur 10: Operationalisering 'Beleidsimplementatie'.

### 3.3.2 Operationalisering 'Beleidsconvergentie'

Variabelen	Dimensies	Indicator	Bronnen
Internationale factoren	<b>Onafhankelijke aanpak opgaven</b>	Gelijke, maar onafhankelijke behandeling van gelijke opgaven door verschillende beleidsjurisdicties zonder onderlinge communicatie.	Bennett (1991), Busch (2005), Knill (2005).
	<b>Opgelegd beleid</b>	Beleidsjurisdicties of internationale organisaties dwingen via politieke of economische machtassymmetrie tot beleidsadoptie.	Bennett (1991), Busch (2005), Knill (2005).
	<b>Internationale harmonisatie</b>	Vrijwillige binding aan internationale samenwerkingsverbanden en afspraken leidt tot min of meer verplichte aanpassing van het eigen beleid.	Bennett (1991), Busch (2005), Knill (2005).
	<b>Gereguleerde competitie</b>	Toenemende economische integratie van wereldwijde of Europese markten leidt tot beleidsnivellatie.	Knill (2005).
	<b>Transnationale communicatie</b>	Delen van informatie (leren, gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling beleidspromotie) tussen beleidsjurisdicties	Bennett (1991), Busch (2005), Knill (2005).
Nationale factoren	<b>Institutionele gelijkenis</b>	Convergerende beleidsontwikkelingen zijn waarschijnlijker voor landen met een hoge institutionele gelijkenis. Beleid wordt alleen overgedragen en op de juiste manier geïmplementeerd voor zover het aansluit bij bestaande institutionele regelingen.	Knill (2005), Hupe (2011), Kern (2011).

	<b>Culturele gelijkenis</b>	Culturele gelijkenis speelt een belangrijke rol bij het faciliteren van grensoverschrijdende beleidsoverdracht. Van beleidsmakers wordt verwacht dat ze kennisnemen van ervaringen van cultureel verwante landen.	Knill (2005), Hupe (2011), Kern (2011).
	<b>Gelijkenis in sociaaleconomische structuren</b>	Gelijkenis in sociaaleconomische structuren en ontwikkeling vergemakkelijkt de overdracht van beleidsmaatregelen.	Knill (2005), Hupe (2011), Kern (2011).
<b>Beleidskenmerken en dimensies</b>	<b>Beleidstype (als beleidskenmerk)</b>	Het beleidstype beïnvloedt de waarschijnlijkheid van convergentie. Beleid met een grote herverdelingsimpact zal diffunderen ofte wel in mindere mate convergeren dan regulerend beleid met relatief kleine herverdelingsimpact.	Knill (2005), Kern (2011).
	<b>Beleidsparadigma (als beleidsdimensie)</b>	Verandering en bijgevolg convergentie van ideeën is het moeilijkst, gezien de diepe inbedding in dominante overtuigingen van afzonderlijke actoren.	Knill (2005), Kern (2011).
	<b>Beleidssetting (als beleidsdimensie)</b>	Instrumenten kunnen worden aangepast zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist; convergentie op de beleidsdimensie 'instrumenten' is waarschijnlijker dan op de beleidsdimensie 'paradigma's'.	Knill (2005), Kern (2011).
	<b>Beleidsinstrumenten (als beleidsdimensie)</b>	Ook instellingen kunnen worden aangepast zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist; convergentie op de beleidsdimensie 'instellingen' is waarschijnlijker dan op de beleidsdimensie 'paradigma's'.	Knill (2005), Kern (2011).

Figuur 11: Operationalisering 'Beleidsconvergentie'.

### 3.3.3 Operationalisering 'Conformiteit'

Variabelen	Dimensies	Indicator(en)	Bronnen
<b>Kenmerken van beleid en beleidstheorie</b>	<b>Beleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duidelijkheid van het beleidsdoel.</li> <li>• Overeenstemming over de verdeling van taken en middelen.</li> </ul>	Sabatier (1986), Matland (1995), Barrett (2004), Knill (2005), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Beleidsstheorie</b>	Aanvaarding van de normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid.	
<b>Kenmerken van de uitvoerende organisatie</b>	<b>Verticale hiërarchie</b>	Invloed van de beleidsvrijheid in inter en intra-organisatorische hiërarchieën.	Elmore (1978), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Horizontaal netwerk</b>	Invloed van de beleidsvrijheid in niet-hiërarchische verhoudingen.	Matland (1995), Coolsma (2008), Hupe (2011).
<b>Kenmerken van de uitvoerende actoren</b>	<b>Kennis (weten)</b>	Beschikking over kennis van het beleid en de beleidstheorie.	Sabatier (1986), Elmore (1979), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Motivatie (willen)</b>	Overeenstemming tussen de doeleinden en middelen van het beleid en de handelingsmotieven.	Sabatier (1986), Elmore (1979), Matland (1995), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Competenties en capaciteit (kunnen)</b>	Beschikking over benodigde competenties en capaciteiten.	Sabatier (1986), Elmore (1979), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Voorschriften (moeten)</b>	Invloed van voorschriften.	Sabatier (1986), Elmore (1979), Matland (1995), Coolsma (2008), Hupe (2011).
<b>Omgevingsinvloeden</b>	<b>Taakomgeving</b>	Invloed van positieve en negatieve reacties van actoren die geraakt worden door de beleidsuitvoering.	Sabatier (1986), Matland (1995), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Politiek bestuur</b>	Invloed van politiek-bestuurlijke steun.	Sabatier (1986), (1993), Matland (1995), Coolsma (2008), Hupe (2011).
	<b>Economie</b>	Invloed van hoog/laagconjunctuur.	Sabatier (1986), Coolsma (2008).
	<b>Technologie</b>	Invloed van nieuwe technologie.	Sabatier (1986), Coolsma (2008).

Figuur 12: Operationalisering 'Conformiteit'.

### 3.3.4 Operationalisering ‘Beleidsuitvoering conform beleidsintentie’

Variabele	Dimensie	Indicatoren	Bronnen
Beleidsuitvoering conform beleidsintentie	Beleidsprestaties	De prestaties van beleidsuitvoerders zijn in overeenstemming met de bedoelingen van de beleidsbepaler.	Matland (1995), Barrett (2004), Coolsma (2008).
	Handelingen	De doelgroepen handelen overeenkomstig de wensen van de beleidsbepaler ( <i>naleving</i> ).	Matland (1995), Barrett (2004), Coolsma (2008).
	Effecten	De situatie in het beleidsveld ontwikkelt zich overeenkomstig de doelen van de beleidsbepaler ( <i>doelbereiking</i> ).	Matland (1995), Barrett (2004), Coolsma (2008).

Figuur 13: Operationalisering ‘Beleidsuitvoering conform beleidsintentie’.

### 3.3.5 Meetbaarheid indicatoren

De operationalisering heeft een aantal variabelen, dimensies en indicatoren opgeleverd die benut kunnen worden om antwoord te geven op deelvraag 3: ‘*In welke mate zijn de uit theorieën van ‘Beleidsimplementatie’, ‘Beleidsconvergentie’ en ‘Conformiteit’ afgeleide factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig bij actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?*’

Ten behoeve van de daadwerkelijke verzameling en analyse van empirische data dienen de onderscheiden indicatoren nog goed meetbaar te worden gemaakt. Ten aanzien van bijvoorbeeld de theorie van ‘Beleidsimplementatie’ zal op basis van de genoemde indicatoren gedetermineerd dienen te kunnen worden of er sprake is van een duidelijk overheersende benadering of juist een combinatie van de Top-down-benadering, de Bottom-up-benadering en Forward-and-backward-mapping. Om dat adequaat te kunnen doen is een onderzoeksmethode opgezet, deze wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk.

## 3.4 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt als voorbereiding op de daadwerkelijke vergaring van empirisch materiaal de onderzoeksmethode toegelicht. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de onderzoeksoort, de casuselectie, de methode van dataverzameling, de analysemethode en de betrouwbaarheid en validiteit.

### Onderzoeksoort

Dit onderzoek betreft een praktijkgericht, kwalitatief onderzoek in de vorm van een single case study. In hoofdzaak richt dit onderzoek zich op ‘diagnose’ van de invloeden van diverse dimensies op de beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland (Verschuren en Doorewaard, 2015). De aanpak van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds richt het zich op de theoretische kern: het afleiden van principes en factoren uit de theorieën van ‘Beleidsimplementatie’, ‘Beleidsconvergentie’ en ‘Conformiteit’, zoals terug te zien in deelvraag 1 en 2. Bronnen die hiervoor benut worden zijn wetenschappelijke literatuur, aangevuld met documenten, rapporten en websites. Anderzijds richt dit onderzoek zich op het verkrijgen van empirische data (ter beantwoording van deelvraag 3). Ter voorbereiding op de interviews is een desk study uitgevoerd via actorwebsites en actordocumenten, waarmee kennis van de casus (zie hoofdstuk 4, casusintroductie) en de betrokken organisaties is opgedaan om tijdens de interviews als interviewer de vergelijkbaarheid van de antwoorden van de verschillende respondenten en hun verschillende referentiekaders te kunnen borgen. Zestien individuele interviews met een survey-gedeelte zijn vervolgens uitgevoerd met specifieke sleutelfiguren (overheden en niet-overheden) die betrokken zijn bij de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de Provincie Zuid-Holland. In de interviews zijn een aantal stellingen ter scoring voorgelegd aan de respondenten (survey-gedeelte) en werd de respondenten tevens gevraagd een mondelinge toelichting te geven op de stellingen en de gekozen scores. Tot slot wordt een vooruitblik gegeven op de nabije toekomst van de windenergieopgave.



### Casusselectie

Dit onderzoek is gericht op de fase van beleidsbepaling naar beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland. Het onderwerp windenergie is bewust gekozen omdat het de mogelijkheid biedt om respondenten te interviewen circa vijf jaar na de beleidsbepaling, zodat de respondenten hun ervaringen in de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering tot nu toe (2012-2018) konden benutten. De ruimtelijke afbakening is gekozen vanwege de goede toegang tot bronnen en respondenten.

### Methode van dataverzameling

Voorafgaand aan de dataverzameling is in overleg met het windteam van de provincie Zuid-Holland een respondentenselectie uitgevoerd. De respondenten zijn sleutelactoren die betrokken zijn bij de windenergieopgave; vertegenwoordigers van overheden (landelijk, interprovinciaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau) en niet-overheden. De respondentenselectie is tussentijds enkele malen bijgesteld naar aanleiding van reeds afgenomen interviews. Soms bleek, om een volledig beeld te verkrijgen, het nodig te zijn meerdere respondenten per organisatie te interviewen vanwege personele wisselingen (opvolging) in de periode 2012 tot heden of wanneer meerdere sectoren/medewerkers binnen een organisatie betrokken waren. De bijstellingen aan de respondentenlijst zijn steeds ter bevestiging van de representativiteit van de respondentenselectie teruggelegd bij het windteam van de Provincie Zuid-Holland en heeft verder geen gevolgen gehad voor de gehanteerde onderzoeksmethode.

### Deelnemende respondenten interviews (16)

---

1. <b>Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)</b>	<b>Senior beleidsmedewerker / voorzitter landelijk kernteam Wind op Land</b> (Directoraat-Generaal voor Energie, Telecom en Mededinging, Programmadirectie Energie-uitdagingen 2020).
2. <b>Sociaal-Economische Raad (SER)</b>	<b>Secretaris SER-commissie Borging Energieakkoord voor Duurzame Groei (BEA).</b>
3. <b>Interprovinciaal Overleg (IPO)</b> <i>(2 respondenten i.v.m. vertrek en opvolging)</i>	<b>Programmadirecteur Energietransitie en Innovatie / Programmamanager Interprovinciale Samenwerking Energietransitie en Economie (IPS2E)</b> (Team Energietransitie).  <b>Adviseur energie</b> (Team Energietransitie).
4. <b>Provincie Zuid-Holland (PZH)</b> <i>(5 respondenten i.v.m. betrokkenheid meerdere lagen en sectoren)</i>	<b>Programmamanager Energietransitie</b> (Programmateam Energietransitie).  <b>Senior beleidsadviseur Energietransitie.</b>  <b>Senior beleidsmedewerker windenergie.</b>  <b>Procesmanager team windenergie.</b>  <b>Senior landschapsarchitect</b> (afdeling Ruimte, Wonen en Bodem).
5. <b>Regio Rotterdam Den Haag</b>	<b>Coördinator Energiestrategie</b> (gedetacheerd vanuit BAR-gemeenten).
6. <b>Gemeente Rotterdam</b>	<b>Programmamanager windenergie</b> (Project Management Bureau).
7. <b>Gemeente Goeree-Overflakkee</b>	<b>Beleidsadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling.</b>
8. <b>BAR-gemeenten</b> (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)	<b>Planoloog / projectleider Ruimtelijke Ordening.</b>
9. <b>Zuid-Hollandse Natuur en Milieufederatie</b>	<b>Regisseur duurzame economie en transities.</b>
10. <b>Deltawind</b>	<b>Directeur / programmamanager</b> (Bedrijfsbureau).
11. <b>Eneco</b>	<b>Projectontwikkelaar windenergie</b> (Eneco Wind).

Figuur 14: Lijst met deelnemende respondenten interviews (16)

Ter voorbereiding op de interviews is een desk study uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende databronnen; (openbare) documenten, rapporten, en websites van de aan de interviews deelnemende organisaties.

Ten behoeve van de interviews is een surveyformulier met drieëndertig (33) stellingen (op basis van de indicatoren) en een vijfpuntsschaal opgesteld (Huinink en Stortelder, 2005). Aan de respondenten is gevraagd om de stellingen te beantwoorden middels een score (survey-gedeelte) en een mondelinge toelichting te geven op de stelling en de score (interview-gedeelte). Via een ranking-onderdeel zijn de drie factoren met de meest positieve respectievelijk meest negatieve impact op de beleidsuitvoering geïdentificeerd en er is een mogelijkheid geboden aan de respondenten om specifieke aspecten te benoemen die tijdens de survey niet aan bod zijn gekomen, maar mogelijk wel van invloed zijn op de beleidsuitvoering.

De interviews zijn steeds op de werklocatie van de respondent uitgevoerd, waarbij de afnemer het interview leidde, de survey-scores noteerde op de antwoordlijst en deze herhaalde ter controle. De interviews zijn afgenomen in de periode april - mei 2018 en kenden elk een minimale tijdsduur van een uur oplopend tot anderhalf uur en zijn opgenomen met behulp van een dictafoon.

### Analysemethode

Ten behoeve van de analyse is het nodig een cumulatief beeld te verkrijgen van de dataverzameling. Daartoe zijn de cumulatieve scores (vijfpuntsschaal) per stelling in een overzichtstabel weergegeven (zie bijlage 2), en is ook de cumulatieve ranking in een overzichtstabel weergegeven (zie bijlage 3). De geluidsbestanden van de zestien interviews inclusief de scoretoelichtingen per stelling zijn omgezet naar tekstbestanden (transcriptie). Vervolgens zijn per stelling de toelichtingen van de afzonderlijke respondenten verzameld in een (omvangrijk) tekstbestand dat via codering heeft geleid tot de formulering van de analyse. De invloed van de verschillende factoren op de conformiteit van de beleidsuitvoering wordt op basis van de verzamelde data voor elke variabele afzonderlijk in beeld gebracht.

Op basis van de uitkomsten van de analyse kan antwoord worden gegeven op deelvraag 3: *'In welke mate zijn de uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' afgeleide factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig bij actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?'*

### Betrouwbaarheid en validiteit

De interne validiteit is gewaarborgd doordat ten behoeve van het theoretisch kader verschillende 'peer reviewed' wetenschappelijke kernbronnen zijn gebruikt die aansluiting vinden op de vraagstelling. Deze zijn vervolgens gecombineerd om de validiteit van het onderzoek te verhogen. De geselecteerde wetenschappelijke bronnen zijn gevarieerd binnen de scope om een 'chain of evidence' te creëren. De 'chain of evidence' voert niet alleen steeds terug naar de hoofdvraag maar zorgt er tevens voor dat de genomen stappen van theoretisch kader naar operationalisering en onderzoeksmethode logisch en congruent zijn (Yin, 2003).

Voor wat betreft de externe validiteit kan worden opgemerkt dat de resultaten van een kwalitatief onderzoek/single case study -met een relatief kleine onderzoekspopulatie en het onoverkomelijke effect van de onderzoeker op bijvoorbeeld de interviews en de codering- over het algemeen een lagere generaliseerbaarheid kennen dan de resultaten van een kwantitatief onderzoek waarin een sample/survey representatief is voor een grotere populatie (statistische generalisatie) (Yin, 2003). De generaliseerbaarheid van dit onderzoek is vooral gelegen op analytisch vlak; het theoretisch kader, het conceptueel model en het onderzoeksontwerp zijn toepasbaar op andere Nederlandse provincies. Dit onderzoek belicht vanuit de drie geselecteerde theorieën niet alleen de provincie Zuid-Holland, maar ook de (internationale, nationale en interprovinciale) context, waardoor de resultaten van dit onderzoek (deels) herkenbaar kunnen zijn voor andere provincies. Om die reden zullen ook de geïdentificeerde spanningsvelden en sturingshandreikingen in het hoofdstuk conclusies bruikbare elementen bevatten voor andere provincies.

De gehanteerde methode voor het empirisch onderzoek brengt een aantal aandachtspunten met zich mee voor wat betreft de betrouwbaarheid van de resultaten. Het is praktisch niet mogelijk om alle actoren te interviewen die bij de beleidsimplementatie van windenergie zijn betrokken. Dit vergroot het belang van een goede respondentenselectie waarvan de reikwijdte recht doet aan de werkelijkheid. Per actor (organisatie of organisatieonderdeel) wordt in principe een interview afgenomen. Dit betekent dat één respondent representatief kan zijn voor de actor als geheel, maar er ook rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van het verkrijgen van een beperkt en/of gekleurd beeld. De respondentenkeuze is daarmee een mogelijk discutabel onderwerp. De kans bestaat verder dat respondenten mogelijk niet het achterste van hun tong laten zien tijdens het interview. Bovendien zijn

interviews altijd momentopnamen. De gehanteerde onderzoeksmethode brengt met zich mee dat de onderzoeker deel uitmaakt van het onderzoek en daarmee onvermijdelijk het onderzoek beïnvloedt. Om de betrouwbaarheid van het empirisch onderzoek te vergroten is voor het afnemen van de interviews een desk study uitgevoerd via actorwebsites en actordocumenten, waarmee kennis van de casus en de betrokken organisaties is opgedaan om tijdens de interviews als interviewer de vergelijkbaarheid van de antwoorden van de verschillende respondenten en hun verschillende referentiekaders te kunnen borgen.

## 4 Casusintroductie

Dit hoofdstuk geeft op basis van een desk study ter voorbereiding op de interviews de context en hoofdlijnen weer van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland.

### Internationale context

Op 12 december 2015 sloten 195 landen het Parijse Klimaatakkoord met het doel om in 2050 de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot met 80 tot 95 procent terug te brengen om de opwarming van de aarde te beperken tot onder de twee graden Celsius in de eenentwintigste eeuw (streefwaarde anderhalve graad). In Europees verband is voor Nederland het klimaatdoel '20-14-20' overeengekomen, dat wil zeggen dat Nederland in 2020 meer energiebesparing wil (+20 procent), meer gebruik wil maken van hernieuwbare grondstoffen (+14 procent) en minder uitstoot wil (-20 procent).

### Energieakkoord (nationaal)

Op 6 september 2013 is het 'Energieakkoord voor Duurzame Groei' gepubliceerd door de Sociaal-Economische Raad (SER). Ruim veertig organisaties hebben zich aan dit Energieakkoord verbonden. In dit Energieakkoord is opgenomen; een besparing van het energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar, 100 Petajoule (PJ) energiebesparing per 2020, een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023 en tenminste 15.000 voltijdbanen extra.

Het opschalen van hernieuwbare energieopwekking vraagt om de inzet van verschillende energiebronnen; wind op land, wind op zee, biomassa en diverse decentrale vormen zoals zonne-energie. Voor wind op land is de in het Energieakkoord afgesproken doelstelling 6000 MW (54 PJ) operationeel in 2020 en voor wind op zee is dat 4450 MW in 2023. Voor de bij en meestook van biomassa in kolencentrales is afgesproken dat de stimulering maximaal 25 PJ bedraagt. Voor overige vormen van duurzame energieopwekking, die vaak decentraal van aard zijn (Duurzame Decentrale Energie/DDE) zoals zonne-energie, biobrandstoffen, groen gas en duurzame warmte (zon-thermisch, biowarmte, warmtepompen, koude/warmteopslag en geothermie), hebben overheid en andere partijen afgesproken nader te willen overleggen om barrières (niet-financieel) weg te nemen, zodat tot 186 PJ richting 2023 mogelijk is. Om het doel van 14 procent hernieuwbare energieopwekking te bereiken in 2020 heeft het Rijk 375 miljoen euro beschikbaar gesteld via de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE).

### Provincie Zuid-Holland

Wind op land levert een belangrijke bijdrage aan de doelstelling van het Energieakkoord dat 14 procent van de energie in 2020 duurzaam wordt opgewekt. De gezamenlijke provincies (IPO) hebben afgesproken om 6000 MW / 54 PJ aan windenergie op land te realiseren voor 2020.

De opgave voor de provincie Zuid-Holland is gesteld op 735,5 MW / 6,6 PJ windenergie voor 2020. Het betreft een resultaatsverplichting op de planologische vastlegging van de locaties en een inspanningsverplichting op het faciliteren d.m.v. procedures. De ambitie om 735,5 MW aan opgesteld vermogen te realiseren is planologisch vastgelegd in de provinciale Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en de locaties waar de provincie plaatsing van windturbines toestaat, zijn opgenomen in de Verordening Ruimte. De vastgelegde locaties combineren windenergie met grootschalige bedrijvigheid, technische infrastructuur en scheidslijnen tussen land en water terwijl bepaalde gebieden met hoge natuurwaarden of cultuurhistorische waarden zoals het Groene Hart en de zogenaamde 'Topgebieden Cultureel Erfgoed' zoals Kinderdijk worden ontzien. Op de aangewezen locaties kunnen ontwikkelaars zoals energiemaatschappijen, coöperaties en burgerinitiatieven windturbines realiseren.

Voor het overgrote deel van de opgave sloot de provincie convenanten met gemeenten en andere partijen. Zo is er een overeenkomst voor 150 MW in de voormalige Stadsregio Rotterdam, 300 MW in het havengebied en 225 MW op Goeree-Overflakkee. In 2014 heeft de provincie aan een aantal gemeenten in Zuid-Holland haar bevoegdheden overgedragen om omgevingsvergunningen voor de plaatsing van windmolens af te geven. Deze gemeenten hebben nu zelf de regie in handen. Gemeenten binnen de provinciale plaatsingsgebieden die geen samenwerkingsovereenkomst ondertekenen, kunnen te maken krijgen met een provinciaal inpassingsplan (PIP). In dat geval vervangt een PIP het gemeentelijke bestemmingsplan.

### Monitoring

Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten jaarlijks over de stand van zaken van de ontwikkeling van windenergie in de provincie Zuid-Holland. De voortgangsbewaking loopt via de provincies naar het Rijk; het landelijke Kernteam Wind op Land (provincies, Rijk, VNG, NWEA) stuurt

en bewaakt de voortgang en lost knelpunten op. Het Rijk heeft een inspanningsverplichting om de knelpunten weg te nemen die binnen haar invloedssfeer liggen.

Naar aanleiding van de monitorgegevens 2015 is begin 2016 in het bestuurlijk overleg tussen Rijk, provincies en gemeenten (Kernteam Wind op Land) geconstateerd dat een intensivering nodig is om de doelen van 2020 te halen. Het ontwikkelde actieplan behelst aanvullende acties om beleid en processen te optimaliseren, onder andere het investeren in maatschappelijke acceptatie en draagvlak en het verkorten van doorlooptijden van projecten. In dit kader heeft het Rijk zich verplicht om belemmeringen vanuit regelgeving weg te nemen (beperkingen vanuit Defensie en binnenvaartradar, windenergie op waterkeringen en signaalverlichting). De provincies hebben van hun kant toegezegd hun planning te optimaliseren en de uitvoering te intensiveren. Verder wordt gemeenten een pakket aan ondersteuning geboden om de realisatie te versnellen.

## 5 Analyse

Dit hoofdstuk omvat de analyse en geeft antwoord op deelvraag 3: 'In welke mate zijn de uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' afgeleide factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig bij actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?'

In paragraaf 5.1 tot en met 5.9 worden komen de variabelen en de dimensies die daaronder vallen aan bod (zie ook bijlage 1, Survey-formulier). In paragraaf 5.10 worden aspecten benoemd die tijdens de survey niet aan bod kwamen, maar mogelijk wel van invloed zijn op de beleidsuitvoering. Paragraaf 5.11 geeft tot slot via twee 'Top-3's' de ranking weer van de drie factoren met de meest positieve respectievelijk meest negatieve impact op de beleidsuitvoering.

### 5.1 Variabele 'Sturingskenmerken'

#### Dimensie 1: Top-down-benadering

Stelling 1	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het beginpunt van de beleidsuitvoering is een gezaghebbend besluit.	0	1	1	8	6

Figuur 15: Scoretabel stelling 1.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' tot 'sterk eens' met de stelling dat het beginpunt van de beleidsuitvoering een gezaghebbend besluit is (stelling 1). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende type actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Neutrale en negatieve uitzonderingen zijn een marktpartij die aangeeft dat een besluit toevallig door een overheid is genomen en daarmee nog niet gezaghebbend hoeft te zijn, en een landelijke overheid die een gezaghebbend besluit veel te directief vindt klinken en meer uitgaat van betrokkenheid.

#### Toelichting

Vrijwel alle respondenten beamen dat er sprake is geweest van een Top-down-benadering door in hun toelichting te refereren aan een of meerdere bestuurlijke besluiten die successievelijk zijn genomen op verschillende overheidsniveaus; de rijksopgave van 6000 MW wind op land, de verdeling daarvan over de provincies (735,5 MW wind op land voor de provincie Zuid-Holland) en de vastlegging van windlocaties in de Visie Ruimte en Mobiliteit (PZH).

*'Er is in dit Energieakkoord gewoon gezegd u zult 6000 MW neerzetten, dat is gewoon door minister Kamp besloten'.*

*'Het PS-besluit van 20 december 2017 zie ik als het beginpunt van de beleidsuitvoering, waarin de provincie heeft bepaald dat er zestien (16) locaties zijn waar windenergie tot stand moet komen'.*

Individuele respondenten die betrokken zijn bij de beleidsbepaling geven in hun toelichtingen onder andere aan dat het nationale doel van 6000 MW sterk directief is (geweest), en dat bij het verdelingsproces van de 6000 MW over de provincies er door het Rijk vooral betrokkenheid en acceptatie is gezocht bij de provincies en er door de provincies juist beperkte onderhandelingsruimte en enige onzekerheid over de haalbaarheid van de hun toebedeelde opgave is ervaren.

*'De doelstelling is van bovenaf opgelegd om windenergie te realiseren; het nationale Energieakkoord. Er is een afspraak gemaakt voor 6000 MW wind op land en vervolgens is er een verdeling gemaakt per provincie en dat is weer op basis van een soort van vinger in de lucht; kijken wat er ongeveer mogelijk is per provincie'.*

Verder gaf een respondent aan dat een besluit pas gezaghebbend is als het democratisch gelegitimeerd is en er dus een goed maatschappelijk debat heeft plaatsgevonden, waarbij in het midden bleef of dat ook het geval was.

Individuele respondenten (overheden) die op regionaal en lokaal niveau betrokken zijn bij de beleidsuitvoering geven aan dat het provinciale doel van 735,5 MW door hen niet per definitie

beschouwd wordt als het absolute beginpunt van daadwerkelijke beleidsuitvoering, maar eerder als een bestuurlijke wens van de provincie, een mogelijke ‘trigger’ voor regionale of lokale beleidsuitvoering en/of een mijlpaal die het mogelijk maakt de maatschappelijke discussie te beperken tot de manier waarop de windenergieopgave gerealiseerd wordt (en het dus niet langer te hebben over ‘of’ de opgave gerealiseerd moet worden).

*‘In dit geval vind ik het ook een voordeel, omdat de discussie of ze er wel of niet komen er niet meer is, dat is namelijk al besloten. Hoe ze er komen en wat voor invloed je wilt hebben en hoe je er mee om gaat, dat, daar gaan we het nu over hebben’.*

Verder geven zij aan dat voor daadwerkelijke beleidsuitvoering met lokaal draagvlak in de meeste gevallen meer nodig is dan een provinciaal besluit, zoals het overdragen van de provinciale verantwoordelijkheid/regie naar regionaal of lokaal niveau via convenanten, een partiële herziening van de provinciale Visie Ruimte en Mobiliteit omdat eerder aangewezen locaties lokaal niet haalbaar zijn, en het starten van participatieve maatwerkprocessen voor specifieke locatieontwikkelingen.

*‘Als ik het uit regionale context bekijk is de afspraak van 735,5 MW voor de provincie geen framework waarvandaan regio noch gemeentes van denken, goh, daar word ik warm van, daar ga ik op lopen. Dat is van een afsprakeniveau tussen rijk en provincies, dat is prima, dat de gedeputeerde daarvan zegt van nou dat is mijn kluit, daar ga ik mee aan de slag, dat begrijp ik heel goed. Maar het betekent zeker niet rechtstreeks dat een gemeente of een regio als samenwerking tussen gemeentes dan zegt oh, dat is mooi, daar gaan wij ook wat mee doen. Daar is meer voor nodig’.*

Marktpartijen tot slot, zien een politiek besluit eerder als een bevestiging van de eigen ambities en een omslagpunt naar verbreding van de maatschappelijk discussie, maar ook als beperking van hun ambities vanwege ruimtelijke restricties, waardoor aantrekkelijke locaties voor hen afvallen terwijl de resterende locaties door bijvoorbeeld milieueisen beperkte mogelijkheden kennen.

### Dimensie 1: Top-down-benadering

Stelling 2	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De beleidsvorming (politiek) en de beleidsuitvoering (administratie) zijn strikt gescheiden processen.	5	6	2	2	1

Figuur 16: Scoretabel stelling 2.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels ‘oneens’ tot ‘sterk oneens’ met de stelling dat de beleidsvorming (politiek) en de beleidsuitvoering (administratie) strikt gescheiden processen zijn (stelling 2). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende type actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Neutrale en positieve uitzonderingen zijn een marktpartij, een landelijke overheid en een provinciale overheid die aangeven dat er een strikte scheiding is tussen de fase voor en na het provinciale besluit om 735,5 MW te realiseren.

#### Toelichting

Vrijwel alle andere respondenten geven in hun toelichting aan dat de beleidsvorming en de beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de praktijk geen strikt gescheiden processen zijn en ook niet zouden moeten zijn. De beleidsuitvoering is namelijk betrokken geweest bij de beleidsbepaling (taakstelling en ruimtelijke vastlegging locaties) en tevens is de daaruit volgende beleidsuitvoering (faciliteren ontwikkelingsproces) volstrekt geen ‘gelopen race’ en vereist dit juist stevige politieke betrokkenheid. Vaak wordt genoemd dat de beleidsuitvoering van de windenergieopgave zeer complex kan uitpakken op individuele locaties en op discussies en blokkades kan stuiten, vaak genoemd worden daarbij tegenstrijdige overheidsbelangen.

*‘We zien toch gewoon dat het dusdanig gevoelig ligt dat onze politiek heeft wel een grote stap gezet door die windopgave te accepteren maar we zien toch wel nu in de uitvoering dat het geen gelopen race is. Dat is niet een kwestie van nou we hebben even een structuurvisie zelf vastgesteld en niet dat de politiek er zo in zit van nou die structuurvisie is er dus wij hebben ons werk gedaan en het wordt verder nog uitvoering en klaar. Want we zien nu bij ieder park toch wel discussies’.*

Monitoring van de beleidsuitvoering vindt plaats door de hele overheidsketen heen, van lokaal tot landelijk niveau en tevens cumulatief vanwege de verantwoordingsplicht naar bovenliggende overheidsniveaus. Omdat de beleidsuitvoering van de windenergieopgave als geheel niet op schema ligt, is de ambtelijke en politieke beheersing van de beleidsuitvoering belangrijk en urgent; als bispreekpunt komt dit terug in allerlei reguliere ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

*‘Het is een politiek beladen onderwerp. De uitvoering is ook politiek beladen, want het loopt niet zoals ze hadden gehoopt. En de politiek bemoeit zich daar wel mee. In de kamer komt het regelmatig ter sprake, er wordt gevraagd of provincies niet iets van elkaar kunnen overnemen, nou, iets wat ook praktisch gewoon eigenlijk niet mogelijk is, dat is iets anders, maar zowel onder gedeputeerden onderling is het politiek, maar ook in de Kamer speelt het. En ook de minister zit er bovenop. Dus het is, ja, zeker politiek beladen’.*

De administratie geeft daarbij aan dat de politiek absoluut betrokken dient te blijven om de koers te blijven bepalen en invloed en kracht uit te blijven oefenen waar nodig. Vanuit hogere overheidslagen wordt bovendien expertise ter beschikking gesteld aan lagere overheidslagen om samen de beleidsuitvoering te optimaliseren. Andersom zorgt de beleidsuitvoering voor feedback op de beleidsbeslissing en voor toekomstige beleidsvorming.

## Dimensie 2: Bottom-up-benadering

Stelling 3	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het uitgangspunt van de beleidsuitvoering is een analyse van actoren die op operationeel niveau interacteren.	1	5	1	9	0

Figuur 17: Scoretabel stelling 3.

### Score

De respondenten zijn het overwegend ‘eens’ met de stelling dat het uitgangspunt van de beleidsuitvoering een analyse van actoren is die op operationeel niveau interacteren (stelling 3). Beleidsbepalers beoordelen deze stelling negatiever dan beleidsuitvoerders. Beleidsbepalers geven aan dat de Top-down-taakstelling overheersend is, er is vastgehouden aan de taakstelling en er weinig tot geen ruimte was voor Bottom-up-beïnvloeding.

### Toelichting

Enkele respondenten die betrokken zijn bij de beleidsuitvoering geven in hun toelichting aan dat er op lokaal en regionaal niveau processen zijn geïnitieerd om de (provinciale) regie te claimen. Voorbeelden daarvan zijn de Structuurvisie Wind van de gemeente Goeree-Overflakkee met een openbare terinzagelegging, en de convenanten zowel tussen de Provincie Zuid-Holland en de gemeente Goeree-Overflakkee als tussen de Provincie Zuid-Holland en de voormalige Stadsregio Rotterdam. Deze processen hebben geleid tot het naar beneden bijstellen tot een haalbaar niveau van de windenergieopgave voor Goeree-Overflakkee en tot gewijzigde locaties voor de Stadsregio Rotterdam (de provinciale en landelijke taakstelling blijft overigens ongewijzigd staan op 735,5 MW respectievelijk 6000MW in 2020).

*‘Wij hebben wel natuurlijk door het zelf te doen..., we hebben onze structuurvisie wind, die hebben we ter inzage gelegd, daar heeft iedereen op kunnen reageren. Dat heeft uiteindelijk wel geresulteerd in een kleinere opgave dan provincie bijvoorbeeld ooit in gedachte had voor ons. Dus in die zin kan je daar wel van zeggen dat we van onderop dat resultaat hebben bereikt’.*

De daadwerkelijke realisatie van windlocaties gebeurt vooral door het samenspel van uitvoerende partijen, bij aanvang van de beleidsuitvoering is ook uitgebreid onderzoek gedaan naar de lopende projecten en ambities van uitvoerende (markt)partijen. Een respondent geeft als nuance aan dat door samenwerking van een lokale en provinciale overheid de regie over een grote windopgave voor een bepaald gebied waar het Rijk in principe verantwoordelijk voor was, is gedecentraliseerd van rijksniveau naar lokaal niveau.

*‘Het zijn gemeenten, het zijn projectontwikkelaars, het zijn inwoners, het zijn coöperaties. Die moeten het doen’.*

Vanuit beleidsbepalende respondenten wordt deze stelling negatiever beoordeeld, omdat zij vooral de Top-down-benadering tot nu toe als overheersend sturingskenmerk zien. Bij de afspraak van het provinciale windenergie-doel van 735,5 MW heeft de Provincie zelf de ruimtelijke mogelijkheden bepaald



zonder gemeenten te verzoeken een lokaal bod te doen. Het bieden van die mogelijkheid zou overigens ook niet altijd hebben geleid tot een acceptabel bod.

*‘Voor het proces binnen de provincie in samenwerking met regio’s en gemeenten is het ook eigenlijk dat we eerst ruimtelijk hebben gekeken zonder een verzoek aan de gemeenten te doen wat kunt u realiseren binnen uw gemeente’.*

De totstandkoming van regionale en lokale convenanten wordt door provincie vooral gezien het uitgangspunt voor de beleidsuitvoering en een gevolg van de Top-down-benadering. Beleidsbepalers van landelijk tot lokaal overheidsniveau geven aan dat een kanteling naar de Bottom-up-benadering wenselijk is. Het opleggen van een brede energiedoelstelling in plaats van een technocratische taakstelling voor wind op land kan ruimte bieden aan de (toenemende) initiatieven van onderop, in de beleidsuitvoering maar ook in toekomstige beleidsbepaling zodat tot meer gedragen en voorspoediger beleidsuitvoering gekomen kan worden. Aanvullend geven beleidsbepalers aan dat alleen de Bottom-up-benadering niet zal volstaan om een opgave te behalen, bijvoorbeeld vanwege ontbrekende of onvoldoende ambities of het niet tot stand komen van een beleidsbeslissing op een lager overheidsniveau.

*‘We proberen aan de voorkant zo goed mogelijk decentraal af te stemmen. Maar ja, soms krijg je gewoon geen antwoord of een te klein antwoord, ja dan moet je iets anders, dan moet je toch weer het heft in handen nemen als provincie, ja. Dus alleen maar Bottom-up daar kom je er niet mee’.*

## Dimensie 2: Bottom-up-benadering

Stelling 4	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering is vaag.	0	6	3	6	1

Figuur 18: Scoretabel stelling 4.

### Score

De respondenten zijn het ‘eens’ of juist ‘oneens’ met de stelling dat de grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering vaag is (stelling 4). Er is een duidelijk onderscheid in de scores tussen beleidsuitvoerders en marktpartijen enerzijds die de stelling positiever beantwoorden dan beleidsbepalers anderzijds die de stelling negatiever beantwoorden.

### Toelichting

Met name beleidsuitvoerders geven aan dat de grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering vaag is. In hun toelichting leggen zij uit dat na een beleidsbeslissing (op hoger overheidsniveau) de beleidsuitvoering zou kunnen starten, maar dat dat ook en vooral gezien kan worden als (opnieuw) een beleidsbepalend proces. Een beleidsbeslissing op provinciaal niveau over zowel het te realiseren aantal MW als de locaties waar dat moet gebeuren wordt niet vanzelfsprekend regionaal of lokaal gedragen. Een beleidsbeslissing wordt bijvoorbeeld als (te) directief of Top-down ervaren terwijl er weinig of geen maatschappelijk draagvlak of draagvlak bij beleidsuitvoerders is. De gezaghebbendheid van een dergelijke beleidsbeslissing is daarmee wankel. Op beleidsuitvoerend niveau kan men dan niet anders dan opnieuw een politiek proces te doorgaan dat kan leiden tot bijstelling van die beleidsbeslissing, Daartoe dient dan ook het gesprek met de bovenliggende overheidslaag te worden aangegaan om de oorspronkelijke beleidsbeslissing te herzien.

*‘Op het moment dat de beleidsuitvoering start, start je eigenlijk ook weer met een beleidsbepalend proces. Omdat het zowel om aantal als locatie gaat, hebben we toch nog een politiek proces te doorgaan omdat dat Top-down-besluit misschien toch niet zo lekker viel’.*

Marktpartijen geven bovendien aan dat het absoluut noodzakelijk is de beïnvloeding van de beleidsbepaling actief af te dwingen bij overheden en werken daartoe bewust aan het bouwen van coalities om met voldoende massa te kunnen beïnvloeden.

*‘Wij hebben in 2012 alle lokale initiatieven bij elkaar geroepen, om de tafel, want wij voorzagen, dat als er een rijksinpassingsplan zou komen, dat iemand van buitenaf hier dan alle windenergie zou gaan plaatsen, en wij hebben toen gezegd laten we gaan samenwerken. Toen hebben wij dus alle initiatieven gebundeld en zijn gezamenlijk gesprekspartner geworden met de gemeente en vanuit die windgroep, zoals wij hem noemden, hebben we geprobeerd het beleid te beïnvloeden’.*

In tegenstelling tot beleidsuitvoerders en marktpartijen geven met name beleidsbepalers aan dat de grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering juist volkomen helder is; eerst worden het te realiseren aantal MW en de locaties bepaald en dan volgt de uitvoering door de beleidsuitvoerders. Het startpunt van de beleidsuitvoering dient een gezaghebbend besluit te zijn, maar dat kan wel deels tot stand zijn gekomen via een Bottom-up-benadering. Een gezaghebbend besluit dient namelijk gedragen te worden. Een aantal beleidsbepalers betwijfelen of de uitvoering van de genomen beleidsbeslissingen in de praktijk in alle gevallen haalbaar is.

*'De grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering is niet vaag. Je hebt een proces om tot beleidsbepaling te komen en dat is redelijk transparant en daarna ga je uitvoeren dus die grens is op zich helder'.*

### Dimensie 3: Forward-and-backward-mapping

Stelling 5	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van een wisselwerking tussen Top-down en Bottom-up-sturing.	1	1	2	9	3

Figuur 19: Scoretabel stelling 5.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat er sprake is van een wisselwerking tussen Top-down en Bottom-up-sturing (stelling 5). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen zijn een marktpartij en een landelijke overheid, in lijn met de scores die zij gaven op stelling 2.

#### Toelichting

Bij de beleidsbepaling, het vastleggen van de landelijke en provinciale taakstelling, is er sprake geweest van wisselwerking. In 2010 ambieerde VROM bijvoorbeeld 18.000 MW windenergie op land, de provincies hebben daar met een in hun ogen haalbaar bod van 4500 MW op gereageerd, of 5500 MW als het rijk alle toen gesignaleerde knelpunten zou oplossen. Onder kabinet Rutte 2 is er vanwege de Europese afspraak van 14 procent duurzame energie in 2020, door het rijk besloten de taakstelling op 6000 MW windenergie in 2020 vast te stellen. Dat resulteerde in een discussie tussen rijk en provincies, over hoe deze verhoogde taakstelling te verdelen. De provinciale verkiezingen leidden vervolgens tot het ter discussie stellen van eerdere afspraken. De provincies hebben met gemeentes overlegd over mogelijke locaties. Dus er is sprake van een getrapte wisselwerking. Er wordt echter vaak opgemerkt dat er sprake is van een beperkte wisselwerking, omdat de Top-down-benadering dominant is en die benadering dus ook de richting en mate van de wisselwerking bepaald.

*'Er is sprake van wisselwerking, maar het is wel zo dat de Top-down-sturing in dit proces overheerst. Uiteindelijk zijn locaties wel van bovenaf op de kaart gezet. Dus het is altijd een wisselwerking, maar de Top-down-benadering is wel dominant'.*

Als nuance hierop wordt aangegeven dat de taakstelling weliswaar sterk van boven is bepaald en vastligt, maar dat er in de uitvoering relatief veel vrijheden zijn. Vanuit de uitvoering bezien is er voortdurend sprake van het adresseren van knelpunten bij hogere overheden vanuit de noodzaak tegenstrijdige belangen van landelijk tot lokaal niveau af te stemmen. Verder is er voortdurend sprake van onderlinge (politieke) beïnvloeding met meningen en feiten.

*'Ik denk dat voor wat betreft de windenergieopgave daar vaak het idee is dat het heel erg Top-down is, in ieder geval de basis is Top-down, het is een akkoord, maar het is ook wel een besluit van er moet 6000 MW gerealiseerd worden. Maar je kunt ook zeggen het is een doel en hoe je het invult, ja, dat is allemaal vrijgelaten. Dus dan is het, er is wel een Top-down-besluit, maar in de uitvoering zijn er wel veel vrijheden'.*

#### Deelconclusie variabele 'Sturingskenmerken'

Voor de variabele 'Sturingskenmerken' is uit de analyse gebleken dat er voor wat betreft de 'Wat?'-vraag er vanaf mondiaal tot en met provinciaal niveau, tussen boven en onderliggende overheidslagen, sprake is van de Top-down-benadering. Dit uit zich in de reeks directieve taakstellingen vanaf mondiaal (beperking opwarming 2 graden) naar Europees (14 procent duurzame energieopwekking), landelijk (6000 MW windenergie) en provinciaal niveau (735,5 MW windenergie) en een door onderliggende overheidslagen en marktpartijen ervaren beperkte betrokkenheid bij de beleidsbeslissingen van

bovenliggende overheidslagen. Voor wat betreft de ‘Wat?’-vraag op regionaal en lokaal niveau is er sprake is van Forward-and-backward-mapping. Dit uit zich in het zien van een besluit als een trigger, ruimte voor onderhandeling over de taakstelling (onder andere via lobby) en het afsluiten van convenanten. In de fase van de beleidsuitvoering is er sprake van veel wisselwerking tussen boven en onderliggende lagen, in hoofdzaak gaat het om monitoring van bovenaf en het adresseren van knelpunten van onderaf. Voor wat betreft de ‘Hoe?’-vraag is er sprake van de Bottom-up-benadering. Dit uit zich in vrijheid van beleidsuitvoering, tenzij de taakstelling niet gehaald wordt, dan wordt overgeschakeld op de Top-down-benadering.

## 5.2 Variabele ‘Internationale factoren’

### Dimensie 1: Onafhankelijke aanpak opgaven

Stelling 6	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Verschillende beleidsjurisdicties komen zonder onderlinge communicatie tot gelijke, onafhankelijke behandeling van gelijke opgaven.	4	9	0	2	1

Figuur 20: Scoretabel stelling 6.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels ‘oneens’ met de stelling dat verschillende beleidsjurisdicties zonder onderlinge communicatie tot gelijke, onafhankelijke behandeling van gelijke opgaven komen (stelling 6). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Positieve uitzonderingen benadrukken vooral het gebrek aan onderlinge communicatie en niet de overeenkomsten of verschillen in behandeling.

#### Toelichting

Vrijwel alle respondenten geven in hun toelichting aan dat er juist grote verschillen zijn in de aanpak, zowel tussen landen, provincies, regio’s als gemeenten. Er zijn weliswaar formele en (oneindig veel) informele platforms inclusief social media waar onderlinge afstemming of beïnvloeding kan plaatsvinden, maar partijen gaan in de praktijk toch vooral hun eigen weg.

*‘Kijk, er zijn Europese doelstellingen voor energie, en daar is een nationale vertaling van gemaakt en die is gedictieerd door de EU, van nou, dat moet zoveel procent zijn dan voor jullie land, ja, maar daarbuiten zeg maar is het niet, hebben landen niet echt, ja, ze kijken wel naar elkaar, en leren van elkaar, maar niet van we gaan het hetzelfde doen ofzo. Ik denk juist dat het opvallend is dat het zoveel afwijkt.’*

*‘In theorie hebben we in de regio met elkaar regionale afstemming dus je zou met de gemeenten onderling daar communicatie over moeten hebben. Mensen werken in de praktijk echter toch vanuit hun eigen beleidsuitvoering’.*

Internationaal gezien werkt Nederland net als andere lidstaten aan de afspraken om te komen tot duurzame energieopwekking voor 2020. De Nederlandse keuze om daaraan invulling te geven met windenergie is een eigen keuze, onder andere vanwege de bewezen techniek. Provincies onderling hebben ieder een eigen beleid van het aanwijzen van locaties aan voor windenergie; limitatieve locaties of niet, gespreid of geconcentreerd, aanvullende voorwaarden, weinig of geen participatie.

*‘De meeste provincies hebben toch een ander, eigen beleid van hoe wijs ik locaties aan voor windenergie. Wij hebben een aantal locaties de afgelopen jaren gewoon redelijk zonder al te veel communicatie met de regio op de kaart gezet en de locaties in de stadsregio de afgelopen jaren daar is wel uitgebreid over gecommuniceerd met de regio en dat is ook per provincie weer verschillend. Ik merk dat de tendens juist nu is om toch meer locaties aan te wijzen in het kader van een gebiedsproces met veel inspraak en participatie’.*

Regionaal is enige convergentie zichtbaar daar waar stevige ruimtelijke concepten zijn neergezet, dit is niet het geval indien er allerlei losse locaties zijn ingezet. Op gemeentelijk niveau zie je grote verschillen. Er is bijvoorbeeld geen directe consequentie verbonden aan het niet realiseren van windenergie, behalve (bestuurlijke) escalatie. De beleidsuitvoering is erg afhankelijk van de politieke samenstelling en omgeving op gemeentelijk niveau.

*'Er is verscheidenheid in hoe gemeenten binnen de Stadsregio er in staan, en dat het dus ook erg van de politieke samenstelling en omgeving afhangt op gemeentelijk niveau, of je wel of niet hier voorstander of tegenstander van bent, en wat voor rol je daar vervolgens ook richting uitvoering in pakt'.*

Indien er wel sprake is van lokale bereidheid, is de neiging om ongewenste ontwikkelingen naar de rand van een beleidsjurisdictie te duwen zichtbaar. De onderlinge communicatie is onder andere vanwege (ervaringen met) windlocaties op grensgebieden van meerdere beleidsjurisdicties wel aan het toenemen.

## Dimensie 2: Opgelegd beleid

Stelling 7	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Beleidsjurisdicties en/of internationale organisaties dwingen tot beleidsadoptie via politieke of economische machtassymmetrie.	0	1	0	12	3

Figuur 21: Scoretabel stelling 7.

### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat beleidsjurisdicties en/of internationale organisaties dwingen tot beleidsadoptie via politieke of economische machtassymmetrie (stelling 7). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Een negatieve uitzondering benadrukt dat het nationale Energieakkoord (2013) er eerder was dan de Parijse klimaatafspraken (2015).

### Toelichting

Nagenoeg alle respondenten geven in hun toelichting aan dat er sprake is van opgelegd beleid, van mondiaal naar Europees niveau, van Europees niveau naar landelijk niveau (Nederland) en van landelijk niveau naar de provinciaal niveau. Opgemerkt is dat het heel interessant is, dat wij met elkaar samen in staat zijn geweest om een wereldwijde afspraak 'het beperken van de opwarming van de aarde' op deze wijze door te vertalen naar concrete maatregelen. Van de provincie Zuid-Holland naar de regio's en gemeenten is de taakstelling gedeeltelijk via convenanten gedecentraliseerd en in die zin dus niet zuiver opgelegd. Maar met of zonder convenanten ontstaat binnen een provincie toch een bepaalde druk tot normconform gedrag en discussie over de omgang met actoren die niet mee willen werken. Het feit dat de voortgang intensief wordt gemonitord en de wettelijke mogelijkheid voor een hogere overheid om de regie over de realisatie van een lagere overheid over te pakken wordt vaak genoemd bij deze stelling.

*'Tot nu toe is het Klimaatakkoord Parijs, het nationale Energieakkoord, het is allemaal van bovenaf opgelegd. Het is natuurlijk wel erkend dat gemeentes en provincies daar ook een rol in hebben. En het bedrijfsleven. Maar het is wel van bovenaf opgelegd, ja'.*

*'Als wij ons werk niet doen, dan kan de minister bij ons ingrijpen. En als gemeenten hun werk niet doen, kunnen wij bij gemeenten ingrijpen. En dat is op basis van wettelijke bepalingen'.*

De uitvoerende respondenten geven als nuancering aan dat het bij beleidsadoptie gaat om het meewerken aan de taakstelling en niet om de invulling. Er is wel enige onderhandelingsruimte geweest voor regio's en gemeenten. Enkele gemeenten hadden slechts een bescheiden ambitie op het gebied van duurzaamheid, echter was er in andere gevallen zelfs geen enkele ambitie om windmolens te plaatsen. Ondanks de verschillende ambities worden wel alle gemeenten in Nederland met deze opgave voor duurzaamheid geconfronteerd. Als kritiekpunt wordt genoemd dat opgelegd beleid in de basis niet slecht is, maar in de vorm van een doelstelling (duurzaamheid) vanwege een hogere kans op draagvlak te prefereren is boven een taakstelling (aantal MW windenergie), met de kanttekening dat hierop mogelijk lastiger te monitoren en te sturen is.

*'Was er geen rijksbeleid voor een opgave geweest, ja, dan hadden wij ook niet staan roepen van laat ons maar 225 MW doen hè? En je ziet wel dat, er is toen wel gezegd van ja, als het dan toch moet, doen we het zelf en laten we dan maar ook een ambitie er van maken. Maar ik ben er wel van overtuigd dat zou die windopgave er niet zijn, dan hadden wij nooit gezegd van... Dan waren wij wel ambitieus geweest op duurzaamheid maar niet met zoveel windturbines'.*

*'Als ik naar de lokale politiek kijk, dan zeggen ze van bekijk jij het even met je windmolens eigenlijk, kort door de bocht. Maar goed, we kunnen er niet meer onderuit'.*

### Dimensie 3: Internationale harmonisatie

Stelling 8	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De vrijwillige binding aan internationale samenwerkingsverbanden en /of afspraken leidt tot het verplicht aanpassen van het eigen beleid.	0	3	1	11	1

Figuur 22: Scoretabel stelling 8.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat de vrijwillige binding aan internationale samenwerkingsverbanden en/of afspraken leidt tot het (min of meer) verplicht aanpassen van het eigen beleid (stelling 8). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat het niet gaat om 'verplicht aanpassen', maar 'reageren op'.

#### Toelichting

Vrijwel alle respondenten geven in hun toelichting aan dat er niet zozeer sprake is van een verplichte aanpassing van het eigen beleid, maar meer van een 'ketenbinding'. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake is van bestuurlijke verantwoordelijkheid of commitment van een onderliggende partij aan een bovenliggend doel of samenwerkingsverband, achtereenvolgens op regionaal, provinciaal, landelijk, Europees en mondiaal niveau.

*'Er is een internationale afspraak gemaakt over hoe veel duurzame energie je gaat doen, maar dat leidt dus niet tot het verplicht aanpassen van het eigen beleid. Het is het reageren met je beleid, het liep er een beetje op vooruit'.*

*'IPO heeft wettelijk geen bevoegdheid om ons iets op te dringen, maar er is wel zoiets als een bestuurlijke verantwoordelijkheid'.*

*'Ik vrees dat dat een consequentie is van ons Nederlandse bestuurlijke bestel, wat getrapt is of tot op zekere hoogte getrapt is'.*

Bij dat commitment hoort niet alleen het aannemen van besluiten over bijvoorbeeld een taakstelling, maar ook het adresseren en specificeren van knelpunten bij die samenwerkingsverbanden tot optimale beleidsuitvoering te komen. De ketenbinding werkt naast overheden ook door bij maatschappelijke organisaties doordat zij bijvoorbeeld zogenaamde Green Deals proberen te sluiten over de realisatie van windenergie en de (nationale) gedragscode die NWEA heeft ontwikkeld voor exploitanten van windparken.

### Dimensie 4: Gereguleerde competitie

Stelling 9	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De toenemende economische integratie van wereldwijde of Europese markten zorgt voor beleidsnivellatie.	0	8	2	6	0

Figuur 23: Scoretabel stelling 9.

#### Score

De respondenten zijn het 'eens' of juist 'oneens' met de stelling dat de toenemende economische integratie van wereldwijde of Europese markten zorgt voor beleidsnivellatie (stelling 9). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Respondenten die de stelling zuiver bekijken, beantwoorden deze positief, terwijl respondenten die andere factoren toevoegen de stelling negatief beantwoorden.

#### Toelichting

Een aantal respondenten is het oneens met de stelling en geeft aan dat er geen sprake is van beleidsnivellatie bij windenergie vanwege verschillen op politiek of landschappelijk vlak of in de



maatschappelijke acceptatie ondanks dat er mogelijk sprake is van toenemende economische integratie.

Een aantal respondenten noemen echter de integratie op mondiaal en Europees niveau juist als een factor die zorgt voor beleidsnivellatie, omdat beleidsjurisdicties op hetzelfde niveau met elkaar in hetzelfde schuitje zitten en dus bijna automatisch naar elkaar gaan kijken en naar elkaar toe bewegen qua beleid en prestaties.

*‘Ik denk wel dat het steeds meer naar elkaar toe kruipt, Nederland loopt, als je kijkt naar oude klimaatafspraken, ontzettend achter voor wat betreft de opwek van duurzame energie, wij staan boven Malta en Luxemburg of zoiets in Europees verband. We hebben Europese klimaatafspraken, die zijn ook weer gerelateerd aan de internationale Parijse afspraken, dus dat is een beetje haasje over elke keer, en wij moeten daar als individuele landen ook aan voldoen. Je merkt dat van oudsher landen als Duitsland en Denemarken, heel erg voorlopen op windenergie. En dat hadden wij vroeger in Nederland ook, maar we hebben die positie helemaal opgegeven, dus we zijn inmiddels met een hele inhaalslag bezig’.*

Ook qua regelgeving bijvoorbeeld op het gebied van milieu en landschapsbeleid werkt de EU aan uniformering, wat een economisch klimaat oplevert waarin duidelijker is wat men van elkaar verlangt, waarin schadelijke ontwikkelingen worden voorkomen en in feite leidt tot een gelijk(er) speelveld. Qua sturing zie je dat Nederland meer toegaat naar het bieden van ruimte voor regio's om met een aanbod voor duurzame energie te komen en lusten en lasten te verdelen terwijl andere landen een veel directiever koers varen die daar wel geaccepteerd wordt.

*‘Kijk naar hoe België en Duitsland dingen aanpakken op het gebied van windenergie, en wat de partijen daar ook gewend zijn in gesprekken, die zijn gewoon gewend dat er van allerlei dingen Top-down gebeuren en wij beginnen dan met onze gesprekken met bewoners en dat soort dingen allemaal... Zeker Fransen die vinden het helemaal raar wat wij hier doen; die zijn gewend van ‘Ja maar hoezo, ik ben de directeur en dit doen we’, terwijl wij hier dan zeggen; ‘Ja, leuk dat jij de directeur bent, maar...’*

## Dimensie 5: Transnationale communicatie

Stelling 10	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De verschillende beleidsjurisdicties delen informatie met elkaar (gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling, en beleidspromotie).	0	3	0	9	4

Figuur 24: Scoretabel stelling 10.

### Score

De respondenten zijn het grotendeels ‘eens’ tot ‘sterk eens’ met de stelling dat de verschillende beleidsjurisdicties informatie met elkaar delen (gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling, en beleidspromotie) (stelling 10). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen zijn een marktpartij en een landelijke overheid die aangeven dat er weinig tot geen informatie-uitwisseling plaatsvindt.

### Toelichting

Een aantal respondenten die betrokken zijn bij de beleidsuitvoering geeft aan dat dit zich wel beperkt tot de directe burens en niet heel bewust of actief plaatsvindt. Een maatschappelijke belangenorganisatie geeft aan dat het veel te weinig gebeurt, waardoor het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Dit brengt veel onnodige kosten (leergeld) met zich mee en terwijl het ook mogelijk is om kennis met elkaar te delen en gezamenlijk tot betere oplossingen te komen.

Een aantal respondenten die betrokken zijn bij de beleidsbepaling geeft aan dat er op allerlei niveaus sprake is van informatie-uitwisseling, ambtelijk, bestuurlijk, hoog, laag, specifiek gericht op windenergie of juist energiebreed.

*‘Er is bijvoorbeeld een BLOW-overleg, een gezamenlijk windoverleg binnen het IPO met de coördinatoren van de provincies, dus ja, dat is een bepaalde afstemming. IPO doet daar het secretariaat van. Het is een uitwisseling van ervaringen, tips & tricks, elkaar informeren over nieuwe jurisprudentie, vragen aan elkaar voorleggen van joh, dit speelt er hier, hebben jullie daar ook last van?’*

Het overleg van de zogenaamde BLOW-coördinatoren wordt een aantal keer specifiek benoemd als voorbeeld en jurisprudentie. Internationaal zijn de verschillen in aanpak soms zo groot dat het lastig is

daar lering uit te trekken, als voorbeeld werd genoemd Duitsland, waar de gemeente ook optreedt als ontwikkelaar.

### Deelconclusie variabele 'Internationale factoren'

Voor de variabele 'Internationale factoren' is uit de analyse gebleken dat er grote verschillen in aanpak zijn tussen beleidsjurisdicties, zowel op internationaal, interprovinciaal als intergemeentelijk niveau, ondanks dat er sprake is van informatie-uitwisseling via diverse kanalen. Er is steeds sprake van opgelegd beleid op verschillende overheidsniveaus, dat leidt tot normconform gedrag. In de keuze voor windenergie is Nederland vrij geweest, evenals de verdere invulling daarvan. Verder is er sprake van harmonisatie door vrijwillige ketenbinding of commitment van een onderliggende partij aan een bovenliggend doel of samenwerkingsverband. Ook is er sprake van Europese integratie, terwijl dat niet leidt tot beleidsnivellatie voor wat betreft windenergie. Nederland geeft onderliggende beleidsbepalers en beleidsuitvoerders bijvoorbeeld veel vrijheid in vergelijking met andere landen die een directiever houding aannemen. Tot slot is er sprake van communicatie (gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling en beleids promotie) tussen beleidsjurisdicties op verschillende niveaus, terwijl dat op beleidsuitvoerend niveau niet altijd leidt tot optimalisatie van de beleidsuitvoering.

## 5.3 Variabele 'Nationale factoren'

### Dimensie 1: Institutionele gelijkens

Stelling 11	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van institutionele gelijkens tussen de betrokken beleidsjurisdicties.	0	6	2	8	0

Figuur 25: Scoretabel stelling 11.

#### Score

De respondenten zijn het 'eens' of juist 'oneens' met de stelling dat er sprake is van institutionele gelijkens tussen de betrokken beleidsjurisdicties (stelling 11). Er is een duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, beleidsbepalers beantwoorden deze stelling positiever dan beleidsuitvoerders en marktpartijen. Waarschijnlijk komen de verschillen bij de beleidsuitvoering op lokaal niveau pregnanter naar voren omdat er meerdere beleidsjurisdicties actief zijn en het proces intensiever en concreter is dan bij de abstracte beleidsbepaling door één provinciale of landelijke overheid.

#### Toelichting

Respondenten geven aan dat overheden op provinciaal en lokaal niveau in de basis een sterke institutionele gelijkens vertonen, maar dat er in de praktijk toch wel forse verschillen waarneembaar zijn, met name in de grootte, aantal hiërarchische lagen, netwerkcomplexiteit en mate van verwevenheid van lokale of provinciale belangen met landelijke belangen. De provincies hebben in principe dezelfde bevoegdheden, hetzelfde wettelijke instrumentarium en allen een BLOW-coördinator die regelmatig in IPO-verband samenkomen. Sommigen zijn in hun eentje de 'windman' of 'windvrouw', terwijl in andere provincies er een klein team achter zit. Wel wordt kenbaar gemaakt dat deze partijen heel verschillende politieke opvattingen hebben. De bereidheid om op lager overheidsniveau in te grijpen met bijvoorbeeld een inpassingsplan verschilt dan ook.

*'De provincies hebben natuurlijk dezelfde bevoegdheden, maar ze hebben verschillende politieke opvattingen, dus ja, op politiek niveau verschillen ze en op formeel instrumentarium zijn ze gelijk.'*

Met name bij gemeenten zijn grote verschillen waarneembaar; bij kleinere gemeenten zit de windenergieopgave vaak verkokerd in de organisatie en is dit belegd bij een generalistische ambtenaar die het gehele duurzaamheidsdossier heeft, terwijl bij grotere gemeenten de windopgave vaak een aparte plaats in de organisatie inneemt waarbij er extra capaciteit wordt ingezet (programmabureau, gespecialiseerd team). De 'drive' van een overheid is daarin zeer bepalend. Ook in aanpak zie je grote verschillen, sommige gemeenten organiseren een open/sterk participatief planproces terwijl anderen meer zenden dan (willen) ontvangen.

*'Institutioneel zijn ze allemaal gelijk, het zijn allemaal gemeentes, allemaal gebaseerd op de gemeentewet. Wil niet zeggen dat ze er op dezelfde manier mee omgaan, maar het zijn bestuursrechtelijk eenvormige organisaties. Qua inrichting zitten er verschillen, in de manier van hoe ze deze opgave aangaan en aan kunnen gaan, daar zitten grote verschillen tussen'.*

*'Je zou kunnen zeggen dat je in de ene gemeente in het begin trager bent en op het eind sneller bent, omdat daar de werkwijze marktinitiatieven de participatie naar voren trekt met als gevolg dat je op het einde als het goed is minder bezwaar hebt. En bij andere gemeentes zeggen ze van nou joh knal het voorontwerp er maar in van dat bestemmingsplan bijvoorbeeld voor een windmolen, en dan participeren we parallel wel. Ja, dat lijkt in het begin sneller te gaan. Maar dat is echt anders'.*

## Dimensie 2: Culturele gelijkens

Stelling 12	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van culturele gelijkens tussen de betrokken beleidsjurisdicties.	1	5	4	5	1

Figuur 26: Scoretabel stelling 12.

### Score

De respondenten beantwoorden de stelling dat er sprake is van culturele gelijkens tussen de betrokken beleidsjurisdicties grotendeels met 'neutraal', 'eens' of 'sterk mee eens' (stelling 12). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Respondenten die het accent leggen op de gelijkens tussen provincies beoordelen de stelling negatiever dan respondenten die het accent leggen op de gelijkens tussen gemeenten binnen een provincie.

### Toelichting

Een deel van de respondenten geeft aan dat op interprovinciaal niveau grote verschillen zichtbaar zijn. Sommige provincies realiseren een opgave eenvoudig waar andere in beginsel 'struggelen'. Aangegeven wordt dat de cultuur hierin bepalend is, zoals de volksaard en of er sprake is van een ondernemende of conservatieve houding. In sommige gevallen is de redenering dat in een leeg gebied geen windturbines gewenst zijn en in andere gevallen is de redenering dat in een vol gebied geen windturbines gewenst zijn. Ook zijn er provincies en/of regio's die relatief veel ruimte hebben en wind zien als een positief verdienmodel. De mate waarin bewoners gewend zijn zelfvoorzienend te zijn speelt ook een rol, dit ligt bijvoorbeeld in Flevoland heel anders dan in de Randstad waar bewoners er van uitgaan dat de energievoorziening het centraal geregeld is.

Een respondent geeft aan dat Zuid-Holland strikte (vastgelegde) regels hanteert met betrekking tot waar windenergie wel en niet kan. Enerzijds geeft dit duidelijkheid en aan de andere kant zorgt dit voor een bepaalde inflexibiliteit die niet overeenkomt met de beoogde filosofie van ontwikkelingsplanologie (de 'uitgestoken overheidshand') naar marktpartijen zoals ontwikkelaars. Een andere respondent geeft aan dat in andere, meer conservatieve provincies plannen die ruimtelijk wel kunnen maar niet matchen met de politieke voorkeur eenvoudig van tafel worden geveegd. En ook dat de bereidheid om kaders aan te passen gedurende de rit verschilt sterk per provincie, zichtbaar is dat zuidelijke provincies daar meegaander in zijn dan noordelijke provincies. Deze respondent geeft tot slot aan dat daar wel een enorm risico aan vast zit, vanwege ontwikkelaars die al hebben geïnvesteerd in grondposities op basis van eerdere beleidskaders.

*'Friesland heeft natuurlijk een totaal ander beleid dan Utrecht of Zuid-Holland ofzo, de manier waarop ze dingen aanpakken... Friesland zit zeker in de cultuur, want die hadden op een presenteerblaadje 'Friesland voor de wind' aangeboden gekregen door Pieter Winsemius in samenwerking met de NLVOW en de windbedrijven en dat hebben ze gewoon in de prullenmand gekieperd omdat ze, ja, een aantal politieke partners dat niet wilden en dat was dus een breed gedragen aanpak die gewoon genegeerd is en ja... Zuid-Holland heeft in feite gezegd van alles mag, als er draagvlak voor is'*

Binnen de provincie Zuid-Holland geven respondenten aan dat gemeenten er politiek wisselend instaan, maar over het algemeen een vergelijkbare cultuur hebben; een zakelijke en transparante houding, gewend zijn aan mondige burgers en weinig bereidheid om te pionieren, omdat er sprake is van veel gevestigde belangen en een hoge organisatiegraad.

*'Qua cultuur is er sprake van gelijkens tussen Zuid-Hollandse gemeenten; de mondige burger uit noem het maar op Heenvliet, Geervliet, de Nissewaard of Rotterdam, daar zit wel heel veel gelijkens tussen'.*



### Dimensie 3: Gelijkenis in sociaaleconomische structuren

Stelling 13	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van gelijkenis in sociaaleconomische structuren en ontwikkeling tussen de betrokken beleidsjurisdicties	1	10	3	2	0

Figuur 27: Scoretabel stelling 13.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'oneens' tot 'sterk oneens' met de stelling dat er sprake is van gelijkenis in sociaaleconomische structuren en ontwikkeling tussen de betrokken beleidsjurisdicties (stelling 13). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Positieve uitzonderingen zijn werkzaam in een uitzonderlijke omgeving (het eiland Goeree-Overflakkee), waar mogelijk sprake is van meer homogeniteit, versterkt door de recente fusie van gemeenten.

#### Toelichting

Respondenten die provincies onderling vergelijken geven aan dat er grote verschillen zichtbaar zijn, hierbij wordt geduid op de ruimtelijke beperkingen of mogelijkheden die zich voordoen. De aanwezigheid van gespreide of juist geconcentreerde verstedelijking, de omvang en het type bedrijvigheid, de beschikbare vrije ruimte, de aanwezigheid van beschermde gebieden zoals natuurgebieden en nationale landschappen. Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld te maken met een hoge bevolkingsdichtheid, veel boven en ondergrondse infrastructuur en twee vliegvelden waar hoogtebeperkingen gelden. In Zuid-Holland heeft het de voorkeur om windturbines te plaatsen langs industriegebieden en infrastructuur terwijl in Noord-Holland de voorkeur ligt bij het plaatsen van windturbines op het platteland. Er is bij de toebedeling van het aantal MW aan de provincies rekening gehouden met specifieke beperkingen, maar er is ook voor gekozen om de windopgave te projecteren in het westen vanwege de gunstige windomstandigheden. Ook de verdeling van lusten en lasten is een belangrijk issue, waar grondbezit van een windlocatie en bewoning overeenkomen gaat het makkelijker dan waar dat niet het geval is.

*'Normaal zouden we een vergelijking maken met Utrecht of Noord-Holland, maar dat zit helemaal vol met nationale landschappen in het verleden dus die hadden sowieso een beetje een no-go überhaupt voor windenergie toentertijd'.*

*'Zuid-Holland verschilt al van Noord-Holland. Want Noord-Holland heeft een centrale grote stad waar alles is geconcentreerd en Zuid-Holland is veel diverser, heb je gewoon een aantal grote steden, het type bedrijvigheid is een compleet andere, dus er is geen sprake van gelijkenis in sociaaleconomische structuur'.*

*'Dus als je dan al bovengronds een locatie hebt gevonden waar dan überhaupt iets kan, dan kan er niet zo veel als dat je zou willen. Want er loopt een buisleiding, er lopen..., ondergronds zit er natuurlijk ook nog het een en ander. En dat is gewoon omdat we in Zuid-Holland met heel veel mensen hier werken en wonen. Dus dat levert gewoon beperkingen op'.*

Opgemerkt wordt ook dat de ontwikkelingen omtrent gaswinning zaken ook weer in ander perspectief zetten en er meer noodzaak gevoeld wordt om andere energiebronnen te onderzoeken.

Respondenten die dit binnen de provincie Zuid-Holland beoordelen, zien ook grote verschillen: op plaatsen waar al sprake is van een aantal hinderlijke functies is de bereidheid om mee te werken aan opgelegd beleid zeer laag. Op andere plekken, wordt de windenergieopgave juist omarmd en benut om zich mee te profileren. Verder wordt aangehaald dat er binnen de provincie grote verschillen in welvaart en actiebereidheid zichtbaar zijn met een grote impact op de realisatiemogelijkheden.

*'In Barendrecht is bijvoorbeeld heel veel weerstand, maar dat heeft ook te maken met de drukte die er al in die regio is, vanwege de HSL, de Betuwelijn, de CO2-opslag, de drukte van de snelweg, ze voelen daar een andere urgentie of misschien wel vanuit hun oogpunt een Top-down-benadering van hier moet iets komen terwijl wij het er niet mee eens zijn, dan op Goeree-Overflakkee, waar ze zich nu profileren als 'Energy-Island'.*

#### Deelconclusie variabele 'Nationale factoren'

Voor de variabele 'Nationale factoren' is uit de analyse gebleken dat er sprake is sterke institutionele gelijkenis tussen de beleidsbepalers en in mindere mate tussen de beleidsuitvoerders en dat dit niet leidt tot dezelfde aanpak. Cultureel gezien is er sprake van grote verschillen tussen provincies onderling

en gelijkenis tussen gemeenten binnen dezelfde provincie. Zuid-Holland hanteert strikte regels met betrekking tot de plaatsing van windturbines en stelt zich daarin zakelijk en transparant op. Tot slot is er sprake van grote verschillen in sociaaleconomische structuren, zowel tussen provincies onderling als tussen gemeenten binnen dezelfde provincie. Zuid -Holland is over het algemeen een drukke provincie met schaarse ontwikkelruimte voor windenergie.

## 5.4 Variabele ‘Beleidskenmerken en dimensies’

### Dimensie 1: Beleidstype

Stelling 14	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het beleid (van windenergie) heeft een grote herverdelingsimpact.	0	5	1	7	3

Figuur 28: Scoretabel stelling 14.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels ‘eens’ tot ‘sterk eens’ met de stelling dat het beleid (van windenergie) een grote herverdelingsimpact heeft (stelling 14). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat er geen sprake is van een herverdelingsimpact, niet binnen de organisatie omdat er al werd gewerkt aan duurzaamheid en niet buiten omdat wind moet concurreren met allerlei andere functies die schaarse ruimte claimen.

#### Toelichting

Veel van de respondenten geven aan dat er zowel een ruimtelijk als een financieel aspect aan zit. Ten aanzien van herverdeling in het algemeen wordt opgemerkt dat beleid een reactie is op wat zich in de maatschappij afspeelt en het principe van herverdelen dus altijd bestaat omdat bepaalde maatschappelijke functies op een gegeven moment als belangrijker of urgenter worden beschouwd dan andere. De energieopgave heeft op dit moment een hoge prioriteit en wordt nu gedecentraliseerd oftewel meer gespreid. De eerste windafsprake dateert van rond 2001 (BLOW, een afspraak over 1500MW, die in 2010 gerealiseerd moest zijn, landelijk) en die was al in 2007 of 2008 gerealiseerd. Op dat moment werd ruimte niet als een beperkende factor gezien. Ruimtelijk gezien moet (wind)energie echter steeds steviger concurreren met andere functies die een ruimteclaim met zich meebrengen. In de praktijk is merkbaar dat de windopgave de laatst toegevoegde opgave is; de schaarse ruimte wordt eerder toebedeeld aan andere functies. De zoeklocaties voor windturbines zijn bovendien zacht geformuleerd waardoor deze plekken in de praktijk ook met bedrijventerreinen en woningbouw (wat nu erg in de lift zit) worden ingevuld.

*‘Het kan zo zijn dat op aangewezen zoeklocaties voor windenergie andere ontwikkelingen plaatsvinden waardoor het uiteindelijk niet lukt om daar windenergie te realiseren. Woningbouw zit nu erg in de lift dus je ziet dat gemeenten ook weer naar die locaties gaan kijken om extra woningbouw te realiseren. Als daar huizen komen, kunnen er dus geen windmolens staan. Maar als daar windmolens staan, kunnen er ook geen huizen meer staan’.*

*‘Wat je vaak in de praktijk merkt is dat, de windopgave is er bijgekomen, maar wel achteraan. Dus eerst gaat natuur eraf, en vliegen gaat eraf, en radar gaat eraf, en nog wat dingen gaan eraf, en dan blijft er een keer ergens ruimte over en daar mag dan die windmolen komen, zogezegd’.*

Vanuit die invulling ontstaan dan nieuwe milieueisen en beperkingen voor windenergie met als gevolg dat dergelijke plekken of de omgeving daarvan niet langer geschikt zijn als locatie voor windturbines. Andersom geldt dat natuurlijk ook, op het moment dat ergens een windturbine is geplaatst, heeft het effect op de mogelijkheden om daar bijvoorbeeld woningen te plaatsen. Via intersectoraal overleg is er wel aandacht om meer integraal naar een gebied te kijken en functiecombinaties te onderzoeken. In de praktijk geldt echter toch vaak de regel ‘wie het eerst komt wie het eerst maalt’. Buiten de concurrentie om de ruimte tussen functies, ontstaat er steeds meer concurrentie tussen de verschillende vormen van duurzame energie.

*‘De urgentie van de energieopgave is nu wel heel pregnant, en dat betekent inderdaad, dat je andere ruimtelijke keuzen moet gaan maken. Wij zeggen dat hier altijd heel mooi, van jongens, de anonieme in zekere zin*

*kolencentrale ver weg, die eigenlijk vanuit klimaat niet meer kan. Die wordt weer vervuld voor een opnieuw decentrale structuur van lokale en regionale energieopwekking, wat je eerder, vroeger had met lokale gasbedrijfjes en dat soort dingen meer, die op een gegeven moment centraliseerden en nu zie je de beweging weer andersom, dat het weer decentrale energieopwekking wordt'.*

Vanuit financieel perspectief geven respondenten aan dat de impact op de overheidsfinanciën meevallen omdat het vooral gaat om het faciliteren. Andere zaken blijven binnen de organisaties (overheden) hierdoor niet liggen en vertragen ook niet. In sommige gevallen wordt er een extra inspanning geleverd door er extra capaciteit op te zetten.

*'Bij ons is windenergie zo relevant dat we een heel uitgebreid team hebben. En het is niet zo dat andere dingen daarvoor moeten wijken'.*

## Dimensie 2: Beleidsparadigma

Stelling 15	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het beleid (van windenergie) vereist verandering van ideeën die zijn ingebed in dominante overtuigingen van afzonderlijke actoren.	0	3	0	9	4

Figuur 29: Scoretabel stelling 15.

### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' tot 'sterk eens' met de stelling dat het beleid (van windenergie) verandering van ideeën vereist die zijn ingebed in dominante overtuigingen van afzonderlijke actoren (stelling 15). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat de werkwijze in principe niet afwijkt van andere ruimtelijke processen of dat duurzaamheid sowieso in de genen van de organisatie zit.

### Toelichting

Enkele respondenten geven aan dat grote weerstand en verzet zichtbaar is bij actoren die gevestigde (fossiele) belangen hebben; politieke stromingen die zeggen wind draait op subsidie, het opwerpen van externe veiligheidsfactoren om fossiele belangen veilig te stellen.

Nagenoeg alle respondenten geven aan dat klimaatdoelen bij burgers over het algemeen op brede maatschappelijke steun kunnen rekenen. In de praktijk betekent de doorvertaling daarvan naar duurzame energie echter ook dat energieopwekking niet langer op een centrale plaats plaatsvindt, maar veel meer is gedecentraliseerd oftewel verspreid. De ruimteclaim op open landschappen en (gepercipieerde) hinder van windenergie blijkt complex vanwege de weinig zichtbare relatie tussen windenergie en klimaatverandering. Windenergie is een goed voorbeeld van een 'NIMBY'-ontwikkeling.

*'Als het gaat over windenergie 'an sich' dan zegt iedereen die je vraagt ben je voor of tegen windenergie dan is iedereen voor windenergie. Ben je voor windenergie in je achtertuin? Dan zegt bijna iedereen nee. Dus dat vat het heel kort door de bocht wel samen'.*

Globaal zijn er drie groepen te onderscheiden: mensen die niet in klimaatverandering geloven, een middengroep die de impact nog niet overziet en een groep die ziet dat we echt op een andere manier moeten gaan leven.

*'Kijk, de relatie is gewoon niet zo sterk als met een dijk. Als wij de dijk niet verzwaren, dan krijg je volgend jaar misschien de zee over de vloer. Daar zie ik echt wel, van nou, dat dijkhuisje van mij moet misschien wel opschuiven. En dat is met een windturbine niet. Partijen zien de relatie niet tussen klimaatverandering en het wel of niet plaatsen van een windturbine in het mijn zichtveld'.*

Verduurzaming leidt hoe dan ook tot een ruimtelijke herverdeling waarvoor een paradigmashift bij de maatschappij nodig is, maar tevens een vraag terug richting overheden, waar nog steeds in andere sectoren besluiten worden genomen die de realisatie van windenergie kunnen belemmeren zoals het aanwijzen van beschermde gebieden. Voor overheden zelf is de windenergieopgave geen paradigmashift, maar in principe business as usual: het uitvoeren van beleid via ruimtelijke procedures en participatietrajecten. In de uitvoeringspraktijk ligt het echter genuanceerd en moeten er complexe hindernissen worden genomen in een (politiek) gevoelige omgeving.

Opgemerkt is dat het ook mogelijk is om dit soort zaken op de langere termijn te bekijken waardoor het dan opeens zichtbaar is dat Nederland altijd al een groot energielandschap is geweest, met achtereenvolgens 'oude' windmolens, veengebieden, steenkolen, gas inclusief complete infrastructuur. Vanuit dit perspectief zou windenergie dus een logische volgende stap zijn waarbij wordt opgemerkt dat over 30-40 jaar mogelijk weer heel andere (nieuwe) technieken worden benut.

*'Verduurzaming gaan we zien, gaan we merken, gaat geld kosten, dus we kunnen niet denken dat het maar 'en-en' is zeg maar. Van we hebben een prachtig open land en we zijn volledig duurzaam'.*

### Dimensie 3: Beleidssetting

Stelling 16	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het beleid (van windenergie) vereist verandering van instrumenten (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist).	0	2	0	12	2

Figuur 30: Scoretabel stelling 16.

#### Score

Bijna alle respondenten zijn het 'eens' tot 'sterk eens' met de stelling dat het beleid (van windenergie) verandering van instrumenten vereist (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist) (stelling 16). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat alle benodigde instrumenten er zijn, maar dat alleen een professionalisering van processen nodig is.

#### Toelichting

In het algemeen wordt opgemerkt dat een nieuwe technologie sowieso ruimte moet veroveren op al gevestigde belangen en er dus in ieder geval tijdelijk sprake moet zijn van stimulering.

Op het vlak van ruimtelijke ordening geven respondenten aan dat ruimte is geboden door aanpassing van integrale provinciale en gemeentelijke structuurvisies en/of het opstellen van een aparte (gemeentelijke) structuurvisie voor de windopgave. Met de komst van de omgevingswet zie je dat energie een verplicht onderdeel is. Een aantal respondenten geeft aan dat het ook nodig is om beperkende wetgeving op het gebied van milieu en landschap aan te passen om windenergie ook mogelijk te maken ten opzichte van andere belangen.

*'Je zult bepaalde restricties die er bestaan en die energietransitie belemmeren, daar zal je op een aantal punten instrumenten veranderd of versoepelt moeten worden. Bijvoorbeeld in een land als Spanje of Duitsland waar je heel veel ruimte hebt, daar kun je rustig zeggen van nou, ok, als er windmolens komen, dan moet er minimaal een kilometer afstand tot bebouwing worden gehouden ofzo, ja, in Nederland kan dat dus niet. Daar wordt ook heel veel over geklaagd natuurlijk. In Nederland is ook gewoon bewust de geluidsnormering aangepast om windmolens mogelijk te maken en dat zegt het Rijk natuurlijk niet hardop, maar dat is wel zo'.*

Over processen wordt aangegeven dat met name het verder stroomlijnen van processen van belang is. Er zijn bijvoorbeeld hulpmiddelen ontwikkeld zoals een leidraad, waarin de al gehanteerde werkwijze is gedocumenteerd en geprofessionaliseerd (gemeente), een gedragscode (ontwikkelaars) en een duurzaamheidsladder die energiebesparing voor windenergie stelt (maatschappelijke organisatie). Dergelijke instrumenten worden gezien als noodzakelijke en handige toevoegingen op de bestaande instrumenten.

*'De manier waarop we nu de gebruikruimte inrichten met vergunningstelsels, bezwaarprocedures, ja, dat is zo tijdrovend en tegelijkertijd teleurstellend voor een heleboel actoren, dat ja, hoe lang willen we dat nog zo volhouden? Het is toch een beetje een chagrijnding, windenergie, als je niet uitkijkt. Nou, dat is gewoon, ik wil niet zeggen niet nodig, maar dat is gewoon jammer'.*

Op dit moment wordt er ook volop nagedacht over participatie. Het gaat dan niet eens zozeer om draagvlak maar om het verbeteren van het urgentiebesef. Ook verbetering van de acceptatie van

windenergie wordt als belangrijk gezien. Hierbij wordt als wenselijk genoemd een andere verdeling van de lusten als wenselijk genoemd.

*'Er zijn inderdaad nieuwe instrumenten ontwikkeld. Een voorbeeld is onze subsidie lokale initiatieven, dat gaat iets breder dan windenergie. Je ziet nu, dat doordat er zoveel weerstand is tegen windenergie, het kan helpen, wanneer er een lokale coöperatie is, die deelneemt in zo'n project. Wil niet zeggen dat het dan altijd goed gaat. Wat wij wel proberen is om die lokale coöperaties zoveel professionele ondersteuning te geven dan wel zelf te professionaliseren dat ze met commerciële ontwikkelaars, dat ze daar een partij voor zijn. Dus om ze in stelling te brengen om ook die lokale belangen te kunnen behartigen. En daar worden dus ook allerlei financiële instrumenten voor ontwikkeld. Rotterdam is daar volop mee bezig, bijvoorbeeld aandelen uitgeven, postcoderoosregelingen, er zijn zoveel verschillende instrumenten die je daarvoor in kan zetten. Dus, ja, het vraagt eigenlijk steeds een verandering van instrumenten die je inzet'.*

Tegelijkertijd vraagt de overheid zich bij participatie af, of dit de realisatie van de windopgave zal vertragen. Bestaande procesinstrumenten zoals de rijkscoördinatie-regeling en provinciale inpassingsplannen blijven echter ook nodig om kracht bij te zetten waar nodig, met de kanttekening dat het inrichten van ons land en realiseren van windenergie via bezwaarprocedures vooral vanuit het oogpunt van draagvlak niet wenselijk is.

Ook landelijke (SDE) en provinciale subsidies (lokale initiatieven) zijn ontworpen of geschikt gemaakt voor windenergie. De SDE-subsidie is dalende, maar moet wel blijven aansluiten op de markt zodat er ook gerealiseerd blijft worden. Aan de andere kant wordt de windturbinebranche ook volwassener en de realisatie betaalbaarder, dus er is ook minder noodzaak om de onrendabele top te dekken. Aan de coöperatiekant wordt al langer gewerkt met windfondsen waardoor de inkomsten gedeeld worden met de leden.

*'Waar je wel op moet blijven letten is dat die SDE-subsidie voor zover die in de toekomst er nog is, blijft aansluiten bij wat de markt nodig heeft om die dingen neer te zetten. Daar zit wel een sterke prikkel in. Op het moment dat je die SDE-subsidie zo laag maakt dat minder interessante plekken op land niet meer kunnen, niet meer voldoende rendement geven, ja dan moet je je afvragen of dat instrument nog past'.*

#### Dimensie 4: Beleidsinstrumenten

Stelling 17	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het beleid (van windenergie) vereist verandering van instellingen (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist).	0	2	1	12	1

Figuur 31, Scoretabel stelling 17.

#### Score

Bijna alle respondenten zijn het 'eens' met de stelling dat het beleid (van windenergie) verandering van instellingen vereist (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist) (stelling 17). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat de windopgave in de basis niet veel verschilt van andere ruimtelijke opgaven en er dus in principe ook geen verandering van instellingen nodig is.

#### Toelichting

De duurzaamheidsopgave en de opgave van de energietransitie zijn voor overheden relatief nieuwe en complexe onderwerpen. Respondenten vanuit grotere overheidsorganisaties geeft aan dat deze onderwerpen die eerder waren ondergebracht bij een sector als milieu of economie, nu een aparte plaats in de organisatie hebben of krijgen. Voorbeelden hiervan zijn een programmabureau, duurzaamheid los van de lijnorganisatie (gemeente), een realisatieteam windenergie (regio) en een energieteam (provincie). Qua capaciteit wordt opgemerkt dat het een onderwerp is, dat de gemoederen zo sterk bezighoudt dat er gewoon heel veel personele inzet naartoe gaat. Dat is ook nodig omdat je een dergelijke opgave binnen de huidige organisaties niet van de grond krijgt. Er vindt dan wel intensieve afstemming plaats met bijvoorbeeld de afdeling Ruimtelijke Ordening. Kleinere overheidsorganisaties (gemeenten) zijn niet altijd even goed aangehaakt vanwege beperkte capaciteit, soms een halve FTE voor alles wat met duurzaamheid te maken heeft. Vanuit hogere overheden wordt dan wel steeds meer hulp geboden.

*'Je moet wel dingen organiseren om ze voor elkaar te krijgen. Op een grote abstractie hebben we het in Nederland keurig geregeld met de Rijksoverheidsverantwoordelijkheden, provincies en gemeenten. Dat hoeft op zich niet te veranderen, maar binnen de organisatie, ja, daar zul je wel dingen moeten veranderen. Vroeger hadden we geen windenergie, geen energieteam en dat is later pas gedaan omdat het een programma, een opgave is geworden. Eerst vielen we als windenergie onder EZ, en daarvoor onder Milieu, ja, ik weet niet, maakt dat veel uit? Ik vind wel, maar dat heeft ook weer te maken met die toekomst, je hebt een afweging van instrumenten en technieken nodig, en het is handiger wanneer je die zaken bij elkaar kan brengen. Dus zo'n programmateam energie, dat vind ik wel nuttig.'*

De beleidsuitvoering van de windenergieopgave wordt door veel respondenten gezien als een complexe opgave waar nog relatief weinig ervaring mee is opgedaan. Bestaande ruimtelijke instrumenten en processen zijn weliswaar bruikbaar. Echter is er ook zichtbaar dat er grote veranderingen plaatsvinden, de omgevingswet met meer integraliteit, de beweging naar meer Bottom-up en het faciliteren hiervan door hogere overheden met procesgeld en de inzet van andere typen ambtenaren zoals gebiedsmakelaars en regisseurs. Dat laatste is al ingezet met de decentralisatie van het RO-beleid en de opgang van gebiedsontwikkeling en ook als we van het gas afgaan zijn er mensen met de juiste competenties nodig die meer de dialoog aan (kunnen) gaan.

Marktpartijen geven aan dat overheden van goede wil zijn, maar vooral standalone opereren. De overheid zou eerder en vaker in overleg moeten treden met ontwikkelaars en grondeigenaren, onder andere om de haalbaarheid van locaties samen te onderzoeken. Dat kan volgens hun ook veel efficiënter, van een aantal locaties is bijvoorbeeld snel duidelijk dat ze niet rendabel zijn. Hierdoor voorkom je dat er onnodig veel energie wordt ingezet door allerlei onderzoeksrapporten te laten opstellen en overbodige processen te voeren. Het aanwijzen van locaties voor windenergie kan overigens voor sommige grondeigenaren een prijslatend effect inhouden op de te ontwikkelen gronden.

*'Ze moeten veranderen alleen het gaat niet hard genoeg. Waar wij ons keer op keer over verbazen in Zuid-Holland is dat er soms locaties op de kaart staan waarvan wij al 100 procent van tevoren weten van joh, dit gaat niet werken om die of die reden. En toch wordt er bijvoorbeeld een locatie op de kaart gezet waar gewoon een hoogtebeperking van het vliegveld geldt van 45 meter. Nou weet je, daar gaat gewoon geen windturbine komen. Maar het wordt wel onderzocht in heel de structuur bij de provincie en dan zeg ik van ja, weet je, als wij als commerciële partij een locatieonderzoek doen voor een klant, weten wij binnen een half uur of we ermee door gaan ja of nee.'*

Over de samenwerking tussen verschillende overheden maar ook tussen verschillende sectoren binnen een overheidslaag wordt opgemerkt dat deze geneigd zijn het eigen (afrekenbare) doel te laten prevaleren boven het gezamenlijke doel van duurzame energie. Discussies vanuit starre standpunten met (mogelijke) escalaties naar bestuurlijk niveau kosten veel tijd en dus belastinggeld. Daarbij stemt dit de sfeer rondom energietransitie negatief. Ook daar moet iets veranderen.

*'Wat ik nu zie gebeuren is dat overheidspartijen tegenover elkaar komen te staan bij realisatie van windmolens om allerlei redenen en dat kun je eigenlijk in een economisch proces niet hebben. Dat tegenover elkaar staan kost tijd, kost geld, kost energie van mensen, die niet kan gaan naar het primaire proces waarvoor we zijn. Daar moet wel degelijk wat veranderen. Er is gewoon een structuur nodig, of begrip nodig, of een instrumentarium nodig wat ervoor zorgt dat overheden niet tegenover elkaar komen staan maar samenwerken aan een goede uitvoering.'*

### **Deelconclusie variabele 'Beleidskenmerken en dimensies'**

Voor de variabele 'Beleidskenmerken en dimensies' is uit de analyse gebleken dat het beleid van windenergie een grote ruimtelijke en financiële herverdelingsimpact heeft. Windenergie moet concurreren om de schaarse ruimte met andere functies die een ruimteclaim met zich meebrengen. Verder vereist de windenergieopgave een verandering van beleidsparadigma, instrumenten en instellingen. Duurzame energieopwekking kan over het algemeen rekenen op steun, terwijl de gedecentraliseerde verschijningsvorm van windenergie vooral op weerstand stuit. Qua instrumenten is het nodig windenergie te stimuleren omdat dit een recent toegevoegde opgave is, die moet concurreren met andere, meer gevestigde belangen. Instrumenten die onder andere worden ingezet zijn optimalisaties van RO-kaders, processen, participatie en subsidies. Omdat de windenergieopgave complex en nieuw is voor met name veel gemeenten, dienen deze organisaties daarop te worden toegerust. Tot slot is ook de samenwerking tussen organisaties een aandachtspunt.



## 5.5 Variabele ‘Kenmerken van beleid en beleidstheorie’

### Dimensie 1: Beleid

Stelling 18	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Het beleidsdoel (van windenergie) is duidelijk.	0	1	0	1	14

Figuur 32: Scoretabel stelling 18.

#### Score

Bijna alle respondenten zijn het ‘sterk eens’ met de stelling dat het beleidsdoel (van windenergie) duidelijk is (stelling 18). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Een negatieve uitzondering geeft aan dat het beleidsmiddel duidelijk is, maar het beleidsdoel niet.

#### Toelichting

Nagenoeg alle respondenten geven aan dat het doel voor windenergie zowel landelijk als provinciaal heel SMART is geformuleerd met een aantal MW en een jaartal, en dus heel duidelijk is. Vervolgens is dat ook in convenanten heel SMART doorvertaald naar regionaal of lokaal niveau. Een paar respondenten geven scherp aan dat het opgelegde ‘middel’ duidelijk is, maar het ‘doel’ juist niet; lokaal is er twijfel over het middel omdat het over opgesteld vermogen gaat (dat kunnen ook stilstaande molens zijn) en niet om geleverde productie.

*‘Ja, het beleidsdoel is 6000MW in 2020 en dan bij voorkeur met 54 PJ productie, dat is helder. Het is het meest afrekenbare doel van het hele Energieakkoord’.*

### Dimensie 1: Beleid

Stelling 19	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is overeenstemming tussen betrokken actoren over de verdeling van taken en middelen.	0	5	2	9	0

Figuur 33: Scoretabel stelling 19.

#### Score

De respondenten zijn het overwegend ‘eens’ met de stelling dat er overeenstemming is tussen betrokken actoren over de verdeling van taken en middelen (stelling 19). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat er geen overeenstemming is over de taakverdeling tussen provincies, de acceptatie door gemeenten en de verdeling van kosten en baten.

#### Toelichting

Er is wat onduidelijkheid over de taak; in de praktijk wordt er door het rijk gestuurd op opgesteld vermogen, maar in feite was de provinciale taakstelling een resultaatsverplichting op het ruimtelijk mogelijk maken.

*‘De 735,5 MW is een resultaatsverplichting op het realiseren dat het mogelijk gemaakt kan worden. Dat is indertijd de gemaakte afspraak met het Rijk, dat wij zorgen dat er 735,5 MW gerealiseerd kan worden, dus: ruimtelijk mogelijk maken. En dat kan, maar uiteindelijk worden in staatjes het aantal MW geteld; zitten we op koers of niet? Want als het gaat over die verplichting, ja, die 735,5 MW, ja, daar hebben we allang al voldaan. Maar daar wordt niet op afgerekend. Er wordt gerekend op resultaat, maar de officiële verplichting die we aangegaan zijn, ging over het mogelijk maken’.*

Interprovinciaal is er een doorgaande discussie over de verdeling van de 6000MW over de provincies, wat overigens niet resulteert in overname-afspraken tussen provincies die al ‘klaar’ zijn en provincies die moeite hebben met hun opgave.

*‘Er is eigenlijk onenigheid over de verdeling van de 6000MW over de provincies. Als je ziet hoe het gaat nu, kijk de provincies die klaar zijn, die zeggen natuurlijk dat hebben we prachtig gedaan en andere provincies zeggen*

*ja, maar wij zitten met een hoop problemen, kun je niet wat overnemen? Nou, daar zijn ze het over eens, maar in al die jaren dat er gebabbeld wordt, zijn ze niet nader tot elkaar gekomen, dus er is geen overname-afspraken gemaakt'.*

De taak of bevoegdheidsverdeling door de overheidslagen heen is heel helder; boven de 100 MW is het rijk verantwoordelijk, tussen de 5 en de 100 MW is de provincie verantwoordelijk, onder de 5 MW is de gemeente verantwoordelijk. Maar daar wordt in de praktijk wel flexibel mee omgegaan al naar gelang de omstandigheden. Bijvoorbeeld door dit te decentraliseren van rijk naar provincie en van provincie naar regio of gemeente. Andersom kan het ook voorkomen via de rijkscoördinatie-regeling of een provinciaal inpassingsplan. De taak die gemeenten hebben gekregen is overigens niet altijd haalbaar vanwege beperkte capaciteit en hoge proceskosten.

*'Wat de provincie heel vaak doet is een of ander denkclubje opzetten en dan zeggen ze we hebben allemaal goede ideeën en dan zit je een paar uur bij elkaar en dan zeggen ze, ja, de gemeente mag het doen. Dan denk ik, ja, de helft van je ideeën had ik zelf ook al wel een beetje, bedankt voor de rest, maar ik heb twee handjes, geen vier of zes'.*

Qua middelen wordt opgemerkt dat de subsidiemiddelen (SDE) bij het rijk zitten en beschikkingen direct tussen rijk en initiatiefnemer lopen. Andere overheidslagen hebben daar in principe geen rol in, maar wijzen wel op het belang van een adequaat blijvende subsidieregeling. Dit kan een spanningsveld zijn, de SDE is namelijk ingericht op zo kostenefficiënt mogelijk windenergie opwekken (lees: grote molens) en die zijn niet overal mogelijk. Vanuit marktpartijen wordt aangedragen dat het nodig is om gedurende een ontwikkeling vanaf de start met elkaar in gesprek te blijven over de status van aannames en toezeggingen en (financiële) onzekerheden steeds meer uit te sluiten. Daarnaast ontstaat er steeds meer dialoog over de verdeling van de lusten na realisatie van windlocaties, dat valt natuurlijk ook onder de verdeling van middelen.

*'Kijk, als je een windenergieproject doet, binnen een bepaalde gemeente, is dat vaak het enige project wat ze moeten doen voor windenergie, want zo vaak gebeurt dat niet. En je ziet gewoon dat, soms wordt er gewoon gestart, en er worden aannames gedaan die achteraf gewoon niet waar gemaakt kunnen worden. En dan heb je het dus ook over de inzet van financiële middelen'.*

## Dimensie 2: Beleidstheorie

Stelling 20	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van windenergie worden aanvaard door betrokken actoren.	1	4	4	6	1

Figuur 34: Scoretabel stelling 20.

### Score

De respondenten zijn het 'eens' dan wel 'oneens' met de stelling dat de normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van windenergie worden aanvaard door betrokken actoren (stelling 20). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve scores komen voort uit het niet aanvaarden van windenergie als oplossing en het niet aanvaarden van wind op land.

### Toelichting

De respondenten geven aan dat de veronderstelling dat windenergie kan bijdragen aan de klimaatdoelen (beperken opwarming, CO2-reductie) en het doel van duurzame energieopwekking over het algemeen wordt aanvaard. De normatieve en causale veronderstellingen zijn in principe ook bekrachtigd via het Energieakkoord dat diverse partijen hebben gesloten. Ook de consequentie dat dat actie vereist wordt vrij breed ervaren. Maar de keuze voor windenergie boven andere mogelijke vormen CO2-reductie en duurzame energieopwekking wordt zeker niet door alle overheden en burgers gesteund, met name als het concreet wordt en dichtbij komt door aanwijzing van locaties. Dan komen toch vaak NIMBY-gevoelens op.

*'Kijk, die duurzame energie dat wordt geaccepteerd door iedereen, maar waarom in vredesnaam windenergie hè? Die discussie die komt heel vaak op, van eh, we gaan gewoon meer windenergie op zee doen, waarom op het land waar het zo in de weg staat? Of, eh, zonne-energie, die zonneweides, dat geeft toch veel minder overlast,*



*dus zo, daar is wel een soort, de grondslag van duurzame energie is goed, maar dat dat meteen de verklaring is voor windenergie dat is zeker niet zo, dat wordt regelmatig betwist'.*

Alternatieven, zoals energie besparen, windenergie op zee, zonnevelden, kernenergie of Thorium worden door overheden genoemd als aantrekkelijker alternatieven die bovendien geen subsidie vereisen. Burgers die tegen windenergie zijn, sommigen verzamelen zich in de stichting 'Wind van Voren', zijn minder geneigd om alternatieven aan te dragen, maar benutten argumenten als ongehinderd willen slapen, het niet overtuigd zijn van klimaatverandering, het onrealistisch verklaren van 'all-electric' ambities en de negatieve impact op vogels. Er is dus zeker geen consensus over windenergie, en vanuit de maatschappij neemt het draagvlak voor meer windenergie af, omdat door plaatsing van windturbines de impact steeds zichtbaarder wordt.

*'De trend is dat het minder wordt, dat meten wij hier, wij hebben een paar jaar een imago-onderzoek gedaan waarin we ook de bereidheid of de visie op meer windenergie hebben gemeten, en daaruit bleek een afnemend vertrouwen dat dat de goede weg was, en dat heeft uiteraard alles te maken met het feit dat windmolens steeds dichterbij komen, zolang ze op zee staan of ergens anders staan is iedereen ervan overtuigd dat het goed is'.*

Als tegenargument wordt gebruikt dat het niet-realiseren van de windopgave geen realistische optie is; de energietransitie is namelijk geen opgave van 'of dit, of dat', maar juist een van 'en dit, en dat, en dat'. Marktpartijen zijn over het algemeen enthousiast over windenergie en ook ondernemers zien windenergie als een kans om te investeren in verduurzaming van hun onderneming.

### **Deelconclusie variabele 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie'**

Voor de variabele 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie' is uit de analyse gebleken dat het beleidsdoel van windenergie voor alle bij de beleidsbepaling en beleidsuitvoering betrokken actoren helder is. De taakstelling voor windenergie is steeds heel SMART geformuleerd met een aantal MW en een jaartal. Verder is er over het algemeen overeenstemming is over de verdeling van taken en middelen, de bevoegdheidsverdeling op verschillende overheidslagen is helder en in de praktijk wordt er flexibel mee omgegaan. De provinciale taakstelling wordt in de praktijk gezien als een resultaatsverplichting op opgesteld vermogen, terwijl dat eigenlijk een resultaatsverplichting was op het ruimtelijk mogelijk maken. er ontstaat steeds meer maatschappelijke discussie over de verdeling van de lusten en lasten van windenergie. Ver wordt aangegeven dat de normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van windenergie niet op unanieme aanvaarding kunnen rekenen. Het maatschappelijk draagvlak voor nieuwe windlocaties is aan het afnemen, doordat de impact van windenergie steeds duidelijker wordt.

## 5.6 Variabele 'Kenmerken van de uitvoerende organisatie'

### **Dimensie 1: Verticale hiërarchie**

Stelling 21	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van beleidsvrijheid in hiërarchische (verticale) verhoudingen.	0	4	0	12	0

Figuur 35: Scoretabel stelling 21.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat er sprake is van beleidsvrijheid in hiërarchische (verticale) verhoudingen (stelling 21). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat er weinig tot geen beleidsvrijheid is omdat het aantal MW en de locaties sterk vastliggen in beleid en convenanten, buiten deze locaties zijn ontwikkelingen niet mogelijk.

#### Toelichting

Over het algemeen wordt genoemd dat het beleidsdoel (de 'Wat?'-vraag) weliswaar via onderhandelingsprocessen tussen successievelijke overheidslagen tot stand is gekomen en nu vastligt en dat met name op lokaal niveau aangaande de invulling (de 'Hoe?'-vraag) beleidsvrijheid wordt ervaren. Tegen het einde van 2020 wordt er gewoon gekeken of het totaal opgestelde vermogen 6000

MW bedraagt. En je ziet nu wel dat er meer politieke druk komt om dat ook echt te gaan halen, hoe dichterbij de deadline in de buurt komt.

*‘Het nationale doel ligt vast en de provinciale doelen liggen vast en daaronder is ruimte hoe je dat invult.’*

*‘Ja, je ziet wel dat er meer dwang is niet het goede woord, meer druk op komt om bepaalde acties te ondernemen, hoe dichterbij de deadline in de buurt komt. Dus, zo’n Venlo, waar nu een PIP wordt ingezet door de provincie, ik denk dat dat een paar jaar geleden niet was gebeurd, maar er is nu toch, ze voelen in ieder geval een druk, van we moeten toch iets gaan doen. Maar in principe zijn ze vrij, als ze het maar halen. Maar hoe ze het willen doen is aan hun. De opgave is duidelijk, de ‘Wat?’ is geen vraag. Op de ‘Hoe?’ wordt naarmate de deadline nadert niet formeel, maar er wordt wel een soort druk op gelegd, zo van ‘is dat geen goed idee?’ Zo voelen mensen dat in ieder geval, ja’.*

De beleidsuitvoering is verdeeld; tot 5 MW doet de gemeente het, tussen de 5 en de 100 MW doet de provincie het en boven 100 MW doet het Rijk het. Met het Energieakkoord is er veel vrijheid van uitvoering gegeven aan de provincies. Aanvankelijk hield dat ruimtelijk reserveren in, daarna is het ondersteunen en stimuleren van de projecten erbij gekomen. Provincies staan hier niet eenduidig in; sommigen leggen heel strikte regels op en anderen doen dat minder, werken meer in dialoog om draagvlak te creëren. Het niet halen van de doelstelling door vertraging die wordt opgelopen door de aandacht die het creëren draagvlak vraagt, wordt niet geaccepteerd.

Respondenten die bij gemeenten werken noemen de onderhandelruimte die zij hebben ervaren in het proces richting een convenant over het aantal MW en de ruimte die zij krijgen om de regie naar zich toe te trekken. Verder noemen zij de beleidsvrijheid die zij hebben bij de invulling door locaties te onderzoeken en aan te wijzen en indien nodig ook te verzoeken om herziening van bijvoorbeeld provinciale beleidskaders. Vanuit de provincie Zuid-Holland wordt er wel gelet op lokale overheden: de beleidsvrijheid is beperkt, met het oog op het realiseren van windenergie. Het is niet de bedoeling om bijvoorbeeld in beleidskaders allerlei bovenwettelijke eisen te gaan stellen, dit kan namelijk zorgen voor extra belemmeringen die het rond krijgen van een businesscase vermoeilijken. Dat wordt niet geaccepteerd, dus er zit wel degelijk een beperking aan die beleidsvrijheid. De stok achter de deur van de overeengekomen taakstelling helpt daarbij.

*‘Je kunt zoveel eisen stellen aan een initiatiefnemer dat het gewoon niet meer uit kan, financieel. En dan heb je dus gewoon geen project. Sommige gemeenten zijn daarop uit; ik ga het zo ingewikkeld maken dat geen enkele initiatiefnemer het meer wil doen. Nou, dan heb ik mijn doel bereikt: geen windenergie. Dus er zit wel een beperking aan die beleidsvrijheid’.*

Marktpartijen geven aan dat zij weinig vrijheid ervaren omdat alleen (een beperkt aantal) aangewezen locaties te ontwikkelen zijn, die soms niet tot ontwikkeling komen, terwijl er genoeg andere kansrijke locaties zijn die niet op de kaart staan.

## Dimensie 2: Horizontaal netwerk

Stelling 22	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van beleidsvrijheid in niet-hiërarchische (horizontale) verhoudingen.	0	5	1	9	1

Figuur 36: Scoretabel stelling 22.

### Score

De respondenten zijn het grotendeels ‘eens’ met de stelling dat er sprake is van beleidsvrijheid in niet-hiërarchische (horizontale) verhoudingen (stelling 22). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat er beperkte beleidsvrijheid is en dat dat ook niet altijd gewenst is omdat men wel samen moet werken aan hetzelfde doel en niet teveel het eigen belang voorop moet stellen.

### Toelichting

De respondenten geven aan dat de taakstelling vastligt, maar de manier waarop daaraan voldaan wordt niet. De beleidsvrijheid zit volgens hun niet in het ‘Wat?’, maar in het ‘Hoe?’.

Er zit geen ruimte in het afgesproken aantal MW landelijk en per provincie. Maar die afspraken zou je bij voorkeur ook samen (horizontaal) willen maken. Elke provincie is nu verantwoordelijk voor zijn eigen opgave en er is ook duidelijk uitgesproken dat er geen taakstellingen overgenomen worden onderling,

ongeacht of er sprake is van voorspoed of belemmering in de voortgang. Bij de eerdere taakstelling van BLOW was 1500 MW landelijk afgesproken en toen was het nog mogelijk om tussen provincies te schuiven.

*'Provincies hebben gewoon alle vrijheid om te doen wat ze willen en in feite hebben gemeenten dat onderling ook om dat te doen. De onderhandelingen zijn echter geweest, en eigenlijk worden alle provincies gehouden aan hun taakstelling die ze hebben gekregen. Dus bij BLOW was het bijvoorbeeld zo dat Utrecht moeite had om zijn taakstelling te doen, en Flevoland eigenlijk fluitend met twee vingers in de neus dat van Utrecht erbij heeft gepakt. Maar daar was dus gewoon een landelijke doelstelling van 1500 MW en nu is er een doelstelling waar elke provincie gewoon precies heeft gekregen op zijn bordje wat hij moet doen.'*

Binnen de afgesproken taakstelling hebben provincies en gemeenten in feite vrijheid in waar de opgave wordt gelokaliseerd of het tempo waarin bepaalde dingen worden gedaan in de zin van hoe je tot resultaten komt met gebruikmaking van regels, wetgeving, subsidies en samen met ontwikkelaars, inwoners, coöperaties, maatschappelijke partijen, woningcoöperaties. Deze vrijheid is wel gebonden aan marges en partijen zijn duidelijk naar elkaar over wat wel en niet mogelijk of wenselijk is. Binnen de ruimtelijk vastgelegde locaties is bijvoorbeeld veel vrijheid voor ontwikkelaars, maar daarbuiten niet. Het openbaar aanbesteden van rijksgronden op plaatsen waar ontwikkelaars al geïnvesteerd hebben in grondposities en onderzoeken is een voorbeeld van niet-wenselijke beleidsvrijheid.

*'Dus komt er een ontwikkelaar die windturbines wil realiseren buiten de aangewezen gebieden, dan is het antwoord meteen nee. In die zin is het heel dwingend, maar binnen de plaatsingsgebieden, daar is het niet zo dat wij heel dwingend zijn want daar is het uiteindelijk een ontwikkelaar die zijn onderzoeken laat doen en dat aan ons aanlevert met de vraag wat vinden jullie ervan?'*

### Deelconclusie variabele 'Kenmerken van de uitvoerende organisatie'

Voor de variabele 'Kenmerken van uitvoerende organisatie' is uit de analyse gebleken dat er sprake is van beperkte beleidsvrijheid in verticale en horizontale verhoudingen. In verticale verhoudingen was er sprake van beperkte ruimte om te onderhandelen over de taakstelling. In horizontale verhoudingen is er veel ruimte voor beleidsuitvoerders om de invulling te bepalen. Op de planning wordt echter sterk gestuurd en afwijkingen daarop, bijvoorbeeld door het stellen van bovenwettelijke eisen, worden niet geaccepteerd. Marktpartijen tot slot ervaren weinig vrijheid.

## 5.7 Variabele 'Kenmerken van de uitvoerende actoren'

### Dimensie 1: Kennis

Stelling 23	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De uitvoerende actoren beschikken over voldoende kennis van het beleid en de beleidstheorie.	0	3	3	9	1

Figuur 37: Scoretabel stelling 23.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat de uitvoerende actoren beschikken over voldoende kennis van het beleid en de beleidstheorie (stelling 23). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Wat opmerkelijk is, is dat veel respondenten de stelling positief scoren, maar in hun toelichting aangeven dat het kennisniveau op lokaal niveau onvoldoende is. Slechts enkele respondenten hebben een congruente (negatieve) score en toelichting. Mogelijk hebben de respondenten uiteindelijk niet te hard willen oordelen.

#### Toelichting

De respondenten geven echter aan dat er grote verschillen zijn. Op rijks en provinciaal niveau is over het algemeen sprake van voldoende kennis, maar op gemeentelijk niveau loopt het sterk uiteen en is het soms niet voldoende.

*'Nou ja, er is wel een algemeen besef, want dat haal je wel uit de kranten dat er iets met klimaat moet, maar er is nog te weinig kennis over wat er dan op ons afkomt qua beleid en dat soort dingen meer. Zeker ook bij gemeenten is mijn stelling, die weten het nog onvoldoende soms.'*

Dat er iets moet gebeuren met windenergie is op zich voor iedereen duidelijk, maar de ins en outs van het provinciaal windbeleid kennen doet niet iedereen en dat is terug te zien in de stukken die geproduceerd worden en het bijvoorbeeld toch willen aanvechten van hele sterke randvoorwaarden zoals laagvliegroutes van Defensie. Als verklaring voor het lage kennisniveau wordt genoemd dat de windopgave zeldzaam is, sommige gemeenten werken maar eens in de dertig jaar aan een dergelijke opgave, te vergelijken met de realisatie van een bedrijventerrein of een woningbouwlocatie. Mogelijk is de kennisverwachting te hoog en je kunt je ook afvragen of het zinnig is om er veel in te investeren. Vanuit rijk en provincies wordt hier wel op ingespeeld door kennisuitwisseling en competentievergroting. Zeker bij windlocaties die recent zijn aangewezen, wil de provincie dat gemeenten snel aan de slag gaan en expertise en competenties ontwikkelen om tot beleidsuitvoering te komen. Maar een eensluidend recept voor die lokale beleidsuitvoering is er eigenlijk niet.

*'We helpen gemeenten natuurlijk ook wel met kennisoverdracht en dat soort zaken. Op bepaalde punten moet je best werken aan kennisuitwisseling en competentievergroting vanuit de provincie naar de gemeenten toe.'*

## Dimensie 2: Motivatie

Stelling 24	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Er is sprake van overeenstemming tussen de doeleinden en middelen van het beleid en de handelingsmotieven van de uitvoerende actoren.	2	3	3	6	2

Figuur 38: Scoretabel stelling 24.

### Score

De respondenten zijn het iets meer 'eens' dan 'oneens' met de stelling dat er sprake is van overeenstemming tussen de doeleinden en middelen van het beleid en de handelingsmotieven van de uitvoerende actoren (stelling 24). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve scores komen voort uit toelichtingen over het (absoluut) niet willen meewerken aan windenergie door lokale overheden.

### Toelichting

De respondenten geven aan dat vrijwel iedereen heel goed weet wat er moet gebeuren, maar dat dat niet automatisch leidt tot uitvoeringsbereidheid. Ook in het geval als er sprake is van weinig hindernissen qua beschikbare middelen.

*'Willen is heel wisselend, er zijn gemeenten waarvan je echt kunt denken, van ja, die weten verdorie goed wat ze moeten doen, maar die doen het gewoon niet. Die weten het precies; het doel is helder, ze weten wat hun opgave is, ze zijn er best toe in staat, ze hebben de middelen, maar...'*

Provincies hadden in 2013 het gevoel dat het Energieakkoord wel erg directief was, politiek was er weinig animo voor wind na de verkiezingen van 2011 en met de verkiezingen van 2015 is daar wel verandering in gekomen. Op dat moment zijn provincies pas echt welwillend mee gaan werken aan de uitvoering van het Energieakkoord. Echter zijn er vandaag de dag nog steeds provincies die geen windmolens willen plaatsen.

Genoemde positieve motivaties om de beleidsuitvoering op te pakken zijn het feit dat het opgelegd (mondiaal) beleid is en dat de energietransitie en de ambitie van een duurzame toekomst een gezamenlijke inspanning vereist en je dus een bijdrage moet leveren.

*'Iedereen hier snapt wel waarom we dit doen. En dan niet alleen omdat het deels van hogerhand opgelegd beleid is, maar ook gewoon omdat we met zijn allen een energietransitie teweeg willen brengen. Wij hebben een redelijk grote duurzaamheidsclub bijvoorbeeld en dan zie je toch dat zij dat doel goed uitdragen van we zijn niet alleen nu bezig, maar we willen de aarde goed achterlaten en daar in ons grondgebied daar wat aan doen.'*

Negatieve motivaties op lokaal niveau zijn het willen voorkomen dat de provincie of het rijk de regie heeft of pakt over lokale belangen.

*'Zoals de gemeente het motiveert, is de belangrijkste reden om er aan mee te werken, dat ze als ze niet meewerken de regie verliezen.'*

Redenen om de beleidsuitvoering niet op te pakken komen voort uit angst voor weerstand, niet tot overeenstemming in de raad kunnen komen, twijfels of windenergie de beste optie is, of tegen windmolens zijn vanwege bijvoorbeeld landschapsvervuiling. Er zijn ook strategische overwegingen, er zijn gemeentelijke bestuurders die zeggen doe mij maar een PIP, want ik kom er met mijn gemeenteraad niet uit, maar persoonlijk sta ik er heel positief in. En er zijn ook PIP's die worden afgedwongen door ontwikkelaars tegen het lokale draagvlak in. Maar dat soort praktijken doet het draagvlak voor klimaatbeleid geen goed.

### Dimensie 3: Competenties en capaciteit

Stelling 25	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De uitvoerende actoren beschikken over de benodigde competenties en capaciteiten om tot de gewenste beleidsuitvoering te komen.	0	5	5	6	0

Figuur 39: Scoretabel stelling 25.

#### Score

De respondenten zijn het 'eens' dan wel 'oneens' met de stelling dat de uitvoerende actoren beschikken over de benodigde competenties en capaciteiten om tot de gewenste beleidsuitvoering te komen (stelling 25). Beleidsbepalers beoordelen deze stelling negatiever dan beleidsuitvoerders, marktpartijen geven wisselende scores afhankelijk van het ervaren succes in de samenwerking met overheden.

#### Toelichting

Voor het rijk en de provincies geldt dat deze over het algemeen beschikken over de benodigde competenties en capaciteiten maar niet voor alle gemeenten, die zijn niet altijd even goed geëquipeerd. Qua competenties, maar ook qua capaciteit/de hoeveelheid beschikbare arbeid.

Binnen de Provincie Zuid-Holland worden de bevoegdheden overgedragen onder andere voor de verlening van omgevingsvergunningen, waarmee de regie eigenlijk aan de gemeenten wordt gegeven voor het realiseren van die windparken. Er zijn een aantal gemeenten echter die niet weten hoe ze dit soort complexe projecten ruimtelijk-juridisch moeten inrichten, sommige gemeenten worden er ook eenmalig mee geconfronteerd, daar heeft niet iedereen de capaciteit voor. Aan de andere kant is het zichtbaar dat ook coöperaties en inwoners worstelen met businesscases.

*'Wat is er nuttig aan dat we allemaal los het wiel gaan uitvinden, kunnen we niet beter een partij vragen die het wel kan, collegiaal en regionaal, met kennis van de lokale situatie. En dan gericht op uitvoering. Ik denk dat er mensen in de regio zijn die dat heel goed kunnen, dan wel dat in kunnen vliegen vanuit RVO of provincie. En dan kun je je lokale politiek wel gewoon zijn werk laten doen, je bestuurder en je communicatieafdeling, allemaal lekker doen wat ze moeten doen, maar organiseer je specialisme centraal, ik denk dat dat heel veel rust en dus ook versnelling geeft.'*

De behoefte aan kennis en capaciteit kwam naar voren uit een inventarisatieronde toen de VRM werd herzien. Naar aanleiding daarvan is recent een gespecialiseerd ondersteuningsteam van RVO, provincie en een paar gemeenten opgezet dat gemeenten kan helpen. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat alle gemeentes die dit maar een of een paar keer doen, elke keer opnieuw het wiel moeten uitvinden. Het probleem blijft dat de uitvoering op een plek ligt waar die eigenlijk niet te handelen is, het is te complex om een keer te doen. Gemeenten geven aan dat zij ook externe kennis inhuren, bijvoorbeeld juridische kennis en experts op het gebied van strategische participatie bij windenergie. Dit is een vak apart en vraagt om specifieke kennis. Vanuit het perspectief van de ontwikkelaar wordt opgemerkt dat het wenselijk is dat overheden vaker de regio ingaan en in gesprek treden.

### Dimensie 4: Voorschriften

Stelling 26	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De uitvoerende actoren zijn gebonden aan voorschriften van de opdrachtgever.	0	1	1	14	0

Figuur 40: Scoretabel stelling 26.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat de uitvoerende actoren zijn gebonden aan voorschriften van de opdrachtgever (stelling 26). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Een negatieve uitzondering geeft aan dat opdrachtgever en opdrachtnemer gelijkwaardig zijn en er altijd overleg mogelijk is, waardoor er geen gevoel is van voorgeschreven zaken.

#### Toelichting

De respondenten geven aan uitvoerende actoren zijn gehouden aan de taakstelling, waarvan de voortgang intensief wordt gemonitord. De voornaamste kaders bij de beleidsuitvoering zijn RO-kaders inclusief ruimtelijke kwaliteit en wetgeving ten aanzien van externe veiligheid, vliegverkeer, geluid, slagschaduw en natuurgebieden.

*'Er zijn heel veel beleidskaders...'*

*'Uiteindelijk moet iedereen een milieueffectrapportage doorlopen'.*

Het is niet duidelijk of bij de bepaling van de 6000MW rekening is gehouden met alle beperkende voorwaarden, er is wel gesproken dat het rijk zijn best zal doen om knelpunten op te lossen. Ten aanzien van processen worden genoemd de milieueffectrapportage en enkele gedragscodes, zoals de gedragscode van de branche, de NWEA, maar die komt niet van het Rijk af. Recent wordt door het ondersteuningsteam de kwalitatieve voortgang gemonitord van de convenantspartijen voor de Rotterdamse regio. Dit is geïnitieerd vanuit het gezamenlijke belang dat alle partners hun beloften nakomen, en elkaar verder helpen. Het ondersteuningsteam stimuleert hierin.

#### **Deelconclusie variabele 'Kenmerken van de uitvoerende actoren'**

Voor de variabele 'Kenmerken van de uitvoerende actoren' is uit de analyse gebleken dat er sprake is van grote verschillen in kennis, motivatie, competenties en capaciteit en dat er zeker sprake is een aantal voorschriften. Voor wat betreft 'kennis' wordt aangegeven dat er grote verschillen in het kennisniveau zijn waar te nemen en dat met name op het niveau van de beleidsuitvoering het kennisniveau ondermaats is. Als verklaring hiervan wordt genoemd dat de windenergieopgave een zeldzame opgave is voor een aantal gemeenten. Qua motivatie is er niet altijd sprake van uitvoeringsbereidheid vanwege de directieve taakstelling en (de angst voor maatschappelijke) weerstand. Qua competenties wordt aangegeven dat het Rijk en de provincies goed zijn geoutilleerd voor de windenergieopgave, maar dat dat zeker niet voor alle gemeenten het geval is, zowel qua competenties als qua beschikbare hoeveelheid arbeid. Op het gebied van voorschriften worden genoemd de RO-kaders inclusief beleid voor ruimtelijke kwaliteit, wetgeving ten aanzien van externe veiligheid en de reguliere verplichtingen ten behoeve van monitoring.

## 5.8 Variabele 'Omgevingsinvloeden'

### **Dimensie 1: Taakomgeving**

Stelling 27	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door reacties van actoren die geraakt worden door de beleidsuitvoering.	1	8	4	3	0

Figuur 41: Scoretabel stelling 27.

#### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'oneens' maar ook 'neutraal' tot 'eens' met de stelling dat de beleidsuitvoering positief wordt beïnvloed door reacties van actoren die geraakt worden door de beleidsuitvoering (stelling 27). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. De wisselende scores kunnen worden verklaard doordat de respondenten weerstand als negatief dan wel als positief ervaren.

#### Toelichting



Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij bij de beleidsuitvoering overwegend op weerstand vanuit de omgeving stuiten (NIMBY). De negatieve effecten die daarbij worden genoemd zijn vertraging en de beperking van de realisatiemogelijkheden door maatschappelijke en politieke druk. Doordat windparken worden gerealiseerd en de impact zichtbaar wordt, neemt de maatschappelijke weerstand tegen nieuwe windparken toe. Dat kan ook impact hebben op de bestuurlijke wil.

*'Het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is wel heel beperkt voor windenergie'.*

Als nuance wordt genoemd dat overheden die weerstand ook deels zelf hebben veroorzaakt door de manier waarop die doelstellingen en de beleidsuitvoering tot stand zijn gekomen.

*'Je moet mensen heel erg meenemen in het waarom en dat doen we slecht. Idealiter heb je draagvlak voor het beleidsdoel, en heb je op een gegeven moment het beleidsdoel dan zeg je van dan moeten ze ook hier neerslaan. En heb je dan drie mogelijke locaties, laat mensen dan meedenken over welke locatie het meest geschikt is, want dan heb je de meeste acceptatie voor die locatie'.*

Ook kwam er een andere kijk op weerstand naar voren: weerstand is juist positief en noodzakelijk om het beleid aan te passen en te verbeteren, te realiseren met maatschappelijk draagvlak.

*'Weerstand is goed. Want daarmee weet je ook waar het eventueel complex en lastig wordt en kan je kijken hoe je toch tot beleidsuitvoering komt, bijvoorbeeld niet op een andere plek of met een kleinere windmolen'.*

Daar zit op sommige plekken wel enige beweging in, door capaciteit en kracht vanuit de gemeenschap aan te spreken en te activeren door bijvoorbeeld te vragen of zij dan een duurzaamheidsvisie voor de gemeente willen schrijven. Dit kan het een heel andere draai geven aan complexe projecten en processen. Het blijkt dat zo'n proces vaak leidt tot meer tevredenheid bij de bestuurders.

## Dimensie 2: Politiek bestuur

Stelling 28	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door politiek-bestuurlijke steun.	0	3	2	9	2

Figuur 42: Scoretabel stelling 28.

### Score

De respondenten zijn het grotendeels 'eens' met de stelling dat de beleidsuitvoering positief wordt beïnvloed door politiek-bestuurlijke steun (stelling 28). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve uitzonderingen geven aan dat politiek-bestuurlijke steun in het geheel ontbreekt of op cruciale momenten plotseling verdwijnt door maatschappelijke druk.

### Toelichting

Respondenten geven in het algemeen aan dat als er sprake is van politieke steun, dit leidt tot positieve beïnvloeding van de beleidsuitvoering. Steun wordt ervaren bij Rijk, Provincies en bij de meeste gemeenten. De steun kan relatief zijn, ontstaan vanuit een overweging om mee te doen en invloed te hebben in plaats van niet mee te doen en overruled te worden door hogere overheden. Los van de drijfveer is politieke steun absoluut nodig om stappen te maken en tot besluiten te komen, anders is er een risico tot cirkelen in de discussie over tegenstrijdige belangen en gebeurt er uiteindelijk niets. Het kan wel gevoelig liggen in bijvoorbeeld een gemeente; is er een meerderheid in de gemeenteraad?, worden er veel kritische vragen gesteld in commissievergaderingen?, wat is de impact van de verkiezingen? Het komt voor dat een provincie een inpassingsplan vast moet stellen, dat betekent dat er dan gebruik wordt gemaakt van de wettelijke bevoegdheid om gemeenten te passeren.

*'Het ligt hier best gevoelig nu, dat moet ik wel toegeven, maar uiteindelijk was er in de gemeenteraad altijd een meerderheid die achter de windopgave bleef staan'.*

Daarnaast is het zichtbaar dat de politiek van rijk tot gemeente zich soms laten beïnvloeden door (goed georganiseerde) maatschappelijke weerstand waarbij een staking van de beleidsuitvoering in een gevorderd stadium wordt overwogen. In zo'n geval is het wel voor het ambtelijk apparaat en



ontwikkelaars heel complex om alsnog het project te (kunnen) realiseren. Onduidelijk is nog of en wat voor precedentwerking hiervan uitgaat.

*'De publieke tribune is ontruimd omdat de mensen, die massaal met bussen waren gekomen, die waren zo emotioneel en zo boos, ja, er ontstond dus rumoer, terwijl die molens echt niet naast hun voordeur komen, weet je, het is niet zo dat het buitensporig is wat daar gebeurt. Een hoop molens die wel in de buurt zaten zijn verplaatst dus er is best een hoop gedaan en toch bleef het chagrijn, en heel de Kamer ging daarin mee. Ja, dat was echt wel politiek bestuurlijk, inclusief wethouder en zo, die 'huilen' dan allemaal gewoon mee. Je ziet het vaker, maar dit was wel extreem'.*

Marktpartijen geven aan dat niet alle politieke belangen en overwegingen transparant zijn, als voorbeeld wordt gegeven het pauzeren van een locatieontwikkeling vanwege een aanstaande gemeentelijke fusie. Marktpartijen zien dan liever dat de provincie het overpakt en dat het proces door kan gaan om te voorkomen dat op een later moment opnieuw een proces moet worden opgezet met de omgeving.

### Dimensie 3: Economie

Stelling 29	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door de hoogconjunctuur.	0	5	5	6	0

Figuur 43: Scoretabel stelling 29.

#### Score

De respondenten zijn het 'eens' dan wel 'oneens' met de stelling dat de beleidsuitvoering positief wordt beïnvloed door de hoogconjunctuur (stelling 29). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. De verschillen zijn te verklaren doordat respondenten de stelling scoren vanuit de korte dan wel lange termijn als reikwijdte.

#### Toelichting

Op de lange termijn bekeken, geven respondenten aan dat het waarschijnlijk niet veel uitmaakt; het proces om een windmolen neer te zetten is lang en er wordt geen vertraging of versnelling gemerkt bij laag respectievelijk hoogconjunctuur. In een traject wat zo'n 15-20 jaar duurt, ga je wel vaker door die cyclus van laag-en hoogconjunctuur en de windmarkt is redelijk stabiel. Het heeft ook geen effect op de hoogtes van subsidies omdat het nog steeds subsidie gedreven is.

*'Het zijn lange processen dus ik merk geen versnelling doordat het economisch goed gaat nu'.*

Anderen geven aan dat de hoogconjunctuur zeker van invloed is, en dat initiatiefnemers misschien meer risico's durven nemen, maar ook dat mensen wel inzien dat we steeds meer energie nodig hebben. In hoogconjunctuur wordt er meer geproduceerd. Dan is er ook meer vraag naar energie, dus hebben we meer energielevering nodig en tegelijkertijd hebben we minder gas uit Groningen, dus die urgentie wordt beter gevoeld. Dat zie je bij mobiliteit natuurlijk ook, als het economisch goed gaat, staan er meer files, en dan is er meer draagvlak om wegen uit te breiden. Bij windenergie is dat minder als bij mobiliteit, maar het heeft wel invloed. Een negatieve kant daaraan is dat je te maken hebt met krapte op de arbeidsmarkt, dus je ziet dat er vertraging ontstaat in de uitvoering. Ook kan de geneigdheid om grond beschikbaar te stellen in hoogconjunctuur minder zijn omdat de lusten dan minder opwegen tegen de last van een windmolen op de eigen grond.

In hoogconjunctuur is er ook minder selectie van omgevingsbewuste ontwikkelaars die bijvoorbeeld een zorgvuldig planproces uitstippelen en bovenwettelijke maatregelen nemen en ontwikkelaars die snel rendement willen zien en het stuk 'omgeving' afkopen. In laagconjunctuur redden die het niet. Uiteindelijk komt het er op neer dat als er meer geld te verdelen is, een betere lusten en lastenverdeling mogelijk is.

### Dimensie 4: Technologie

Stelling 30	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door nieuwe technologie.	0	1	0	12	3

Figuur 44: Scoretabel stelling 30.

### Score

Nagenoeg alle respondenten zijn het 'eens' met de stelling dat de beleidsuitvoering positief wordt beïnvloed door nieuwe technologie (stelling 30). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Een negatieve uitzondering geeft aan dat nieuwe technologie er voor kan zorgen dat windenergie ingehaald wordt door wenselijker alternatieven.

### Toelichting

Genoemd wordt dat windturbines efficiënter (meer rendement per molen), groter (meer vermogen per molen), stiller en 'slimmer' worden. Je hebt dus in principe steeds minder molens nodig om hetzelfde vermogen te behalen.

Het feit dat ze stiller worden (wieken krijgen een andere vorm, er worden andere materialen gebruikt, minder raderen en meer magnetisch wrijving), maakt dat er meer locaties in aanmerking komen voor plaatsing. Hetzelfde geldt voor automatische detectie van vleermuizen en grote groepen vogels. Deels is dat te danken aan de manier van stimuleren; de SDE-subsidie stuurt op kostenefficiëntie, dus bij een efficiëntere molen houdt er gewoon meer aan over. Achteraf gezien is het afrekenen op opgesteld vermogen niet optimaal, afrekenen op productie had namelijk waarschijnlijk geresulteerd in een kleiner aantal windturbines.

*'Qua technologie zie je dat windmolens steeds efficiënter worden en steeds meer vermogen krijgen, dus er zijn mogelijk ook minder molens nodig.'*

Van nieuwe technologie kan ook een remmende werking uitgaan, omdat dat betekent: hogere molens. De SDE stuurt namelijk op de meest goedkope MW's en dat brengt dus ook meer kans op weerstand tegen grote molens en windenergie met zich mee, terwijl kleinere turbines waar wel draagvlak voor is, financieel niet meer uit kunnen. En nieuwe technologie kan ervoor zorgen dat mensen zeggen, er komt snel weer nieuwe technologie, dus de stap van windmolens kunnen we beter overslaan.

Een respondent geeft aan dat nieuwe visualisatie-technieken ertoe leiden dat de impact van een locatieontwikkeling in virtual reality heel waarheidsgetrouw in beeld te brengen is, wat een objectievere beoordeling mogelijk maakt dan karikaturale fotomontages.

### Deelconclusie variabele 'Omgevingsinvloeden'

Voor de variabele 'Omgevingsinvloeden' is uit de analyse gebleken dat er sprake is van (toenemende) weerstand (NIMBY) tegen windenergie in de fase van beleidsuitvoering, maar dat dit ook beschouwd kan worden als participatie om tot acceptabele plannen te komen. Politiek-bestuurlijke steun kan helpen om windlocaties te realiseren, maar kan ook omslaan in weerstand onder invloed van maatschappelijke druk, waarbij onduidelijk is of hier precedentwerking van uitgaat. De invloed van de hoogconjunctuur is niet overtuigend, maar wordt op de korte termijn invloedrijker verwacht dan op de lange termijn. Technologische ontwikkelingen worden als invloedrijk gezien, enerzijds ten gunste van de windenergieopgave (meer vermogen en rendement per molen, stiller) en anderzijds kunnen nieuwe technieken de discussie over het overslaan van windenergie als 'tussenstap' doen verheven.

## 5.9 Variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'

### Dimensie 1: Beleidsprestaties

Stelling 31	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De uitvoerende actoren presteren overeenkomstig de beleidsintentie.	0	7	3	6	0

Figuur 45: Scoretabel stelling 31.

### Score

De respondenten zijn het 'eens' dan wel 'oneens' met de stelling dat de uitvoerende actoren overeenkomstig de beleidsintentie presteren (stelling 31). Er is een duidelijk onderscheid in de scores

tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders. Beleidsbepalers scoren de stelling negatief en geven aan dat de doelstelling niet op tijd wordt behaald, terwijl beleidsuitvoerders de stelling positief scoren en aangeven dat de doelstelling door goed verklaarbare redenen (die geen afzonderlijke actor te verwijten valt) met een in hun optiek acceptabele vertraging van enkele jaren wordt behaald.

### Toelichting

Hogere overheden geven aan dat helaas niet alle provincies presteren overeenkomstig de beleidsintentie. De doelstellingen worden door een deel van de provincies niet gehaald.

Daar zijn wisselende oorzaken voor aan te wijzen; te laat gestart, te weinig steun, te veel Top-down, te weinig de omgeving erbij betrokken, instrumenten die niet zijn toegesneden op de situatie en het niet kunnen meeprofiteren van windturbines door burgers (wel de lasten, niet de lasten). Daarnaast zijn er ook nog allerlei zaken op nationaal niveau waar de provincies tegenaan lopen, de radarproblematiek, de grondproblematiek, de discussie over wel/geen vliegveld in Lelystad. Zo zijn er tal van nationaal spelende factoren waar de provincies weinig grip op hebben, maar die wel degelijk de beleidsuitvoering beïnvloeden. Veel van die problemen spelen tussen de ministeries. Het kan dus zijn dat een project te maken krijgt met een stapeling van lokale, provinciale en landelijke vraagstukken. Er moeten dan achtereenvolgens een aantal knelpunten worden opgelost. Wanneer het ene knelpunt is opgelost, komt het volgende; het project zit nog steeds vast.

*'Tussen de intentie en de uitvoering zitten nogal wat belangen, zal ik maar zeggen. Ja, een gemeente kan weer een ander belang hebben dan een ontwikkelaar of een inwonersgroep. Dus daar zit nogal wat tussen. Ofwel het wordt niet gerealiseerd, dan wel het wordt heel anders gerealiseerd dan voorgenomen, en daar kunnen soms ook hele logisch redenen voor zijn, bijvoorbeeld dat er uit de MER blijkt dat drie windmolens voor dat gebied toch echt iets te veel hinder oplevert, nou, dan worden het er twee. Nou ja. Dan moet je op een gegeven noemt blij zijn dat er twee windmolens worden gerealiseerd, en dan heb je elders weer een opgave, maar dat... Er zit altijd licht tussen, ja.'*

Bij het afsluiten van het Energieakkoord is bijvoorbeeld onvoldoende rekening gehouden met de tijd die het vergt om een goed gebiedsproces te doorlopen, de vergunningen, de procedures, etc. Dat is niet meegenomen in de afspraken. De afspraak voor 6000 MW wind op land staat voor 2020, dan moet die 6000 MW zijn gerealiseerd. Een vooruitblik naar de voorspellingen voor 2023, laat zien dat de doelstelling ruimschoots wordt gehaald, de 7000 wordt dan bereikt. Echter het proces van realisatie is te krap geraamd. De raming om van een idee tot een operationeel windpark te komen is geschat op een periode van 5 tot 10 jaar. De huidige planning komt op net iets meer dan vijf jaar, wat wel heel ambitieus is. Het komt er op neer dat er geen rekening is gehouden met enige vertraging. Op dit moment wordt echter gewoon gekoerst op 6000 MW en partijen die niet presteren worden hierop aangesproken. De borgingscommissie brengt elk jaar een uitvoeringsagenda uit, daarin worden de achterstanden gesignaleerd en worden maatregelen voorgesteld die voor een versnelling moeten zorgen en dat gaat als warme aanbeveling naar de minister en de Tweede Kamer. Provincies en gemeenten geven aan dat ze redelijk op schema liggen, met een lichte vertraging.

*'Sommige provincies halen hun doelstellingen en andere niet. Sommige provincies zijn toch wel opgescheept met een technisch heel moeilijk uitvoerbare taakstelling'.*

Verklaringen zijn dat zoeklocaties om allerlei redenen zijn afgefallen, genoemd worden het ontbreken van een voorverkennd onderzoek, de traagheid van processen, de herziening van RO-kaders. Waardoor de vertraagde aanloop met locatieaanwijzingen zo'n vier jaar langer heeft geduurd dan voorzien en er nu dus te weinig tijd is om de taakstelling ook daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen. Je zou in dat laatste geval dan ook niet meer moeten uitgaan van de oorspronkelijke datum, maar van de vastgestelde herzieningsdatum (2017), dat zou realistischer zijn. Dat is geen kwestie van niet willen, maar in het realisatietraject wat circa zeven jaar duurt is er nauwelijks ruimte om in te kunnen lopen. Hierbij wordt opgemerkt dat het verplaatsen van de uiterste datum naar 2020+4 zorgt voor een realistischer beeld. Onder voorbehoud, want binnen een zoeklocatie moet wel de mogelijkheid aanwezig zijn om deze bijvoorbeeld te (kunnen) vertalen naar een haalbaar en acceptabel plan. Achteraf gezien was een grote overmaat aan aangewezen locaties beter geweest omdat het gebruikelijk is dat er gedurende het proces een aantal af zullen vallen. Maar er zijn zeker ook een aantal bewuste vertragers.

*'De politiek kan zeggen wij werken wel mee, maar eigenlijk met gezonde tegenzin, en dan op papier, presteer je dus wel volgens de beleidsintentie, maar in de praktijk doe je dat niet, want dan ga je stiekem toch een beetje op de rem staan of toch een beetje extra informatie vragen om het allemaal nog een beetje langer te laten duren'.*

## Dimensie 2: Handelingen

Stelling 32	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De uitvoerende actoren handelen overeenkomstig de beleidsintentie.	0	2	5	8	1

Figuur 46: Scoretabel stelling 32.

### Score

De respondenten zijn het overwegend 'eens' met de stelling dat de uitvoerende actoren overeenkomstig de beleidsintentie handelen (stelling 32). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Enkele negatieve uitzonderingen (beleidsbepalers) geven aan dat sommige actoren (beleidsuitvoerders) op zich wel handelen, maar met bijzonder weinig overtuiging.

### Toelichting

De beleidsbepalers geven aan dat uitvoerende actoren op zich wel conform de beleidsintentie handelen, maar niet altijd met overtuiging en voldoende snelheid. De provincies blijven achter, terwijl sommige provincies zouden gemakkelijk wat meer kunnen doen. In bepaalde gevallen is er nog volop ruimte om te realiseren. Onderling treden de provincies (vrij) hard tegen elkaar op. Er wordt weinig begrip getoond voor elkaar en eerder gemaakte afspraken worden niet of nauwelijks bijgesteld.

Ook wordt opgemerkt dat overheden elkaar nog wel eens tegen kunnen werken. Landelijke regelgeving bemoeilijkt de realisatie van de windopgave, terwijl het Rijk de opdrachtgever is. Dat soort zaken komt in het landelijk kernteam naar boven in de knelpuntenanalyse, maar het oplossen lukt niet altijd. Beperkingen komen eigenlijk pas goed naar voren in de uitvoeringsfase wanneer vergunningen worden aangevraagd. Hoewel rijkspartijen vanaf het begin zijn aangehaakt, zie je toch nog dat er later belemmeringen naar boven komen of nieuwe worden opgeworpen.

*'De meeste beperkingen kom je eigenlijk tegen in de fase waarin locatie worden of zijn vastgesteld en wanneer ze naar uitvoering gaan, want dan heb je ook vergunningen nodig van verschillende partijen en die moet je krijgen op basis van een concreet project, een concrete invulling van een locatie, dus waar komt die turbine precies te staan, hoe hoog is die, wat zijn de effecten van zo'n turbine. Dan pas kom je echt die situatie tegen. Heel veel technische aspecten kom je op dat moment tegen, ondanks een klankbordgroep, waar vanaf het begin van het proces rijkspartijen zijn aangehaakt, en dan nog zie je dat er later belemmeringen opgeworpen worden. Het Rijk is een veelkoppig monster concluderen wij wel eens. Het is niet anders...'*

Respondenten die bezig zijn met de beleidsuitvoering geven aan dat zij sterk handelen conform de beleidsintentie. Ondanks pittige (politieke) momenten werkt iedereen toch hard in dezelfde richting. Binnen de eigen gemeente, maar ook het overleg met buurgemeenten over de ontwikkeling van locaties die impact hebben op de eigen gemeente is intensief.

*'Er wordt alles aan gedaan om tot uitvoering te komen, alleen halen we misschien die deadline niet.'*

Bij het uitwerken van de zoekgebieden kunnen nog veel onoverkomelijke hindernissen naar boven komen waardoor er minder of niet gerealiseerd kan worden. Ontwikkelaars geven aan dat zij zien dat er hard gewerkt wordt om in te lopen, provincies komen steeds meer naar de uitvoerende partijen toe om de voortgang te bespreken, dat beperkt zich vaak tot monitoren.

*'Wij hebben regelmatig gesprekken, om het half jaar zo denk ik. Even bijpraten over verschillende locaties en dat soort dingen. Dus wij hebben wel warme contacten. De vraag is alleen, is dat puur voor het monitoren of kunnen ze ook echt wat doen om dingen vlot te trekken?'*

## Dimensie 3: Effecten

Stelling 33	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
De situatie in het beleidsveld ontwikkelt zich overeenkomstig de beleidsintentie.	0	5	3	8	0

Figuur 47: Scoretabel stelling 33.

### Score

De respondenten het overwegend 'eens' tot 'oneens' zijn met de stelling dat de situatie in het beleidsveld zich ontwikkelt overeenkomstig de beleidsintentie (stelling 33). Er is geen duidelijk onderscheid in de scores tussen verschillende typen actoren, zoals tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders of tussen overheden en niet-overheden. Negatieve scores geven aan dat de beleidsuitvoering achter loopt en dat het opgewekte vermogen zal tegenvallen ten opzichte van het opgestelde vermogen, terwijl positieve scores aangeven dat de afspraak wordt behaald (met een kleine vertraging).

### Toelichting

Nagenoeg alle respondenten geven aan dat de taakstelling gehaald wordt, maar waarschijnlijk iets later dan 2020. Het zijn lange projecten waarvan de uitvoering jaren later kan starten dan de intentie. Er is wel sprake van een oplopende curve; er wordt meer gerealiseerd naar het eind toe. Het zal wel steeds moeilijker worden, omdat de makkelijke locaties in uitvoering zijn. Een kritische kanttekening die hierbij wordt gemaakt is dat het gaat om opgesteld vermogen en niet om geleverd vermogen, waardoor de daadwerkelijke bijdrage aan duurzame energieopwekking in de praktijk kleiner zou kunnen uitvallen dan wenselijk.

*'Het lastige is natuurlijk dat het enorm lange projecten zijn. Wij hebben de gebieden in 2014 vastgelegd en het eerste park in een van die gebieden wordt pas volgend jaar gebouwd, in januari waarschijnlijk'.*

Ook wordt aangegeven dat het beleidsveld zich nog onvoldoende gepositioneerd en geprofessionaliseerd heeft om de beleidsintentie ten volle te benutten. Waar de organisatie gedreven en professioneel is, lukt het wel en er zijn ook plekken waar het niet lukt omdat de organisatie nog niet rijp is om het te doen met mogelijke bedrijfsongevallen. Verder wordt aangegeven dat ontwikkelingen sinds de intentiedatum zijn doorgedaan en dat kan positief en negatief zijn. Positief kan zijn dat er windturbines worden ontwikkeld met grotere vermogens waardoor eerder en met minder ruimte de doelstelling kan worden behaald. Daarbij is wind op zee is veel goedkoper geworden, onder andere vanwege aanbestedingsvoordeel bij megaprojecten. Tegelijkertijd kunnen we bij het niet halen van de huidige taakstelling en met een extra taakstelling erbij voor de keuze komen te staan om open gebieden te gaan vrijgeven voor windenergie, zoals het Groene Hart. Het herbergen van een extra windopgave bovenop de huidige zoeklocaties gaat nog tot een grote discussie leiden, doordat eerder afgevalen locaties mogelijk dan opnieuw serieus in beeld komen.

*'Wat ik verwacht is dat van de in het voortraject afgevalen locaties er een aantal terugkomen. Dus dat er dan toch weer de discussie ontstaat van nu heeft de politiek niet gekozen voor die locaties en dat uiteindelijk op de agenda toch die locaties weer terug gaan komen. En dat daar dan dus toch windenergie gaat ontstaan. En er zitten een paar grote locaties bij'.*

### **Deelconclusie variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'**

Voor de variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' is uit de analyse gebleken dat de uitvoerende actoren niet allemaal presteren conform de beleidsintentie en cumulatief niet op tijd de doelstelling gaan behalen. Uit de verschillende verwachtingen kan op worden gemaakt dat met enkele jaren vertraging de doelstelling kan worden behaald. Het handelen van de uitvoerende actoren is overwegend conform de beleidsintentie, maar wordt door beleidsbepalers negatiever beoordeeld vanwege de vertraging. Qua effecten wordt aangegeven dat de beleidsdoelstelling behaald gaat worden, maar dat de maatschappelijke acceptatie van windturbines verder zal afnemen door de zichtbare cumulatieve impact van de huidige beleidsuitvoering en doordat alternatieve vormen van duurzame energieopwekking steeds meer binnen bereik komen door technologische ontwikkelingen.

Cumulatief geven de drie stellingen binnen de afhankelijke variabele het volgende scorebeeld, waarbij sprake is van een spreiding tussen 'eens' en 'oneens'.

	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Beleidsuitvoering conform beleidsintentie	0	14	11	22	1

Beleidsbepalers benadrukken vooral dat de doelstelling niet op tijd wordt behaald, beleidsbepalers en beleidsuitvoerders geven aan dat er allerlei redenen voor de vertraging zijn die (uitzonderingen daargelaten) niet kunnen worden toegerekend aan een enkele actor, en beleidsuitvoerders geven aan dat de doelstelling daarom met een in hun optiek acceptabele vertraging van enkele jaren wordt behaald.

## 5.10 Aanvullingen

Aan het eind van het interview is respondenten de mogelijkheid geboden om (alsnog) specifieke zaken aan te geven die tijdens het interview niet uitgesproken zijn. Deze zaken kunnen worden gezien als specificaties van de in de survey geïncorporeerde factoren en zijn in die zin dus ook integraal onderdeel van de analyse en ranking (zie paragraaf 5.11, 'Meest bepalende factoren beleidsuitvoering'). Onderstaande zaken werden genoemd:

### Afgeschreven windlocaties (variabele 'Kenmerken van Beleid en Beleidstheorie', dimensie 'Beleid')

Een respondent merkt op dat afgeschreven windlocaties (deels) worden ontmanteld, maar dat onduidelijk is of verwijderd vermogen leidt tot een grotere windopgave.

*'Er verdwijnen buiten ook locaties, maar die verdwijnen niet uit cumulatieve lijstjes. De feitelijke opgave is dus groter...'*

### Locatiespecifieke aspecten (variabele 'Omgevingsinvloeden, dimensie 'Taakomgeving')

Twee respondenten geven aan dat er sprake is van locatiespecifieke aspecten (welke actoren zijn betrokken, wat zijn de grondposities, persoonlijke dingen). Het kan bijvoorbeeld zijn dat een eerder project (niet per definitie windenergie) niet soepel is verlopen waardoor er bij voorbaat sprake is van weerstand tegen ontwikkelingen in het algemeen of dat een langstlepend conflict de beleidsuitvoering van windenergie hindert. Op de windenergieopgave wordt in sommige provincies heel heftig gereageerd.

*'Het is natuurlijk ook vaak een emotioneel onderwerp. Voor verschillende partijen. Dat maakt het ook lastig. Maar sowieso met beleidsuitvoering, loopt iets goed of niet, dat ligt er ook maar net aan of je een project hebt gehad binnen de provincie wat gewoon vloeiend verloopt of niet. Dat is natuurlijk lastig.'*

### Plantrechter (variabele 'Sturingskenmerken', dimensie 'Forward-and-backward-mapping')

Een respondent merkt op dat het planproces een trechter is en dat het weinig zinvol is om over details te praten ('Hoe?') als de hoofdlijn ('Wat?') (nog) niet vastligt, doelend op beleidsuitvoering. Het uitspreken van standpunten gebeurt te weinig, waardoor 'fuzzy' discussies ontstaan.

*'Het planproces is een trechter, je werkt van grof naar fijn. En je werkt in een aantal stappen wat mij betreft, en de eerste stap is de waarom dit waarom daar vraag. Functie en locatie matchen die met elkaar? Als die niet matchen, dan past iets niet op een locatie. Het is te groot, de impact is te groot, of het is te klein, wat doe je met de rest van de ruimte dan? Dus dan hoef je ook niet verder. En die trechter ga je steeds verder in en steeds meer detail, en hoe meer detail er komt, hoe meer je gaat zitten op bijvoorbeeld regeltjes en de geluidsnormen en dat soort dingen allemaal. Maar als je het in het begin niet eens bent met elkaar, dan kun je wel gaan praten over geluidsnormen, maar dat vind ik helemaal niet boeiend eigenlijk. Je bent het gewoon niet eens met elkaar, en spreek dat uit. En dat doen mensen in de praktijk helemaal niet.'*

### Participatie, coöperaties (variabele 'Sturingskenmerken', dimensie 'Bottom-up-benadering')

Twee respondenten geven aan dat ze gemist hebben (alhoewel het onder Bottom-up zou kunnen passen): participatie, het creëren van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak en wat de rol van de coöperatie daarin zou kunnen zijn. Overheden zien een coöperatie over het algemeen vooral als ontwikkelaar die in de laatste fase van het proces betrokken moet zijn en minder als partner die vanaf het begin draagvlak kan creëren onder de omwonenden die deel uitmaken van de coöperatie. Een kanttekening die gemaakt wordt is dat er wel verschil in grootte en professionaliteit is tussen coöperaties; sommige worden meer gezien als burgerinitiatieven en andere lijken meer op grote energiebedrijven.

*'De betaalbaarheid en de verdelingseffecten van de energietransitie. Wij kunnen het vanuit overheden en vanuit maatschappelijke partners enz. wel allemaal leuk bedenken, maar het gaat ergens in die samenleving landen. Dus wat ik maar eventjes noem 'sociale innovatie', daar hebben we het hier intern ook wel vaker over, wordt heel erg belangrijk. De sociale kant van die energietransitie, over hoe we dat met elkaar doen.'*

*'Die energiecoöperaties, dus het coöperatieve karakter van energie meer en meer, meer burgerinitiatieven, zeg maar dat soort ontwikkelingen, ja, de vraag is dan waar dat dan een plek krijgt. Bij Bottom-up? De overheid bepaalt niet meer hè, het is veel meer een samenspel van allerlei actoren, wat het veel ingewikkelder maakt, maar ook wel boeiend.'*

*'Wat ik wel mis is wat de rol van de coöperatie zou kunnen zijn. Eerst maar even over hoe ik die beleidsontwikkeling heb ervaren als coöperatie. De gemeente heeft ons al coöperatie heel lang alleen maar als ontwikkelaar gezien. En we zijn natuurlijk ontwikkelaar, de eerste generatie coöperaties zijn vaak ontwikkelaars'*



*geweest, in de zin van het collectief ontwikkelen, maar ik denk dat ze een kans gemist hebben wanneer ze bereid waren geweest om ons als partner te zien, namelijk het creëren van draagvlak onder die omwonenden door middel van de coöperatie. Dat ze misschien makkelijker of anders deze opgave tot stand hadden kunnen brengen'.*

#### Jurisprudentie (variabele 'Omgevingsinvloeden', dimensie 'Taakomgeving')

Twee respondenten geven aan dat jurisprudentie een grote impact kan hebben op de beleidsuitvoering. Als er bij bepaalde projecten, met name nabij stedelijk gebied, tijd besteed wordt aan juridische procedures, vaak tot aan de Raad van State, wordt niet alleen dat ene project complexer, maar gaat dat ook ten koste van de voortgang van andere projecten. Het drukt meteen als een multiplier op de beperkte capaciteit, zowel bij de beleidsuitvoerders als bij de rechtspraak. Projecten kunnen dan maanden stilliggen. Er wordt nu overigens in de projectplanning vaak al standaard rekening gehouden met lange juridische proceduretijden. Vanuit de advocatuur wordt de jurisprudentie overigens op de voet gevolgd vanwege mogelijke precedentwerking.

*'Wat we nog niet genoemd hebben is de jurisprudentie, dus hoe rechters tegen windenergie aankijken. Wij denken altijd met elkaar dit zijn vastgestelde klimaatdoelen, vastgestelde taakstellingen met elkaar, dus de rechters zullen ook wel meegaan in het verhaal. Maar die bekijken een casus natuurlijk heel erg vanuit de rechtspraak en dat betekent dat het heel erg tegen je kan werken als overheid dat je bepaalde prestaties niet haalt omdat je iets verkeerd hebt gedaan in de RO of procedureel. Dus die jurisprudentie en rechtspraak leidde er uiteindelijk toe dat de opgave nog lastiger wordt'.*

#### Andere vormen van duurzame energie (variabele 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie', dimensie 'Beleidsstheorie')

Een respondent merkt op dat het onderzoek is gericht op windenergie, terwijl dat voor veel partijen uitwisselbaar is met andere duurzame energiebronnen.

*'Het onderzoek focust natuurlijk heel erg op windenergie, terwijl windenergie voor een heleboel partijen uitwisselbaar is met andere energiedragers, met zonne-energie, of aardwarmte, dus de vraag is of de relatie met alternatieve energiedragers er voldoende in zit'.*

### 5.11 Meest bepalende factoren beleidsuitvoering

Aanvullend op de individuele stellingen en aanvullingen (zie paragraaf 5.10) is de respondenten gevraagd om in twee 'Top 3's' aan te geven welke dimensies de beleidsuitvoering het meest positief respectievelijk het meest negatief hebben beïnvloed. Over het algemeen noemden de respondenten de eerder in de survey extreem gescoorde stellingen ('sterk mee (on)eens'). Cumulatief levert dit de volgende 'Top 3's' op (zie ook bijlage 3).

#### **Positief**

##### 1. Top-down-benadering

Het feit dat de beleidsintentie consequent vanaf mondiaal niveau via een aantal overheidslagen en successievelijke beleidsbeslissingen is doorvertaald naar concrete taakstellingen op regionaal en lokaal niveau, alsmede het feit dat de beleidsuitvoering is gedelegeerd met monitoring en bijsturing van bovenaf, wordt benoemd als de dimensie die de meest positieve impact heeft gehad op de beleidsuitvoering. Sommige respondenten geven aan dat zonder de Top-down-benadering er waarschijnlijk een zeer beperkte autonome ontwikkeling zou zijn geweest, vanwege ontbrekende of onvoldoende ambities op regionaal en lokaal niveau. De beslissingen die genomen zijn door beleidsbepalers hebben gewerkt als een 'trigger' voor regionale en lokale overheden; de dialoog over de 'Wat?'-vraag kwam hiermee op gang, onder andere zichtbaar in onderhandelingsprocessen en het afsluiten van convenanten. De voortgang wordt intensief gemonitord en er kan indien nodig door bovenliggende overheidslagen worden opgetreden door bevoegdheden over te pakken. Dit is een stevige stok achter de deur voor overheden die zelf de regie willen behouden.

##### 2. Beleid

De helderheid van het beleid wordt als tweede punt met een positieve impact op de beleidsuitvoering genoemd. De doelen met betrekking tot klimaat en duurzame energieopwekking zijn allen becijferd, zowel qua opgave als qua deadline; vanaf de ambitie tot beperking van de opwarming van de aarde (2 graden), via een percentage duurzame energieopwekking, naar de 6000 MW landelijk windenergie, naar de 735,5 MW opgesteld



windvermogen in 2020 in Zuid-Holland en de doorvertaling van het aantal MW in convenanten met regio's en afspraken met individuele gemeenten.

3. Forward-and-backward-mapping

Forward-and-backward-mapping wordt als derde punt met een positieve impact op de beleidsuitvoering genoemd. Tussen boven- en onderliggende overheden uit zich dit in het successievelijk onderhandelen over de taakstelling op regionaal of lokaal niveau. Op provinciaal niveau ligt de taakstelling namelijk vast en was deze niet meer onderhandelbaar, maar op de niveaus daaronder was sprake van beperkte onderhandelruimte over de 'Wat?'-vraag. Op het snijvlak van beleidsbepaling en beleidsuitvoering is enerzijds een provinciale taakstelling nodig om (het gesprek over) beleidsuitvoering op gang te brengen en aan de andere kant is het nodig om vanuit de beleidsuitvoering de beleidsbepaling zowel qua regionale als lokale taakstelling (de 'Wat?'-vraag) als bijvoorbeeld specifieke locaties (de 'Hoe?'-vraag) te sturen zodat het beleid haalbaar is en met zoveel mogelijk draagvlak kan worden uitgevoerd.

## Negatief

1. Taakomgeving

Maatschappelijke weerstand wordt beoordeeld als de dimensie met de meest negatieve impact op de beleidsuitvoering. Weerstand vanuit de omgeving (NIMBY) kan leiden tot vertraging, en maatschappelijke en politieke druk tot beperking van de realisatiemogelijkheden. Doordat tegelijkertijd ook voortdurend windparken worden gerealiseerd wordt de (cumulatieve) impact steeds zichtbaarder en kan de weerstand en bestuurlijke onwil toenemen. Deels hebben beleidsbepalers de weerstand tegen windenergie zelf veroorzaakt door de Top-down-manier waarop de taakstelling aan beleidsuitvoerders en lokale gemeenschappen is opgelegd. Daardoor is er initieel al sprake van informatieachterstand bij bewoners en gering draagvlak, zowel over de taakstelling als de invulling.

2. Top-down-benadering

De Top-down-benadering wordt als tweede punt met een negatieve impact op de beleidsuitvoering genoemd. Wat vanuit de beleidsbepalers gezien wordt als een gezaghebbend besluit, hoeft op beleidsuitvoerend niveau niet het geval te zijn. De (beleving van) directief beleid, beperkte participatie en onderhandelingsruimte en twijfels over (de haalbaarheid van) de opgave kunnen leiden tot passiviteit of weerstand bij overheden (politiek en ambtelijk) en maatschappelijke partijen. Marktpartijen zien een politiek besluit als een bevestiging en inperking (ruimtelijk) van de eigen ambities. Beleidsbepalers en beleidsuitvoerders geven beiden aan dat een harde taakstelling voor windenergie te weinig rekening houdt met regionale en lokale (on)mogelijkheden. Omdat de taakstelling zich richt op alleen windenergie beperkt de discussie en de uitvoering zich tot windenergie terwijl er mogelijk ook alternatieven zijn om op een andere manier aan de doelen van het nationale Energieakkoord te kunnen voldoen.

3. Motivatie

Motivatie wordt als derde punt met een negatieve impact op de beleidsuitvoering genoemd. De wil om de beleidsuitvoering op te pakken is niet bij iedereen aanwezig. Deels heeft dat te maken met het feit dat het opgelegd beleid betreft, de politieke situatie en de twijfel over het middel windenergie.

## 5.12 Deelconclusie

Op basis van de analyse kan antwoord worden gegeven op deelvraag 3: *'In welke mate zijn de uit theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit' afgeleide factoren die van invloed kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering in de praktijk aanwezig bij actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?'*

### Onafhankelijke variabelen

#### Variabele 'Sturingskenmerken'

Voor de variabele 'Sturingskenmerken' is uit de analyse gebleken dat er voor wat betreft de 'Wat?'-vraag er vanaf mondiaal tot en met provinciaal niveau, tussen boven en onderliggende overheidslagen, sprake is van de Top-down-benadering. Dit uit zich in de reeks directieve taakstellingen vanaf mondiaal

(beperking opwarming 2 graden) naar Europees (14 procent duurzame energieopwekking), landelijk (6000 MW windenergie) en provinciaal niveau (735,5 MW windenergie) en een door onderliggende overheidslagen en marktpartijen ervaren beperkte betrokkenheid bij de beleidsbeslissingen van bovenliggende overheidslagen.

Voor wat betreft de 'Wat?'-vraag op regionaal en lokaal niveau is er sprake van Forward-and-backward-mapping. Dit uit zich in het zien van een besluit als een trigger, ruimte voor onderhandeling over de taakstelling (onder andere via lobby) en het afsluiten van convenanten. In de fase van de beleidsuitvoering is er sprake van veel wisselwerking tussen boven en onderliggende lagen, in hoofdzaak gaat het om monitoring van bovenaf en het adresseren van knelpunten van onderaf.

Voor wat betreft de 'Hoe?'-vraag is er sprake van de Bottom-up-benadering. Dit uit zich in vrijheid van beleidsuitvoering, tenzij de taakstelling niet gehaald wordt, dan wordt overgeschakeld op de Top-down-benadering.

#### Variabele 'Internationale factoren'

Voor de variabele 'Internationale factoren' is uit de analyse gebleken dat er grote verschillen in aanpak zijn tussen beleidsjurisdicties, zowel op internationaal, interprovinciaal als intergemeentelijk niveau, ondanks dat er sprake is van informatie-uitwisseling via diverse kanalen. Er is steeds sprake van opgelegd beleid op verschillende overheidsniveaus, dat leidt tot normconform gedrag. In de keuze voor windenergie is Nederland vrij geweest, evenals de verdere invulling daarvan. Verder is er sprake van harmonisatie door vrijwillige ketenbinding of commitment van een onderliggende partij aan een bovenliggend doel of samenwerkingsverband. Ook is er sprake van Europese integratie, terwijl dat niet leidt tot beleidsnivellatie voor wat betreft windenergie. Nederland geeft onderliggende beleidsbepalers en beleidsuitvoerders bijvoorbeeld veel vrijheid in vergelijking met andere landen die een directiever houding aannemen. Tot slot is er sprake van communicatie (gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling en beleids promotie) tussen beleidsjurisdicties op verschillende niveaus, terwijl dat op beleidsuitvoerend niveau niet altijd leidt tot optimalisatie van de beleidsuitvoering.

#### Variabele 'Nationale factoren'

Voor de variabele 'Nationale factoren' is uit de analyse gebleken dat er sprake is sterke institutionele gelijkenis tussen de beleidsbepalers en in mindere mate tussen de beleidsuitvoerders en dat dit niet leidt tot dezelfde aanpak. Cultureel gezien is er sprake van grote verschillen tussen provincies onderling en gelijkenis tussen gemeenten binnen dezelfde provincie. Zuid-Holland hanteert strikte regels met betrekking tot de plaatsing van windturbines en stelt zich daarin zakelijk en transparant op. Tot slot is er sprake van grote verschillen in sociaaleconomische structuren, zowel tussen provincies onderling als tussen gemeenten binnen dezelfde provincie. Zuid -Holland is over het algemeen een drukke provincie met schaarse ontwikkelruimte voor windenergie.

#### Variabele 'Beleidskenmerken en dimensies'

Voor de variabele 'Beleidskenmerken en dimensies' is uit de analyse gebleken dat het beleid van windenergie een grote ruimtelijke en financiële herverdelingsimpact heeft. Windenergie moet concurreren om de schaarse ruimte met andere functies die een ruimteclaim met zich meebrengen. Verder vereist de windenergieopgave een verandering van beleidsparadigma, instrumenten en instellingen. Duurzame energieopwekking kan over het algemeen rekenen op steun, terwijl de gedecentraliseerde verschijningsvorm van windenergie vooral op weerstand stuit. Qua instrumenten is het nodig windenergie te stimuleren omdat dit een recent toegevoegde opgave is, die moet concurreren met andere, meer gevestigde belangen. Instrumenten die onder andere worden ingezet zijn optimalisaties van RO-kaders, processen, participatie en subsidies. Omdat de windenergieopgave complex en nieuw is voor met name veel gemeenten, dienen deze organisaties daarop te worden toegerust. Tot slot is ook de samenwerking tussen organisaties een aandachtspunt.

#### Variabele 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie'

Voor de variabele 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie' is uit de analyse gebleken dat het beleidsdoel van windenergie voor alle bij de beleidsbepaling en beleidsuitvoering betrokken actoren helder is. De taakstelling voor windenergie is steeds heel SMART geformuleerd met een aantal MW en een jaartal. Verder is er over het algemeen overeenstemming is over de verdeling van taken en middelen, de bevoegdheidsverdeling op verschillende overheidslagen is helder en in de praktijk wordt er flexibel mee omgegaan. De provinciale taakstelling wordt in de praktijk gezien als een resultaatsverplichting op opgesteld vermogen, terwijl dat eigenlijk een resultaatsverplichting was op het ruimtelijk mogelijk maken. Er ontstaat steeds meer maatschappelijke discussie over de verdeling van de lusten en lasten van windenergie. Ver wordt aangegeven dat de normatieve en causale

veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van windenergie niet op unanieme aanvaarding kunnen rekenen. Het maatschappelijk draagvlak voor nieuwe windlocaties is aan het afnemen, doordat de impact van windenergie steeds duidelijker wordt.

#### Variabele 'Kenmerken van uitvoerende organisatie'

Voor de variabele 'Kenmerken van uitvoerende organisatie' is uit de analyse gebleken dat er sprake is van beperkte beleidsvrijheid in verticale en horizontale verhoudingen. In verticale verhoudingen was er sprake van beperkte ruimte om te onderhandelen over de taakstelling. In horizontale verhoudingen is er veel ruimte voor beleidsuitvoerders om de invulling te bepalen. Op de planning wordt echter sterk gestuurd en afwijkingen daarop, bijvoorbeeld door het stellen van bovenwettelijke eisen, worden niet geaccepteerd. Marktpartijen tot slot ervaren weinig vrijheid.

#### Variabele 'Kenmerken van de uitvoerende actoren'

Voor de variabele 'Kenmerken van de uitvoerende actoren' is uit de analyse gebleken dat er sprake is van grote verschillen in kennis, motivatie, competenties en capaciteit en dat er zeker sprake is een aantal voorschriften. Voor wat betreft 'kennis' wordt aangegeven dat er grote verschillen in het kennisniveau zijn waar te nemen en dat met name op het niveau van de beleidsuitvoering het kennisniveau ondermaats is. Als verklaring hiervan wordt genoemd dat de windenergieopgave een zeldzame opgave is voor een aantal gemeenten. Qua motivatie is er niet altijd sprake van uitvoeringsbereidheid vanwege de directieve taakstelling en (de angst voor maatschappelijke) weerstand. Qua competenties wordt aangegeven dat het Rijk en de provincies goed zijn geoutilleerd voor de windenergieopgave, maar dat dat zeker niet voor alle gemeenten het geval is, zowel qua competenties als qua beschikbare hoeveelheid arbeid. Op het gebied van voorschriften worden genoemd de RO-kaders inclusief beleid voor ruimtelijke kwaliteit, wetgeving ten aanzien van externe veiligheid en de reguliere verplichtingen ten behoeve van monitoring.

#### Variabele 'Omgevingsinvloeden'

Voor de variabele 'Omgevingsinvloeden' is uit de analyse gebleken dat er sprake is van (toenemende) weerstand (NIMBY) tegen windenergie in de fase van beleidsuitvoering, maar dat dit ook beschouwd kan worden als participatie om tot acceptabele plannen te komen. Politiek-bestuurlijke steun kan helpen om windlocaties te realiseren, maar kan ook omslaan in weerstand onder invloed van maatschappelijke druk, waarbij onduidelijk is of hier precedentwerking van uitgaat. De invloed van de hoogconjunctuur is niet overtuigend, maar wordt op de korte termijn invloedrijker verwacht dan op de lange termijn. Technologische ontwikkelingen worden als invloedrijk gezien, enerzijds ten gunste van de windenergieopgave (meer vermogen en rendement per molen, stiller) en anderzijds kunnen nieuwe technieken de discussie over het overslaan van windenergie als 'tussenstap' doen verheven.

#### **Afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie'**

Voor de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' is uit de analyse gebleken dat:

- De uitvoerende actoren niet allemaal conform de beleidsintentie presteren en cumulatief niet op tijd de doelstelling gaan behalen. Uit de verschillende verwachtingen kan op worden gemaakt dat met enkele jaren vertraging de doelstelling wel kan worden behaald.
- Het handelen van de uitvoerende actoren overwegend conform de beleidsintentie is, maar door beleidsbepalers negatiever wordt beoordeeld vanwege de vertraging.
- Qua effecten aangegeven wordt dat de beleidsdoelstelling behaald gaat worden, maar dat de maatschappelijke acceptatie van windturbines verder zal afnemen door de zichtbare cumulatieve impact van de huidige beleidsuitvoering en doordat alternatieve vormen van duurzame energieopwekking steeds meer binnen bereik komen door technologische ontwikkelingen.

Beleidsbepalers benadrukken vooral dat de doelstelling niet op tijd wordt behaald, beleidsbepalers en beleidsuitvoerders geven aan dat er allerlei redenen voor de vertraging zijn die (uitzonderingen daargelaten) niet kunnen worden toegerekend aan een enkele actor, en beleidsuitvoerders geven aan dat de doelstelling daarom met een in hun optiek acceptabele vertraging van enkele jaren wordt behaald.

## Meest bepalende factoren beleidsuitvoering

Respondenten gaven aan dat aan de ene kant de beleidsuitvoering het meest positief is beïnvloed door de dimensies 'Top-down-benadering', 'Beleid' en 'Forward-and-backward-mapping':

- De beleidsintentie is door beleidsbepalers niet alleen consequent vanaf mondiaal niveau via een aantal overheidslagen en successievelijke beleidsbeslissingen doorvertaald naar bijzonder heldere opgelegde taakstellingen op regionaal en lokaal niveau, maar ook is de beleidsuitvoering gedelegeerd met monitoring en bijsturing van bovenaf.
- Doordat het beleid bijzonder concreet is geformuleerd (via een te realiseren aantal MW voor een bepaalde deadline) is de beleidsintentie voor alle betrokken actoren heel duidelijk. De Top-down-benadering en de helderheid van het (opgelegde) beleid heeft als een effectieve 'trigger' gefunctioneerd voor het opstarten van (de discussie over) de beleidsuitvoering.
- Via een proces van Forward-and-backward-mapping hebben beleidsbepalers en beleidsuitvoerders vervolgens samen de exacte 'Wat?'-vraag gedefinieerd op regionaal en lokaal niveau en is op verschillende locaties commitment aan de opgave tot stand gekomen, onder andere via regionale convenanten (voor grote hoeveelheden MW's) en lokale afspraken. Op basis van de regionale en lokale beleidsuitvoering (de 'Hoe?'-vraag) heeft bijstelling van de 'Wat?'-vraag plaatsgevonden.

Aan de andere kant gaven respondenten aan dat de beleidsuitvoering het meest negatief beïnvloed is door de dimensies 'Top-down-benadering', 'Taakomgeving' en 'Motivatie':

- De Top-down-benadering 'an sich' leidt bijna automatisch tot weerstand bij beoogde beleidsuitvoerders. De beleving bij beleidsuitvoerders van sterk opgelegd beleid, beperkte participatie en onderhandelingsruimte en twijfels over (de haalbaarheid van) de opgave hebben initieel al een negatief effect gehad op de wil tot meewerken ('Motivatie').
- Ook in de 'Taakomgeving' is sprake van groeiende maatschappelijke weerstand. Duurzame energieopwekking is op zich acceptabel, maar niet overal (NIMBY). Bovendien is er in de basis nog steeds twijfel over het middel windenergie en die neemt toe naarmate er meer zicht komt op andere, mogelijke efficiëntere duurzame energiebronnen. Die maatschappelijke druk kan vervolgens terugslaan op de politiek, waar soms toch al sprake was een zeer geringe bestuurlijke wil tot beleidsuitvoering ('Motivatie'). Doordat tegelijkertijd ook windparken worden gerealiseerd, wordt de (cumulatieve) impact op de omgeving steeds zichtbaarder en kan de maatschappelijke weerstand en dus ook de bestuurlijke onwil verder toenemen.

## 6 Conclusie

Dit afsluitende hoofdstuk bestaat uit drie onderdelen. In paragraaf 6.1 wordt ter conclusie antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *‘Welke factoren uit theorieën van ‘Beleidsimplementatie’, ‘Beleidsconvergentie’ en ‘Conformiteit’ geven verklaring voor de mate van beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland?’* In paragraaf 6.2 worden drie geïdentificeerde spanningsvelden en sturingshandreikingen aangegeven. Paragraaf 6.3 geeft vervolgens een compacte vooruitblik op de nabije toekomst van de (wind)energieopgave in Nederland, waarbij gebruik is gemaakt van de informatie die de respondenten hebben verstrekt na afloop van het bij dit onderzoek behorende interview. Helemaal tenslotte volgt in paragraaf 6.4 een reflectie inclusief enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### 6.1 Conclusie

Uit dit onderzoek blijkt dat zowel factoren uit de theorie van ‘Beleidsimplementatie’, ‘Beleidsconvergentie’ als ‘Conformiteit’ verklaring geven voor de mate van beleidsuitvoering van de windenergieopgave in Zuid-Holland. Dimensies binnen de onafhankelijke variabelen ‘Sturingskenmerken’, ‘Kenmerken van beleid en beleidstheorie’, ‘Kenmerken van de uitvoerende actoren’ en ‘Omgevingsinvloeden’ zijn echter het meest bepalend geweest voor de mate van beleidsuitvoering. De beleidsuitvoering van de windenergieopgave is het meest positief beïnvloed door de dimensies ‘Top-down-benadering’, ‘Beleid’ en ‘Forward-and-backward-mapping’ en is het meest negatief beïnvloed door de dimensies ‘Top-down-benadering’, ‘Taakomgeving’ en ‘Motivatie’.

Ten aanzien van de dimensie ‘Top-down-benadering’ valt in positieve zin op te merken dat de beleidsintentie door beleidsbepalers niet alleen consequent vanaf mondiaal niveau via een aantal overheidslagen en successievelijke beleidsbeslissingen is doorvertaald naar concrete taakstellingen op regionaal en lokaal niveau, maar ook dat de beleidsuitvoering is gedelegeerd met monitoring en bijsturing van bovenaf. Ten aanzien van de dimensie ‘Top-down-benadering’ valt in negatieve zin op te merken dat deze benadering ‘an sich’ al bijna automatisch leidt tot weerstand bij beoogde beleidsuitvoerders. De beleving bij beleidsuitvoerders van sterk opgelegd beleid, beperkte participatie en onderhandelingsruimte en twijfels over (de haalbaarheid van) de opgave hebben initieel al een negatief effect gehad op de wil tot meewerken (‘Motivatie’).

Ten aanzien van de dimensie ‘Beleid’ valt op te merken dat het beleid bijzonder concreet is geformuleerd (via een te realiseren aantal MW voor een bepaalde deadline) en dat daardoor beleidsintentie voor alle betrokken actoren heel duidelijk is. De Top-down-benadering en de helderheid van het (opgelegde) beleid heeft als een effectieve ‘trigger’ gefunctioneerd voor het opstarten van (de discussie over) de beleidsuitvoering.

Ten aanzien van de dimensie ‘Forward-and-backward-mapping’ valt op te merken dat beleidsbepalers en beleidsuitvoerders vervolgens samen de exacte ‘Wat?’-vraag hebben gedefinieerd op regionaal en lokaal niveau en is op verschillende locaties commitment aan de opgave tot stand gekomen, onder andere via regionale convenanten (voor grote hoeveelheden MW’s) en lokale afspraken. Op basis van de regionale en lokale beleidsuitvoering (de ‘Hoe?’-vraag) heeft bijstelling van de ‘Wat?’-vraag plaatsgevonden.

Voor wat betreft de dimensie ‘Taakomgeving’ is sprake van groeiende maatschappelijke weerstand. Duurzame energieopwekking is op zich acceptabel, maar niet overal (NIMBY). Bovendien is er in de basis nog steeds twijfel over het middel windenergie en die neemt toe naarmate er meer zicht komt op andere, mogelijke efficiëntere duurzame energiebronnen. Die maatschappelijke druk kan vervolgens terugslaan op de politiek, waar soms toch al sprake was een zeer geringe bestuurlijke wil tot beleidsuitvoering (‘Motivatie’). Doordat tegelijkertijd ook windparken worden gerealiseerd, wordt de (cumulatieve) impact op de omgeving steeds zichtbaarder en kan de maatschappelijke weerstand en dus ook de bestuurlijke onwil verder toenemen.

De impact van de gezamenlijke onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele ‘Beleidsuitvoering conform beleidsintentie’ is dat de uitvoerende actoren niet allemaal presteren conform de beleidsintentie en cumulatief niet op tijd de doelstelling gaan behalen. De verwachting is dat met enkele jaren vertraging de doelstelling kan worden behaald. Het handelen van de uitvoerende actoren is overwegend conform de beleidsintentie, maar wordt door beleidsbepalers negatiever beoordeeld vanwege de vertraging. Qua effecten wordt aangegeven dat de beleidsdoelstelling behaald gaat worden, maar dat de maatschappelijke acceptatie van windturbines verder zal afnemen door de zichtbare cumulatieve impact van de huidige beleidsuitvoering en doordat alternatieve vormen van duurzame energieopwekking steeds meer binnen bereik komen door technologische ontwikkelingen.

**Uit dit onderzoek kunnen kortom de volgende conclusies worden getrokken:**

**Conclusie 1**

*Factoren uit elk van de drie theorieën geven verklaring voor de mate van beleidsuitvoering: 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie', 'Conformiteit'.*

**Conclusie 2**

*De meest bepalende (onafhankelijke) variabelen voor de mate van beleidsuitvoering zijn de variabelen 'Sturingskenmerken', 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'Kenmerken van de uitvoerende actoren' en 'Omgevingsinvloeden'.*

**Conclusie 3**

*De dimensies met de meest positieve invloed op de beleidsuitvoering zijn de dimensies:*

*1) 'Top-down-benadering', 2) 'Beleid' en (3) 'Forward-and-backward-mapping'.*

*De dimensies met de meest negatieve invloed op de beleidsuitvoering zijn de dimensies:*

*1) 'Taakomgeving', 2) 'Top-down-benadering' en 3) 'Motivatie'.*

*Ten aanzien van de dimensie 'Top-down-benadering' valt op te merken dat deze dimensie de beleidsuitvoering in positieve zin beïnvloedt doordat de beleidsintentie hierdoor successievelijk is doorvertaald naar concrete taakstellingen op regionaal en lokaal niveau, en in negatieve zin dat deze als directief ervaren benadering bijna automatisch leidt tot verminderde motivatie bij beleidsuitvoerders en maatschappelijke weerstand.*

**Conclusie 4**

*De impact van de gezamenlijke onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' is dat de uitvoerende actoren niet allemaal presteren conform de beleidsintentie en cumulatief niet op tijd de doelstelling gaan behalen. De verwachting is dat met enkele jaren vertraging de doelstelling kan worden behaald. Het handelen van de uitvoerende actoren is overwegend conform de beleidsintentie, maar wordt door beleidsbepalers negatiever beoordeeld vanwege de vertraging. Qua effecten wordt aangegeven dat de beleidsdoelstelling behaald gaat worden, maar dat de maatschappelijke acceptatie van windturbines verder zal afnemen door de zichtbare cumulatieve impact van de huidige beleidsuitvoering en doordat alternatieve vormen van duurzame energieopwekking steeds meer binnen bereik komen door technologische ontwikkelingen.*

## 6.2 Sturingshandreikingen

Zuiver gezien verloopt de beleidsuitvoering niet conform de beleidsintentie omdat de doelstelling van zowel 600 MW landelijk als 735,5 MW in de provincie Zuid-Holland niet op tijd behaald wordt. De betrokken respondenten geven hier echter een genuanceerde blik op. Uit de interviews kwam namelijk naar voren dat beleidsbepalers vooral benadrukken dat de doelstelling niet op tijd wordt behaald, dat beleidsbepalers en beleidsuitvoerders aangeven dat er allerlei redenen voor de vertraging zijn die (uitzonderingen daargelaten) niet kunnen worden toegerekend aan een enkele actor, en dat beleidsuitvoerders aangeven dat de doelstelling daarom met een in hun optiek acceptabele vertraging van enkele jaren wordt behaald.

Op basis van de interviews en het theoretisch kader zijn drie spanningsvelden in de windenergieopgave geïdentificeerd met betrekking tot theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit'. De spanningsvelden betreffen steeds het verband tussen de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering zoals weergegeven in de figuren 2, 3 en 4 op pagina 10.

Vanuit het besef dat 'sturing' het bepalende principe is in de implementatiefase (zie figuur 5 op pagina 11) en dus invloed heeft op de het al dan niet bereiken van de beleidsintenties volgt zal bij ieder spanningsveld een sturingshandreiking aan de provincie Zuid-Holland worden gedaan om de beleidsuitvoering positief te beïnvloeden, gebaseerd op hetgeen de respondenten in hun interviews aangaven en aangevuld met theorie. De handreikingen hebben betrekking op de beleidsuitvoering van het huidige Energieakkoord.

Om sturingshandreikingen aan een actor te kunnen doen is het noodzakelijk de taakverdeling scherp voor ogen te hebben. In de 'Voortgangsrapportage realisatie windenergie Zuid-Holland 2016 (PZH)' wordt daarover het volgende aangegeven:

*'Met gezamenlijke provincies en het Rijk zijn in 2013 afspraken gemaakt over de verdeling van de Rijksdoelstelling van 6.000 MW windenergie op land. Hierbij is de opgave voor de provincie Zuid-Holland gesteld op 735,5 MW. Kort samengevat houden de afspraken tussen Rijk en provincies het volgende in:*

- 1. De provincies hebben een resultaatsverplichting om uiterlijk 30 juni 2014 hun afgesproken opgave planologisch te hebben vastgelegd in hun structuurvisie (in Zuid-Holland: Verordening ruimte);*
- 2. Provincies en Rijk hebben een inspanningsverplichting om tijdig alle benodigde procedures (RO, vergunningen, MER) te starten, zodat op 1 januari 2018 de bouw kan starten;*
- 3. Het Rijk heeft een inspanningsverplichting om de knelpunten weg te nemen die binnen haar invloedssfeer liggen;*
- 4. Het Kernteam Wind op Land (provincies, Rijk, VNG, NWEA) stuurt en bewaakt de voortgang en lost knelpunten op.*

*De provincie kan dus in het algemeen niet worden aangesproken op bijvoorbeeld vertraging of stagnatie als deze het gevolg is van handelen of nalaten van andere partijen, het afhaken van initiatiefnemers en het niet tijdig verkrijgen van subsidies'.*

In de praktijk is er echter sprake van een omvangrijker taakopvatting bij de provincie Zuid-Holland, de sturingshandreikingen spelen hierop in.

#### Spanningsveld 1 'Beleidsimplementatie'

De windenergieopgave is complex omdat beleidsbepalers enerzijds verantwoordelijk worden gehouden voor de beleidsuitvoering van de afgesproken taakstelling en hierover verantwoording dienen af te leggen naar bovenliggende overheidslagen en anderzijds afhankelijk zijn van diverse beleidsuitvoerders in onderliggende overheidslagen voor wat betreft commitment aan de opgave, de doorvertaling van een gedelegeerde (deel)taakstelling naar concrete projecten en de daadwerkelijke cumulatieve prestaties.

#### Handreiking bij spanningsveld 1 'Beleidsimplementatie'

Alleen de Top-down-benadering of alleen de Bottom-up-benadering zal niet volstaan om de windenergieopgave te behalen. In het proces van zowel de beleidsbepaling als de beleidsuitvoering dient ruimte te zijn voor Forward-and-backward-mapping cq de wisselwerking tussen de Top-down-benadering en de Bottom-up-benadering.

In de fase van de doorvertaling van de taakstelling van provinciaal naar regionaal en lokaal niveau kan veel weerstand worden voorkomen cq commitment worden ontwikkeld. De beleidsbepaler kan in de fase van de bepaling van de taakstelling hierbij enerzijds helder richting de beoogde beleidsuitvoerder aangeven wat het hogere doel van de taakstelling is, dat dit een gezamenlijke inspanning vereist van diverse beleidsuitvoerders en wat de eventuele consequenties zijn bij niet-presteren. Anderzijds is het in deze fase aan te raden om de beoogde beleidsuitvoerder enige ruimte te bieden om zich te verdiepen in de opgave en de (on)mogelijkheden van de beleidsuitvoering binnen de eigen beleidsjuridictie danwel organisatie (coöperatie, ontwikkelaar) te onderzoeken om vervolgens (evt. via onderhandeling) te komen tot vaststelling van een haalbare (deel)taakstelling. Dit vraagt wel een iets andere benadering van de politiek, die ruimte dient te bieden aan dergelijke processen en vervolgens om dient te gaan met de uitkomsten daarvan. Het sluiten van convenanten over de beleidsuitvoering op regionaal en lokaal niveau is in de praktijk succesvol gebleken omdat beleidsbepalers en beleidsuitvoerders samen een heldere afspraak vaststellen die van tevoren op haalbaarheid is onderzocht, zowel in ruimtelijk opzicht als qua maatschappelijk draagvlak (voor zover dat door de politiek kan worden afgedekt). De regie wordt in het geval van een convenant gedecentraliseerd.

Ook in de fase van de beleidsuitvoering blijft afstemming nodig tussen beleidsuitvoerders en beleidsbepalers. Niet alleen vanwege de monitoring van de cumulatieve voortgang door de hele overheidsketen heen, maar ook vanwege de noodzaak om blokkades die veroorzaakt worden door tegenstrijdige overheidsbelangen op diverse niveaus te agenderen (ook politiek) en op te lossen. Tot slot speelt deze wisselwerking een belangrijke rol in als feedbackkanaal naar hoger overheidslagen voor bijstelling van bestaande en ontwikkeling van toekomstige beleidsvorming.

#### Spanningsveld 2 'Beleidsconvergentie'

De windenergieopgave is complex omdat er bij beleidsbepalers en beleidsuitvoerders weliswaar sprake is van gunstige beleidsadoptie, harmonisatie, onderlinge institutionele gelijkenis en informatie-



uitwisseling, maar er tevens grote verschillen zijn tussen beleidsjurisdicties op hetzelfde niveau op cultureel en sociaaleconomisch vlak, er verandering in denkbeelden, instrumenten en instellingen is vereist en de windopgave een grote herverdelingsimpact heeft.

#### Handreiking bij spanningsveld 2 'Beleidsconvergentie'

Bij de beleidsbepaling dient rekening te worden gehouden met specifieke mogelijkheden en onmogelijkheden die voortkomen uit met name sociaaleconomische verschillen, maar dient tevens een evenwichtige verdeling van de taakstelling over gelijksoortige beleidsjurisdicties te worden bewaakt om ketenbinding en normconform gedrag te stimuleren ondanks eventueel aanwezige culturele verschillen. Qua denkbeelden vraagt de herverdeling die de energietransitie met zich meebrengt om een interne heroverweging met andere sectorale belangen die ieder afzonderlijk een ruimteclaim met zich meebrengen en niet altijd te verenigen zijn met windenergie. Ook op integrale belangen zoals de ruimtelijke / landschappelijke kwaliteit kan de provincie sturen met beleid. De gewenste functieverdeling dient vervolgens tot uiting te komen in op te stellen planologische kaders die kunnen worden toegepast bij de afweging van verschillende concurrerende functies in concrete gebiedsontwikkelingen. Het 'Gebiedsgericht Werken' dat door de Provincie als werkwijze is gelanceerd om samen met externe partners tot integrale afwegingen te komen en maatwerk per gebied te leveren is hiervoor kansrijk. Ook de nieuwe Omgevingswet biedt goede mogelijkheden om met participatie en evt. draagvlak tot integrale ruimtelijke afwegingen te komen en deze vast te leggen in (verplichte) visies en omgevingsplannen. Via deze weg kan ook de noodzakelijke afweging tussen verschillende vormen van duurzame energieopwekking met concurrerende claims op schaarse ruimte worden gemaakt en ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen en grondspeculatie worden voorkomen. Om de vaak negatieve maatschappelijke denkbeelden over duurzame (wind)energie vanwege de (gedecentraliseerde) verschijningsvorm te veranderen vraagt de energieopgave om strategische communicatie, waarbij duurzame (wind)energie bijvoorbeeld gekoppeld zou kunnen worden aan bredere maatschappelijke opgaven waarvan nut en noodzaak meer begrip en acceptatie genieten zoals internationale klimaatdoelen of meer concreet CO<sub>2</sub>-reductie. Qua besparing en duurzame energieopwekking kan de provincie zelf het goed voorbeeld geven door bewuste keuzes te maken in huisvesting, wagenpark en eigen projecten. Omdat de windenergieopgave een voor overheden relatief nieuwe en complexe opgave is, is het nodig hier extra aandacht aan te besteden middels organisatie en instrumentontwikkeling, ten behoeve van de beleidsuitvoering en de daarvoor noodzakelijke soepele samenwerking tussen betrokken overheden en niet-overheden.

#### Spanningsveld 3 'Conformiteit'

De windenergieopgave is complex omdat er weliswaar sprake is van een helder beleidsdoel, een geaccepteerde beleidstheorie voor wat betreft duurzaamheid en beperkte beleidsvrijheid, maar windenergie als oplossing stuit op lokale maatschappelijke en bestuurlijke weerstand en de uitvoerende actoren niet altijd zijn geoutilleerd (kennis, motivatie, competenties en capaciteit) om adequaat met de windopgave om te gaan.

#### Handreiking bij spanningsveld 3 'Conformiteit'

Om weerstand zoveel mogelijk te beperken is het nodig voortdurend te investeren in het overbrengen van nut en noodzaak van de energietransitie. Dat begint bij bewust besparen en vervolgens werken aan duurzame energieopwekking, dat is uit te werken in een aansprekend laddermodel. Kansen die zich hierbij voordoen zijn het leggen van de verbinding tussen hogere en aansprekende (inter)nationale afspraken, de noodzaak tot gezamenlijke actie en de positieve bijdrage die windenergie levert. Een aandachtspunt hierbij is de verdeling van lusten en lasten. Richt de communicatie op de taakomgeving, maar ook op beleidsbepalers en beleidsuitvoerders. Breed maatschappelijk draagvlak zal waarschijnlijk leiden tot een toename van bestuurlijke en ambtelijke motivatie zodat effectieve coalities gevormd kunnen worden. Een aandachtspunt hierbij is de exclusiviteit die marktpartijen in de beleidsuitvoering wensen wanneer zij in eerder fasen voorinvesteringen in bijvoorbeeld locatieonderzoek doen. Om ervoor te zorgen dat de opgave adequaat kan worden uitgevoerd is het nodig dat beleidsbepalers en beleidsuitvoerders open met elkaar signaleren waar een impuls van kennis, competenties en capaciteit benodigd is, in de beleidsuitvoering maar ook in de rechtspraak. Een centraal expertisecentrum zou zo'n functie voor de beleidsuitvoering kunnen vervullen.

### 6.3 Vooruitblik (wind)energieopgave

Parallel aan de uitvoering van het huidige Energieakkoord spelen twee actuele zaken: het opstellen van Regionale Energie en Klimaat strategieën en de aanloop naar een nieuw Nationaal Energie en

Klimaatakkoord. Met een nieuw akkoord in het vooruitzicht is een natuurlijk moment aangebroken om de tekortkomingen van het huidige beleid te identificeren en vooruit te blikken naar de (nabije) toekomst van de (wind)energieopgave. Alhoewel het buiten de scope van dit onderzoek valt, wil ik de lezer de gezamenlijke strekking van de opmerkingen die de respondenten hierover spontaan maakten na afloop van de interviews, niet onthouden.

Door het Parijse akkoord, ons nationale akkoord en ook de waarneembare klimaatverandering is de algemene tendens dat er wat moet gebeuren. Maar over 'Hoe?' het moet gebeuren, is nog heel veel discussie. De verduurzaming van de energievoorziening is op heel veel manieren bereikbaar. Bij het huidige Energieakkoord is besparing overal meegenomen, maar in de uitvoering is heel veel aandacht geweest voor opwekking.

Ten aanzien van opwekking wordt nu vaak genoemd, zowel door beleidsbepalers als beleidsuitvoerders, en bij overheden op alle lagen van lokaal tot nationaal, de wens om in het nieuwe Energieakkoord niet langer een harde taakstelling voor windenergie te hanteren, maar een abstractere doel te stellen zoals 'een bepaald percentage toename duurzame energie' of 'een bepaald percentage CO2-reductie'.

Op dit moment wordt er in Nederland gewerkt aan het opstellen van regionale energie en klimaatstrategieën (REKS-en). In de REKS-en wordt onderzocht wat per regio nodig en mogelijk is; ergens tussen zelfvoorzienend en afhankelijk. Het idee is dat door te kijken naar wat er nodig is en kan, Bottom-up met allerlei experts, niet alleen bewustwording ontstaat, maar ook nieuwe coalities en meer maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De betaalbaarheid en de verdelingseffecten van die energietransitie is wel een aandachtspunt, de opgave gaat ergens in de samenleving landen. Vanuit de markt wordt aangegeven dat het meedoen aan allerlei gebiedsprocessen een lastig iets is, vanwege het spanningsveld streven naar exclusiviteit door marktpartijen versus openbare aanbesteding door overheden.

Per regio zullen overigens flinke accentverschillen ontstaan. Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld veel minder ruimte dan andere provincies, maar hier zou mogelijk veel meer kunnen met warmte dan in andere provincies. Regionale verschillen in zelfvoorzienendheid zullen naar verwachting gaan leiden tot stevige discussie over de toebedeling van taakstellende afspraken. Daarnaast zal ook getoetst moeten worden of de REKS-en cumulatief beantwoorden aan internationale doelen. En als dat niet lukt kan er internationaal een afweging worden gemaakt. In Nederland is namelijk veel economische bedrijvigheid die ook door andere landen wordt benut.

Het nieuwe Nationale Energie en Klimaatakkoord is naast de REKS-en een tweede proces wat nu loopt, maar dit is landelijk. De respondenten geven aan dat zij hopen dat het REKS-proces hier goed op aan zal sluiten, via de zogenaamde Klimaattafels. De zorg is echter dat het Rijk vanuit dadendrang mogelijk toch snel naar het toebedelen van een taakstelling grijpt, mogelijk op CO2-reductie, zonder voorverkenning van haalbaarheid.

Ten aanzien van de voortgangsbewaking wordt aangehaald dat in het huidige Energieakkoord de doelstelling voor wind prettig helder en afrekenbaar was. De ervaring leert dat een vagere doelstelling voor bijvoorbeeld warmte en overige duurzame energiebronnen veel 'moerassiger' is gebleken om daar beweging in te krijgen. Met een taakstelling op CO2-reductie is de morele druk er overigens nog steeds, alleen de vraag hoe je tot uitvoering komt is veel vrijer dan nu. Bij provinciale en lokale overheden roept een vrijere doelstelling nu al allerlei vragen op over geschikte sturingsmodellen en de geschiktheid van de huidige instrumenten. Een respondent merkt op dat we (overheden en niet-overheden) met elkaar nog slagen hebben te maken op het gebied van netwerk governance.

## 6.4 Reflectie

Ten behoeve van dit onderzoek zijn drie verschillende theorieën benut, die elk een ander aspect van de beleidsuitvoering belichten. De drie theorieën bleken sterk complementair en vulden elkaar goed aan zodat een compleet beeld kon ontstaan. Dit werd bevestigd tijdens de interviews door de respondenten die feitelijk weinig tot geen aspecten misten die van invloed zouden kunnen zijn op de mate van beleidsuitvoering.

Ten aanzien van de theorie van 'Beleidsconvergentie' valt op te merken dat deze theorie de afkomstig is uit de vergelijkende bestuurskunde en zich toespitst op internationaal vergelijk. In dit onderzoek is het vergelijkende aspect op verschillende niveaus aan bod gekomen: internationaal, interprovinciaal en intergemeentelijk.

De indicatoren uit de theorieën van 'Beleidsimplementatie' en 'Conformiteit' leidden tot weinig vragen bij de respondenten waardoor deze stellingen makkelijk konden worden beantwoord. De indicatoren afkomstig uit de theorie van 'Beleidsconvergentie' werden echter door meerdere respondenten als te

talrijk en te theoretisch ervaren waardoor relatief veel toelichting nodig was vanuit de interviewer en de vaart uit het gesprek ging.

Ten aanzien van de indicatoren van de afhankelijke variabele valt op te merken dat een beoordeling van de prestaties en handelen van de eigen en andere organisatie(s) zou kunnen leiden tot subjectieve beeldvorming. Van tevoren is steeds aan respondenten aangegeven dat het doel van het onderzoek ligt in het 'verklaren' en niet 'beoordelen'. Tijdens de interviews bleken de respondenten heel transparant over de kwaliteit van handelen van de eigen en andere organisatie(s) te willen spreken, vanuit een als welgemeend ervaren zorg voor een complexe opgave die een inspanning vergt en continue ontwikkeling van de organisaties vraagt, zowel afzonderlijk als samen.

#### Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek is de beleidsuitvoering van de windenergieopgave onderzocht. De beleidsuitvoering van de windenergieopgave kenmerkt zich tot op heden door een sterke sturing van bovenaf en een relatief ondergeschikt maatschappelijk proces. Met het oog op de formulering en uitvoering van een nieuw Nationaal Energie en Klimaatakkoord dat mogelijk van tevoren gevoed kan worden door Regionale Energie en Klimaatstrategieën, komen twee aanbevelingen op voor vervolgonderzoek.

Op basis van dit onderzoek zijn drie spanningsvelden geïdentificeerd (zie paragraaf 6.1). Deze spanningsvelden kunnen (eventueel gecombineerd) een aanleiding vormen voor opvolging van dit onderzoek met een (of meerdere) vervolgonderzoek(en).

Daarnaast kan, om een volledig beeld te krijgen van de beleidsuitvoering van de energieopgave tot nu toe het waardevol zijn om ook de beleidsuitvoering van een minder harde taakstelling op het gebied van duurzame energieopwekking te bestuderen, waarbij sprake was van minder sterke sturing van bovenaf en meer ruimte voor een maatschappelijk proces.

# Literatuurlijst

## Literatuur

- Barrett, S. M. (2004). *Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*. Public Administration, 82 (2). pp. 249-262.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Bennett, C. J. (1991). *Review Article: What is Policy Convergence and What Causes it?* British Journal for Political Science 21(2): 215–233.
- Bovens, M., 't Hart, P. and Van Twist, M. (2012). *Openbaar Bestuur - Beleid organisatie en politiek*. Deventer: Wolters-Kluwer.
- Busch, P.-O. and Jörgens, H. (2005). *The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Innovations*. Journal of European Public Policy 12(5): 860–884.
- Coolsma, J.C. (2008). *De uitvoering van overheidsbeleid*. In Hoogerwerf, A. and Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Elmore R. F. (1979). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*. Political Science Quarterly, 96, 601-616.
- Heichel, S., Pape, J. and Sommerer, T. (2005). *Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence*. Journal of European Public Policy, 12(5), 817-840.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Hill, M. and Hupe, P. (2003). *Implementing Public Policy*. London, Thousand Oaks.
- Hoppe, R., Jeliaskova, M., Van de Graaf, H. and Grin, J. (2001). *Beleidsnota's die doorwerken*. Bussum: Coutinho.
- Hoogerwerf, A. and Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Huinink, J. and Stortelder, J. (2005). *Schaalmethoden, versie 1.2*.
- Hupe, P.L. (2011). *The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky*. Public Policy and Administration 26(1): 63-80.
- Ingram, H. and Schneider, A. (1993). *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. The American Political Science Review 87(2), 334-347.
- Kern, F. (2011). *Ideas, institutions, and interests: Explaining policy divergence in fostering 'system innovations' towards sustainability*. Environment and Planning C: Government and Policy, 29(6), 1116–1134.
- Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon, Routledge.
- Knill, C. (2005). *Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors*. Journal of European Public Policy, vol. 12, no.5, 2005, pp. 764-774.
- Matland, R.E. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory 5(2): 145–174.

Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* (3rd ed.). Berkeley: University of California Press.

Püzl, H. and Treib, O. (2006). *Policy Implementation*. In Fischer, F., Miller, G. J. and Sidney, M. S. (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (Boca Raton: CRC Press), pp. 89-107.

Sabatier, P. (1986). *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Sabatier, P. and Mazmanian, D. (2005). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*. *Policy Studies Journal*. 8. 538 - 560.

Sutton, R. 1999. *The Policy Process: An Overview*. ODI Working Paper no. 118, Overseas Development Institute, London.

Verschuren, P. and Doorewaard, H. (2015). *Ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam. Boom Lemma uitgevers.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York, Basic Books.

Wit, B. de, Meyer, R. and Breed, K., (2000). *Strategisch management van publieke organisaties: De overheid in paradoxen*. Utrecht: Lemma.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

## **Beleidsstukken**

EZK (2016). *Monitor Wind op Land 2015* (Kamerbrief).

EZK (2015). *Windenergieprojecten op land – aanvullende actie om beleid en processen te optimaliseren*.

RVO (2016). *Procedures voor windenergie* (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken).

RVO (2016). *Monitor Wind op Land (2015)*.

SER (2013). *Energieakkoord voor Duurzame Groei*.

PZH/PAZH (2018). *Energie landschap Zuid-Holland. Offerteverzoek verkenning energie en ruimte*.

PZH (2017). *Vaststelling partiele herziening Visie Ruimte en Mobiliteit*.

PZH (2017). *Nota van Beantwoording en Wijziging partiele herziening Visie Ruimte en Mobiliteit Windenergie*.

PZH (2017). *Nota van Toelichting bij partiële herziening Visie Ruimte en Mobiliteit onderdeel Windenergie*.

PZH (2016). *Watt Anders, Energieagenda 2016-2020-2050*.

PZH (2016). *Aanpak Energieagenda*. (GS-brief aan PS, 05-01-2016).

PZH (2016). *Voortgangsrapportage realisatie windenergie Zuid-Holland 2016*.

PZH (2015). *Voortgangsrapportage realisatie windenergie Zuid-Holland 2015*.

PZH (2015). *Hoofdlijnenakkoord 2015-2019, Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker*.

PZH (2014). *Nota Intensivering energiebeleid Zuid-Holland*.

PZH (2014). *Voortgangsrapportage realisatie windenergie Zuid-Holland 2014*.

PZH (2014). *Visie Ruimte en Mobiliteit*.

PZH (2013). *Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit*.

PZH (2013). *Koepelstartnotitie Inpassingsplannen locaties windenergie Zuid-Holland*.

PZH (2013). *Onderzoeksagenda Ruimte en Energie. Zuid-Holland op St(r)oom! Ruimte voor de Energietransitie*.

PZH (2013). *Halfwegevaluatie 2011-2015*.

PZH (2011). *Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, Zuid-Holland verbindt en geeft Ruimte*.

PZH (2010). *Provinciale Structuurvisie*.

PZH (2007). *Coalitieakkoord 2007-2011, Duurzaam denken, dynamisch doen*.

Alliantie Duurzaam Rijnmond (2016). *Handreiking Voorkeursalternatief Windenergie Herziening VRM*.

Gemeente Rotterdam (2016). *De Leidraad Windenergie 2016-2020*.

Gemeente Goeree-Overflakkee (2013). *Samenwerkingsovereenkomst 'Wind werkt voor Goeree-Overflakkee'*.

Stadsregio Rotterdam (2012). *Convenant Realisatie Windenergie Stadsregio Rotterdam*.

## **Overig**

Walle, van der, E. (2018). *Klimaatakkoord lijkt nog ver weg*. NRC

Visser, E. (2017). *Ervaring voorspelt weinig goeds over werking Klimaatwet*. FD.

Ketelaar, T. (2017). *Wind is voor Zuid-Holland nu een besmette term*. NRC

PZH (2017). *Provincie volgt gemeenten bij locatiekeuze windturbines Rijnmond*.

Postma, R. (2016). *Klimaatwet moet niet te wild zijn*. NRC.

Wing-essay (2015). *Governance voor de versnelling van de Energietransitie*.

Energie Dialoog Nederland (2015). *Discussienotitie 'Kan de energietransitie gestuurd worden?'*

# Bijlage 1 Survey formulier

## Beleidsuitvoering Windenergieopgave Zuid-Holland

### Inleiding

Ter afronding van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam doe ik onderzoek naar de beleidsuitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland. Met deze studie wil ik onderzoek doen naar de mate waarin de beleidsuitvoering overeenkomt met de beleidsintentie om vervolgens te kunnen verklaren waarop een (mogelijk) verschil is gebaseerd. Het theoretisch onderdeel van het onderzoek is gebaseerd op bestaande theorieën van 'Beleidsimplementatie', 'Beleidsconvergentie' en 'Conformiteit'. Het praktijkgerichte onderdeel 'data-analyse' is gebaseerd op de input (praktijkervaring) van mensen die betrokken zijn bij de uitvoering van de windenergieopgave in de provincie Zuid-Holland. Ten behoeve van de dataverzameling heb ik u uitgenodigd om deel te nemen aan een interview. De deelnemersselectie voor de data-analyse is tot stand gekomen in overleg met het windenergieteam van de Provincie Zuid-Holland.

Het survey-gedeelte bestaat uit vier blokken met stellingen die u beantwoordt door middel van een antwoordschaal en een toelichting. Aan het eind van de survey 'rankt' u de 'Top-3 meest bepalende positieve' en de 'Top-3 meest bepalende negatieve factoren'. De uitkomsten van de interviews zijn waardevolle input voor mijn analyse. Het onderzoek wordt afgesloten met een onderzoeksrapport (masterthesis) die ik te zijner tijd graag met u deel. Het interview zal circa een uur duren.

### Blok 1, Beleidsimplementatie

In dit blok staat de variabele 'Sturingskenmerken' centraal. Op basis van de stellingen wordt duidelijk of er sprake is geweest van een Top-down-benadering, een Bottom-up-benadering of van Forward-and-backward-mapping.

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Sturingskenmerken	Top-down-benadering	Het beginpunt van de beleidsuitvoering is een gezaghebbend besluit.					
		De beleidsvorming (politiek) en de beleidsuitvoering (administratie) zijn strikt gescheiden processen.					
	Bottom-up-benadering	Het uitgangspunt van de beleidsuitvoering is een analyse van actoren die op operationeel niveau interacteren.					
		De grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering is vaag.					
Forward-and-backward-mapping	Er is sprake van een wisselwerking tussen Top-down en Bottom-up sturing.						



## Blok 2, Beleidsconvergentie

In dit blok staan de variabelen 'Internationale factoren', 'Nationale factoren' en 'Beleidskenmerken en dimensies' centraal.

Op basis van de stellingen wordt duidelijk:

- of er voor wat betreft 'Internationale factoren' sprake is geweest van 'Onafhankelijke aanpak opgaven', 'Opgelegd beleid', 'Internationale harmonisatie', 'Gereguleerde competitie' en/of 'Transnationale communicatie';
- of er voor wat betreft 'Nationale factoren' sprake is geweest van 'Institutionele gelijkens', 'Culturele gelijkens' en/of 'Gelijkens in sociaaleconomische structuren';
- of er voor wat betreft 'Beleidskenmerken en dimensies' sprake is van impact op het gebied van 'Beleidsstypen', 'Beleidsparadigma', 'Beleidssetting' en/of 'Beleidsinstrumenten'.

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Internationale factoren	Onafhankelijke aanpak van opgaven	Verschillende beleidsjurisdicties komen zonder onderlinge communicatie tot gelijke, onafhankelijke behandeling van gelijke opgaven.					
	Opgelegd beleid	Beleidsjurisdicties en/of internationale organisaties dwingen tot beleidsadoptie via politieke of economische machtassymmetrie.					
	Internationale harmonisatie	De vrijwillige binding aan internationale samenwerkingsverbanden en /of afspraken leidt tot het verplicht aanpassen van het eigen beleid.					
	Gereguleerde competitie	De toenemende economische integratie van wereldwijde of Europese markten zorgt voor beleidsnivellatie.					
	Transnationale communicatie	De verschillende beleidsjurisdicties delen informatie met elkaar (gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling; en beleidspromotie).					
Nationale factoren	Institutionele gelijkens	Er is sprake van institutionele gelijkens tussen de betrokken beleidsjurisdicties.					
	Culturele gelijkens	Er is sprake van culturele gelijkens tussen de betrokken beleidsjurisdicties.					
	Gelijkens in sociaaleconomische structuren	Er is sprake van gelijkens in sociaaleconomische structuren en ontwikkeling tussen de betrokken beleidsjurisdicties					
Beleidskenmerken en dimensies	Beleidsstypen (als beleidskenmerk)	Het beleid (van windenergie) heeft een grote herverdelingsimpact.					

<b>Beleidsparadigma</b> (als beleidsdimensie)	Het beleid (van windenergie) vereist verandering van ideeën die zijn ingebed in dominante overtuigingen van afzonderlijke actoren.					
<b>Beleidssetting</b> (als beleidsdimensie)	Het beleid (van windenergie) vereist verandering van instrumenten (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist).					
<b>Beleidsinstrumenten</b> (als beleidsdimensie)	Het beleid (van windenergie) vereist verandering van instellingen (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist).					

### Blok 3, Conformiteit

In dit blok staat de variabele 'Conformiteit' centraal. Op basis van de stellingen wordt duidelijk welke 'Kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'Kenmerken van de uitvoerende organisatie', 'Kenmerken van de uitvoerders' en welke 'Omgevingsinvloeden' de beleidsuitvoering beïnvloeden.

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Kenmerken van beleid en beleidstheorie	Beleid	Het beleidsdoel (van windenergie) is duidelijk.					
		Er is overeenstemming tussen betrokken actoren over de verdeling van taken en middelen.					
	Beleidsstheorie	De normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van windenergie worden aanvaard door betrokken actoren.					
Kenmerken van de uitvoerende organisatie	Verticale hiërarchie	Er is sprake van beleidsvrijheid in hiërarchische (verticale) verhoudingen.					
	Horizontaal netwerk	Er is sprake van beleidsvrijheid in niet-hiërarchische (horizontale) verhoudingen.					

<b>Kenmerken van de uitvoerende actoren</b>	<b>Kennis (weten)</b>	De uitvoerende actoren beschikken over voldoende kennis van het beleid en de beleidstheorie.					
	<b>Motivatie (willen)</b>	Er is sprake van overeenstemming tussen de doeleinden en middelen van het beleid en de handelingsmotieven van de uitvoerende actoren.					
	<b>Competenties en capaciteit (kunnen)</b>	De uitvoerende actoren beschikken over de benodigde competenties en capaciteiten om tot de gewenste beleidsuitvoering te komen.					
	<b>Voorschriften (moeten)</b>	De uitvoerende actoren zijn gebonden aan voorschriften van de opdrachtgever.					
<b>Omgevingsinvloeden</b>	<b>Taakomgeving</b>	De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door reacties van actoren die geraakt worden door de beleidsuitvoering.					
	<b>Politiek bestuur</b>	De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door politiek-bestuurlijke steun.					
	<b>Economie</b>	De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door de hoogconjunctuur.					
	<b>Technologie</b>	De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door nieuwe technologie.					

#### Blok 4, Beleidsuitvoering conform beleidsintentie

In dit blok staat de variabele 'Beleidsuitvoering conform beleidsintentie' centraal. Op basis van de stellingen wordt duidelijk of de prestaties, handelingen en effecten van de beleidsuitvoering overeenkomstig de beleidsintentie zijn.

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Beleidsuitvoering conform beleidsintentie	Beleidsprestaties	De uitvoerende actoren presteren overeenkomstig de beleidsintentie.					
	Handelingen	De uitvoerende actoren handelen overeenkomstig de beleidsintentie.					
	Effecten	De situatie in het beleidsveld ontwikkelt zich overeenkomstig de beleidsintentie.					

## Ranking

Om de meest bepalende factoren te kunnen bepalen in de verklaring in hoeverre de beleidsuitvoering overeenkomt met de beleidsintentie wil ik u vragen de 3 meest bepalende factoren met een positief effect (+) én de drie meest bepalende factoren met een negatief effect (-) aan te geven in onderstaand schema en dit kort toe te lichten.

Variabele	Dimensie	+Ranking (1-3)	-Ranking (1-3)
Sturingskenmerken	Top-down-benadering		
	Bottom-up-benadering		
	Forward-and-backward-mapping		
Internationale factoren	Onafhankelijke aanpak opgaven		
	Opgelegd beleid		
	Internationale harmonisatie		
	Gereguleerde competitie		
	Transnationale communicatie		
Nationale factoren	Institutionele gelijkens		
	Culturele gelijkens		
	Gelijkens in sociaaleconomische structuren		

<b>Beleidskenmerken en dimensies</b>	<b>Beleidstype (als beleidskenmerk)</b>		
	<b>Beleidsparadigma (als beleidsdimensie)</b>		
	<b>Beleidssetting (als beleidsdimensie)</b>		
	<b>Beleidsinstrumenten (als beleidsdimensie)</b>		
<b>Kenmerken van beleid en beleidstheorie</b>	<b>Beleid</b>		
	<b>Beleidstheorie</b>		
<b>Kenmerken van de uitvoerende organisatie</b>	<b>Verticale hiërarchie</b>		
	<b>Horizontaal netwerk</b>		
<b>Kenmerken van de uitvoerders</b>	<b>Kennis (weten)</b>		
	<b>Motivatie (willen)</b>		
	<b>Competenties en capaciteit (kunnen)</b>		
	<b>Voorschriften (moeten)</b>		
<b>Omgevingsinvloeden</b>	<b>Taakomgeving</b>		

<b>Politiek bestuur</b>		
<b>Economie</b>		
<b>Technologie</b>		



---

Beleidsuitvoering conform  
beleidsintentie

Beleidsprestaties  
Handelingen

Effecten

---

**Tot slot**

Tot slot wil ik u vragen of u zaken gemist heeft? Zijn bepaalde factoren bijvoorbeeld niet aan de orde gekomen die in uw ogen belangrijk en van invloed zijn?

## Bijlage 2 Survey cumulatief

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Sturingskenmerken	Top-down-benadering	Het beginpunt van de beleidsuitvoering is een gezaghebbend besluit.	0	1	1	8	6
		De beleidsvorming (politiek) en de beleidsuitvoering (administratie) zijn strikt gescheiden processen.	5	6	2	2	1
	Bottom-up-benadering	Het uitgangspunt van de beleidsuitvoering is een analyse van actoren die op operationeel niveau interacteren.	1	5	1	9	0
		De grens tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering is vaag.	0	6	3	6	1
	Forward-and-backward-mapping	Er is sprake van een wisselwerking tussen Top-down en Bottom-up-sturing.	1	1	2	9	3

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Internationale factoren	Onafhankelijke aanpak opgaven	Verschillende beleidsjurisdicties komen zonder onderlinge communicatie tot gelijke, onafhankelijke behandeling van gelijke opgaven.	4	9	0	2	1
	Opgelegd beleid	Beleidsjurisdicties en/of internationale organisaties dwingen tot beleidsadoptie via politieke of economische machtassymmetrie.	0	1	0	12	3
	Internationale harmonisatie	De vrijwillige binding aan internationale samenwerkingsverbanden en /of afspraken leidt tot het verplicht aanpassen van het eigen beleid.	0	3	1	11	1
	Gereguleerde competitie	De toenemende economische integratie van wereldwijde of Europese markten zorgt voor beleidsnivellatie.	0	8	2	6	0
	Transnationale communicatie	De verschillende beleidsjurisdicties delen informatie met elkaar (gezamenlijke probleemoplossing, expertise-uitwisseling, en beleids promotie).	0	3	0	9	4

Nationale factoren	Institutionele gelijkenis	Er is sprake van institutionele gelijkenis tussen de betrokken beleidsjurisdicties.	0	6	2	8	0
	Culturele gelijkenis	Er is sprake van culturele gelijkenis tussen de betrokken beleidsjurisdicties.	1	5	4	5	1
	Gelijkenis in sociaaleconomische structuren	Er is sprake van gelijkenis in sociaaleconomische structuren en ontwikkeling tussen de betrokken beleidsjurisdicties	1	10	3	2	0
Beleidskenmerken en dimensies	Beleidstype (als beleidskenmerk)	Het beleid (van windenergie) heeft een grote herverdelingsimpact.	0	5	1	7	3
	Beleidsparadigma (als beleidsdimensie)	Het beleid (van windenergie) vereist verandering van ideeën die zijn ingebed in dominante overtuigingen van afzonderlijke actoren.	0	3	0	9	4
	Beleidssetting (als beleidsdimensie)	Het beleid (van windenergie) vereist verandering van instrumenten (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist).	0	2	0	12	2
	Beleidsinstrumenten (als beleidsdimensie)	Het beleid (van windenergie) vereist verandering van instellingen (zonder dat dit noodzakelijkerwijs ideële verandering vereist).	0	2	1	12	1

Variabele	Dimensie	Stelling	Sterk mee oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Sterk mee eens
Kenmerken van beleid en beleidstheorie	Beleid	Het beleidsdoel (van windenergie) is duidelijk.	0	1	0	1	14
		Er is overeenstemming tussen betrokken actoren over de verdeling van taken en middelen.	0	5	2	9	0
	Beleidsstheorie	De normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid van windenergie worden aanvaard door betrokken actoren.	1	4	4	6	1



Kenmerken van de uitvoerende organisatie	Verticale hiërarchie	Er is sprake van beleidsvrijheid in hiërarchische (verticale) verhoudingen.	0	4	0	12	0
	----- Horizontaal netwerk	Er is sprake van beleidsvrijheid in niet-hiërarchische (horizontale) verhoudingen.	0	5	1	9	1
Kenmerken van de uitvoerende actoren	Kennis (weten)	De uitvoerende actoren beschikken over voldoende kennis van het beleid en de beleidstheorie.	0	3	3	9	1
	Motivatie (willen)	Er is sprake van overeenstemming tussen de doeleinden en middelen van het beleid en de handelingsmotieven van de uitvoerende actoren.	2	3	3	6	2
	Competenties en capaciteit (kunnen)	De uitvoerende actoren beschikken over de benodigde competenties en capaciteiten om tot de gewenste beleidsuitvoering te komen.	0	5	5	6	0
	Voorschriften (moeten)	De uitvoerende actoren zijn gebonden aan voorschriften van de opdrachtgever.	0	1	1	14	0
Omgevingsinvloeden	Taakomgeving	De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door reacties van actoren die geraakt worden door de beleidsuitvoering.	1	8	4	3	0
	Politiek bestuur	De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door politiek-bestuurlijke steun.	0	3	2	9	2
			0	5	5	6	0

<b>Economie</b>	<b>De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door de hoogconjunctuur.</b>					
<b>Technologie</b>	<b>De beleidsuitvoering wordt positief beïnvloed door nieuwe technologie.</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>3</b>

<b>Variabele</b>	<b>Dimensie</b>	<b>Stelling</b>	<b>Sterk mee oneens</b>	<b>Oneens</b>	<b>Neutraal</b>	<b>Eens</b>	<b>Sterk mee eens</b>
<b>Beleidsuitvoering conform beleidsintentie</b>	<b>Beleidsprestaties</b>	<b>De uitvoerende actoren presteren overeenkomstig de beleidsintentie.</b>	0	7	3	6	0
	<b>Handelingen</b>	<b>De uitvoerende actoren handelen overeenkomstig de beleidsintentie.</b>	0	2	5	8	1
	<b>Effecten</b>	<b>De situatie in het beleidsveld ontwikkelt zich overeenkomstig de beleidsintentie.</b>	0	5	3	8	0

## Bijlage 3 Survey ranking

Variabele	Dimensie	+ Ranking (1-3)	- Ranking (1-3)
Sturingskenmerken	Top-down-benadering	x1, x2, x3, x3, x3, x2, x1	x3, x1, x2, x2, x2, x3, x1, x1
	Bottom-up-benadering	x1, x1, x1, x3	
	Forward-and-backward-mapping	x1, x2, x3, x3, x2	
Internationale factoren	Onafhankelijke aanpak opgaven		x3
	Opgelegd beleid	x1, x1	
	Internationale harmonisatie	x3	
	Gereguleerde competitie		
	Transnationale communicatie	x2, x2	x2



<b>Nationale factoren</b>	<b>Institutionele gelijkens</b>		
	<b>Culturele gelijkens</b>		
	<b>Gelijkens in sociaaleconomische structuren</b>		x1, x1
<b>Beleidskenmerken en dimensies</b>	<b>Beleidstype</b> (als beleidskenmerk)		x3, x3, x1
	<b>Beleidsparadigma</b> (als beleidsdimensie)		x3
	<b>Beleidssetting</b> (als beleidsdimensie)		x3
	<b>Beleidsinstrumenten</b> (als beleidsdimensie)	x2, x3	x3
<b>Kenmerken van beleid en beleidstheorie</b>	<b>Beleid</b>	x2, x2, x2, x3, x1, x2, x1	
	<b>Beleidstheorie</b>	x3	x3, x2
<b>Kenmerken van de uitvoerende organisatie</b>	<b>Verticale hiërarchie</b>		x2, x1
	<b>Horizontaal netwerk</b>	x2	x2

<b>Kenmerken van de uitvoerders</b>	<b>Kennis (weten)</b>		
	<b>Motivatie (willen)</b>	x3, x3, x1, x3	x1, x2, x3, x3
	<b>Competenties en capaciteit (kunnen)</b>	x2, x1	x3, x3, x2, x2
	<b>Voorschriften (moeten)</b>		x1, x2
<b>Omgevingsinvloeden</b>	<b>Taakomgeving</b>	x3	x1, x1, x2, x3, x2, x1, x1, x1, x2
	<b>Politiek bestuur</b>	x1, x1, x1, x2	x2, x1, x1
	<b>Economie</b>	x2	x2
	<b>Technologie</b>	x1, x2, x3, x3	
<b>Beleidsuitvoering conform beleidsintentie</b>	<b>Beleidsprestaties</b>		x3
	<b>Handelingen</b>		
	<b>Effecten</b>		x1