

4 november 2016

Eindrapportage evaluatie Rijkscoördinatiereregeling

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

4 november 2016

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken

Contact

Maarten van Poelgeest, AEF

Referentie

GE23-3-77(R.2)

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Evaluatie van de Rijkscoördinatieregeling	4
1.2 Onderzoeksvragen op hoofdlijnen	4
1.3 Onderzoeksofzet	5
2 Bevindingen en conclusies	8
2.1 Betekenis van de RCR	8
2.2 Nationaal belang	9
2.3 Ingrep van het Rijk	10
2.4 Stroomlijnen	11
2.5 Versnellen	12
2.6 Kwaliteit	13
2.7 Bestuurlijke acceptatie	13
2.8 Maatschappelijke acceptatie	14
2.9 Realisatiekracht	14
2.10 Botsende rationaliteiten	15
2.11 Conclusies	15
3 De RCR en de energietransitie	17
3.1 Leveringszekerheid	17
3.2 Kies voor een programmatische aanpak	17
3.3 De toepassing van de RCR	19
Bijlage 1 Evaluatiekader	22
Bijlage 2 Onderzoeksvragen	25
Bijlage 3 Projectbeschrijvingen	27

1 Inleiding

1.1 Evaluatie van de Rijkscoördinatieregeling

Voor het realiseren van grote infrastructuurprojecten voor energie zijn veel verschillende vergunningen benodigd en aanpassing van bestemmingsplannen. De bevoegdheid voor het verstrekken van deze vergunningen is vaak verdeeld over verschillende bestuursorganen en met het verstrekken wordt verschillend omgegaan. In de praktijk leidde dit tot lange procedures, die zorgden voor vertraging in de totstandkoming van grote projecten.

Op 1 maart 2009 is de Rijkscoördinatieregeling van start gegaan. Invoering van deze regeling heeft ten doel de besluitvorming over infrastructuurprojecten voor energie beter te stroomlijnen en te versnellen. Daarnaast worden kwaliteitsverbetering, meer transparantie en meer acceptatie beoogd. Dit alles past bij de benadering die de Rijksoverheid volgt na het verschijnen van het rapport van de commissie Elverding. De notie dat versnellen niet alleen vraagt om heldere procedures, maar ook om een gedegen voortraject waarin meerdere oplossingen bekeken worden en waarbij alle relevante partijen actief betrokken zijn, wordt nog eens onderstreept in de recent geformuleerde visie op omgevingsmanagement van het ministerie van Economische Zaken (EZ).

De minister van EZ heeft de Tweede Kamer bij verschillende gelegenheden toegezegd om de werking van de Rijkscoördinatieregeling te evalueren. AEF heeft deze evaluatie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van EZ. De evaluatie heeft twee hoofddoelen:

- Terugkijken: is het daadwerkelijk gelukt om de besluitvorming te stroomlijnen en te versnellen? En is het gelukt om de gewenste kwaliteit, de transparantie en de acceptatie van de besluitvorming te realiseren?
- Vooruitkijken: wat kan er verbeterd worden aan de hand van de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de Rijkscoördinatieregeling? En wat betekent dit voor de wijze waarop de Rijkscoördinatieregeling een plaats krijgt in de nieuwe Omgevingswet?

Zie voor het evaluatiekader, bijlage 1.

1.2 Onderzoeksvragen op hoofdlijnen

Concrete onderzoeksvragen die aan AEF zijn meegegeven vallen uiteen in vier categorieën:

- Vragen over de doelen van de Rijkscoördinatieregeling: zijn de beoogde doelen van de Rijkscoördinatieregeling behaald?
Zijn er voorbeelden van projecten onder de Rijkscoördinatieregeling die goed scoren op het behalen van de doelstellingen en zo ja, wat waren de succesfactoren?
- Vragen over de rolverdeling tussen de ministeries van EZ, IenM, de initiatiefnemer(s) en de decentrale overheden:

hoe is de rolverdeling, wie is verantwoordelijk voor wat, hoe werken de partijen samen en hoe beïnvloedt dat het verloop van het project? Wat is de impact op de projectorganisatie van de initiatiefnemer? Hoe heeft die zijn rol ingevuld? Hoe hebben de partijen de rol van het ministerie van EZ ervaren?

- Vragen over de toepassing van de Rijkscoördinatieregeling: bij welke projecten heeft de toepassing van de Rijkscoördinatieregeling meerwaarde en bij welke niet? Zouden (daarom) de criteria voor toepassing van de Rijkscoördinatieregeling moeten worden gewijzigd? Is er aanleiding om de Rijkscoördinatieregeling op verzoek van een initiatiefnemer of decentrale overheid toe te passen of buiten werking te stellen?
- Vragen met het oog op toekomstige verbeteringen: welke observaties en constateringën geven aanleiding tot verbetering van de regeling en hoe zou dit er uit kunnen zien? Op welke wijze zou strategisch omgevingsmanagement integraal onderdeel van de ruimtelijke inpassing van energieprojecten onder Rijkscoördinatie kunnen worden?

In bijlage 2 is een volledig overzicht te vinden van de onderzoeksvragen.

Het ministerie van EZ heeft ons ook gevraagd specifiek te kijken naar de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht onder de Rijkscoördinatieregeling. Wij zijn de toepassing van deze regeling in slechts één project tegengekomen (gasleiding Beverwijk - Wijngaarden). De Gasunie heeft in dit project een beroep gedaan op deze regeling toen met een beperkt aantal grondeigenaren geen minnelijke overeenstemming kon worden bereikt over de aanleg van een leiding onder hun land door. In afwijking van de ‘normale’ procedure neemt onder de Rijkscoördinatieregeling het ministerie van I&M een besluit over een dergelijk beroep en niet de provincie. Wij hebben geconstateerd dat dit inhoudelijk niet anders is gegaan dan gebruikelijk het geval is.

1.3 Onderzoeksofzet

In deze evaluatie wordt de Rijkscoördinatieregeling geëvalueerd en worden dus *niet* de afzonderlijke projecten geëvalueerd. Bestudering van de concrete projecten levert praktijkinformatie op die het ons mogelijk maakt terug te kijken en vooruit te kijken (zie bijlage 3).

Het onderzoek vindt haar basis in een viertal onderzoeksactiviteiten:

- Casusanalyse van 13 afgeronde energie infrastructuurprojecten die onder de RCR vielen.
- Onderzoek naar 3 referentieprojecten van nationale betekenis met een grote ruimtelijke impact.
- Interviews over de Rijkscoördinatieregeling met deskundigen en betrokkenen (zie bijlage 4).
- Literatuuronderzoek (zie bijlage 5 voor een overzicht van geraadpleegde bronnen).

1.3.1 Casusanalyse

De basis van het onderzoek is casusanalyse. AEF heeft individuele projecten geanalyseerd om tot gefundeerde oordelen te kunnen komen over de werking van de regeling. Per project hebben we met behulp van de projectleiders een aantal belangrijke betrokken partijen geïdentificeerd. Vervolgens hebben we groeps gesprekken en individuele interviews georganiseerd om informatie te verzamelen en een beeld van het project te krijgen. Nogmaals merken we op dat we geen evaluatie of analyse van de afzonderlijke projecten hebben gemaakt. Vandaar dat we projecten niet afzonderlijk noemen. Wel doen we naar aanleiding van de gesprekken over projecten en de regeling observaties.

Andersson Elffers Felix

We stellen dan “een aantal betrokkenen is met name kritisch over ...” of “direct betrokkenen in de regio zijn overwegend van mening dat ...”. Deze observaties hebben niet de pretentie de enige waarheid te zijn over een specifiek project. Het kan voor komen dat andere betrokkenen bij een specifiek project zich niet altijd in de observaties herkennen.

We hebben de afzonderlijke projecten beoordeeld op vier doelen:

- Stroomlijning: Heeft de regeling meer lijn gebracht in de organisatie van het project en besluitvorming?
- Versnelling: Heeft de regeling geleid tot versnelling van de besluitvorming over het project?
- Kwaliteit: Heeft de regeling geleid tot toename van de kwaliteit van de besluitvorming? Is de besluitvorming transparanter geworden?
- Acceptatie: Heeft de regeling en meer specifiek de kwaliteit van de besluitvorming bijgedragen aan de bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie van het project?

De beoordeling van de afzonderlijke projecten (op hoofdlijnen) is opgenomen in bijlage 3. Ons is gebleken dat over de eerste twee doelen (stroomlijning en versnelling) een steviger oordeel mogelijk is dan over de laatste twee doelen. Een duidelijk ja leidt tot een plus (+), een duidelijk nee tot een min (-). Voor de doelen kwaliteit en acceptatie is de praktijk aanzienlijk genuanceerder en is het ingewikkelder een directe relatie te leggen met de Rijkscoördinatierегeling. Specifieke observaties ten aanzien van deze twee doelen zijn apart opgenomen. Dat geldt ook voor andere projectspecifieke observaties.

1.3.2 Selectie 13 reeds afgeronde projecten

De opdrachtgever heeft vanaf het begin duidelijk gesteld dat voor deze evaluatie alleen reeds afgeronde projecten konden worden onderzocht. Een project wordt als afgerond beschouwd op het moment dat er een onherroepelijk inpassingsplan is.

De hoofdreden voor deze keuze van de opdrachtgever is dat de evaluatie betrekking heeft op de regeling en niet op individuele projecten. Afgeronde projecten kenden bovendien voldoende diversiteit om de evaluatie op te baseren. Tot slot speelt mee, dat wanneer nog lopende projecten ook onderzocht waren, het risico bestond dat uitkomsten van de evaluatie een rol zouden gaan spelen in eventuele nog lopende juridische procedures.

Het kan zijn dat door de keuze voor afgeronde projecten een bias in dit onderzoek is ontstaan. Echter, over de aard van deze bias kan alleen maar gespeculeerd worden. Het kan waar zijn dat nog lopende projecten juist sterk vertraagd zijn, maar wordt deze vertraging veroorzaakt door de Rijkscoördinatierегeling? Of vindt deze vertraging meer haar oorzaak in de aard van het project of in de voorgeschiedenis van het project?

Voor deze evaluatie zijn in overleg met de opdrachtgever en de klankbordgroep dertien afgeronde projecten geselecteerd uit verschillende categorieën die onder de Rijkscoördinatierегeling vielen.

Andersson Elffers Felix

Deze projecten zijn¹:

Categorie	Projecten
Windparken	<ol style="list-style-type: none">1. Windpark Noordoostpolder2. Windpark Krammer3. Windpark Wieringermeer4. Windpark Zuidlob
Gasinfrastructuur	<ol style="list-style-type: none">5. Gasopslag Bergermeer6. Gasleiding Beverwijk-Wijngaarden7. Gasleiding NorgroN
Gaswinning	<ol style="list-style-type: none">8. Gaswinning onder de Waddenzee (Moddergat, Lauwersoog en Vierhouten)
Hoogspanning	<ol style="list-style-type: none">9. Aansluiting wind op zee Luchterduinen10. Doetinchem - Wesel 380 kV11. Randstad 380 kV - Noordring inclusief station Vijfhuizen12. Station Rilland
Overig	<ol style="list-style-type: none">13. Gasolieopslag Twente

1.3.3 Referentieprojecten

Daarnaast hebben we drie projecten bekeken die niet onder de Rijkscoördinatieregeling voor energie-infrastructuurprojecten vielen, maar die wel een grote ruimtelijke impact hebben en die van nationale betekenis zijn. Deze ruimtelijke projecten vallen onder andere regimes. We hebben deze projecten niet afzonderlijk beoordeeld op de aspecten stroomlijning, versnelling, kwaliteit en acceptatie. We hebben ze vooral gebruikt als spiegel en als inspiratiebron voor het vooruitkijken.

Categorie	Projecten
Referentieprojecten	<ul style="list-style-type: none">— A27/A12 Aanpassing ring Utrecht (Tracéwet)— Almere 2.0 (Rijksstructuurvisie)— Ruimte voor de Rivier (beleidslijn Ruimte voor de Rivier, Rivierenwet, WRO/PKB Ruimte voor de Rivier)

¹ Voor de indeling van projecten naar categorieën sluiten we aan bij de indeling van Bureau Energieprojecten (RVO).

2 *Bevindingen en conclusies*

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen en conclusies naar aanleiding van de analyse van de RCR, geselecteerde projecten en referentieprojecten. We gaan in op de doelen van de RCR: stroomlijnen, versnellen, kwaliteit van de besluitvorming en acceptatie. Hiernaast besteden we aandacht aan daadkracht en botsende rationaliteiten. Onze bevindingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op wat we in gesprekken hebben gehoord van deskundigen en betrokkenen.

In de tekst hieronder komen de begrippen interventie, interventiewijze en interventiestijl op verschillende plekken terug. Met interventie wordt bedoeld de keuze die gemaakt is door het Rijk om zich actief te bemoeien met de realisering van energie infrastructuur projecten. Dat kan het Rijk vervolgens op verschillende manier doen (interventiewijzen). Interventiewijzen zijn de (specifieke) instrumenten en de capaciteit (mensen en financiële middelen) die worden ingezet om te interveniëren. En interventiestijl is de manier van optreden en de houding van waaruit wordt gehandeld door overheidsfunctionarissen, in relatie tot andere personen, met als doel te beïnvloeden.

2.1 **Betekenis van de RCR**

Ons evaluatieonderzoek heeft zich gericht op de werking van de Rijkscoördinatierегeling in de praktijk van de projecten. Wij stellen rijkscoördinatie als bestuurlijk-politieke interventiewijze niet ter discussie. Dat er een Rijkscoördinatierегeling is, dat is een politieke keuze, die tevens een wettelijke basis heeft. Onze scope is de praktijk van de regeling gerelateerd aan de gestelde doelen 'stroomlijnen' en 'versnellen'. Wordt dankzij de RCR stroomlijning gerealiseerd? En versnelling? Omdat de RCR een interventie is in de bestuurlijke verhoudingen, luistert de legitimiteit van de ingreep nauw. Is er een goede samenhang tussen interventie, interventiewijze en interventiestijl? Is er voldoende acceptatie bij regionale overheden, burgers en maatschappelijke organisaties? Ook besteden we aandacht aan daadkracht als succesfactor voor de RCR.

Voordat we ingaan op deze vier aspecten van de RCR (stroomlijnen, versnellen, kwaliteit en acceptatie) staan we stil bij de vraag of het nodig is een project de status te geven van project met een nationaal belang.

2.2 Nationaal belang

2.2.1 Definitie en praktijk

In de praktijk zijn we bij de uitvoerders van de regeling twee type argumentaties tegen gekomen voor de inzet van de RCR voor energie infrastructuurprojecten:

- Er is sprake van een nationaal belang omdat de leveringszekerheid in het geding is. In diverse energiewetten is op basis van kwantitatieve criteria helder gedefinieerd wanneer sprake is van een nationaal belang.
- Voor de realisatie van een project is medewerking nodig van veel verschillende bevoegd gezagsorganen (gemeenten, provincie, waterschap, Rijk). Voor de initiatiefnemer is dit zeer ingewikkeld te meer omdat al deze organen elkaar ook kunnen tegenspreken.

In de praktijk lopen deze argumentaties door elkaar. Dat roept vragen op bij de uitvoerders zelf, maar ook bij andere betrokkenen. Is de RCR van toepassing omdat er gecoördineerd moet worden tussen veel verschillende bevoegd gezagsorganen? Is de regeling er met andere woorden om het makkelijker te maken voor de initiatiefnemer? Of is de RCR er omdat er daadwerkelijk een nationaal belang in het geding is?

Het door elkaar lopen van de argumentaties kan leiden tot onduidelijkheid over de rol van het Rijk in projecten. Bemiddelt het Rijk tussen de verschillende bevoegd gezagsorganen om het op die manier gemakkelijker te maken voor initiatiefnemers? Of jaagt het Rijk vooral het eigen beleidsbelang (bijvoorbeeld het realiseren van de energietransitie) na en is haar er veel aan gelegen om een project gerealiseerd te krijgen?

In de praktijk van de projecten zijn wij beide rolopvattingen bij de uitvoerders tegen gekomen.

Rol bevoegd gezag in de praktijk

Met het toepassen van de RCR wordt het Rijk het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de ruimtelijke inpassing. Over wat het betekent om bevoegd gezag te zijn wordt in de praktijk verschillend gedacht. Er zijn twee opvattingen. Een smalle en een brede. De smalle treffen we vooral aan bij RCR-projecten. De brede bij andere projecten, die we als referentie hebben gehanteerd. Een voorbeeld daarvan is Ruimte voor de Rivier.

Het is goed wat langer stil te staan bij de twee opvattingen.

- De smalle opvatting: het Rijk neemt voor even de rol van bevoegd gezag verantwoordelijk voor het inpassingsplan over met als doel om een initiatief dat een nationaal belang dient letterlijk in te passen in een bestaande situatie. De criteria in de wet beslissen op voorhand wanneer iets een nationaal belang is. Wanneer inpassing in technische zin mogelijk is dan dient dit ook te gebeuren.
- De brede opvatting: het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het inpassingsplan, ook als dat het Rijk is, neemt een onafhankelijke positie in ten opzichte van een concreet initiatief. Het bevoegd gezag weegt verschillende belangen tegen elkaar af en laat ruimte voor lokaal maatwerk. Hoe zwaarwegend een nationaal belang ook is, het is op voorhand niet gezegd dat het nationaal belang altijd voor gaat. Het bevoegd gezag kan een plan ontwikkelen waarin de einduitkomst (Zeeland draagt zijn steentje bij aan windenergie) belangrijker wordt gevonden dan de omvang van de afzonderlijke projecten.

Wij hebben geconstateerd dat beide opvattingen (en alle nuances daartussen) leven bij projectleiders en andere betrokkenen. Dit verschil in benadering bepaalt in hoge mate de onderhandelingsruimte met andere overheden en stakeholders. Hierbij is ook de status van de initiatiefnemer relevant.

Initiatiefnemers kunnen publieke partijen zijn, maar ook semipubliek of privaat. Bij de RCR is de initiatiefnemer vaak een private of semipublieke partij met een concreet belang en een concrete wens.

Dit verschil in benadering is ook van invloed op de relatie tussen EZ (in haar rol van bevoegd gezag) en de initiatiefnemer. Bij een smalle benadering zijn de lijnen tussen EZ en de initiatiefnemer kort. Bij een brede benadering is er meer afstand.

2.3 Ingrep van het Rijk

De Rijkscoördinatieregeling werd van rechtswege op 1 maart 2009 van toepassing op bepaalde energieprojecten. Sommige projecten, die wij onderzocht hebben, waren al in procedure, andere waren nog aan het begin van de verkennende fase. Het moment dat een project onder het regiem van de RCR ging vallen zag er daarom heel verschillend uit.

Veel bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers voelden zich in eerste instantie overvallen door het van toepassing verklaren van de RCR (variërend van “He, wat gebeurt er nu?” tot “Daar zitten we niet op te wachten.”), terwijl ze later vaak positiever waren over de effecten van de toepassing van de RCR. Vooral initiatiefnemers waren tevreden over de omstandigheid dat het Rijk het project ging ‘trekken’ en nadrukkelijk inzette op stroomlijnen met een strakke planning en een stevige projectorganisatie.

Het moment waarop het project komt te vallen onder de werking van de RCR is een cruciaal moment. Het is het scharniermoment tussen de informele en verkennende fase én de formele fase gericht op besluitvorming en vergunningverlening waarin procedures op elkaar afgestemd worden.² In de huidige praktijk staan deze twee fases vaak helemaal los van elkaar.

2.3.1 Direct effect

Het voortraject (waarin er veel mis kan gaan en tijd verloren kan worden) valt meestal buiten de werking van de RCR. En dat geldt ook voor het traject nadat de RCR niet meer van toepassing is. Als het inpassingsplan onherroepelijk is vastgesteld dan doorlopen eventuele aanpassingen de normale vergunningenprocedure.

Het van toepassing zijn van de RCR heeft een direct effect. Er wordt vanuit gegaan dat de bevoegd gezagsorganen samenwerken onder coördinatie van het Rijk. Dat betekent onder meer dat tussen de overheden de discussie over nut en noodzaak van het project min of meer voor gesloten wordt verklaard en verwacht wordt dat alle neuzen dezelfde kant opstaan. Er komt een duidelijke planning, vergunningsprocessen worden op elkaar afgestemd, er zijn heldere beslismomenten, taken worden verdeeld en er komt een projectorganisatie. De machine gaat lopen. De bureaucratische rationaliteit is dominant (zie bijlage 1 voor een overzicht van relevante rationaliteiten of invalshoeken) en gaandeweg gaat de juridische rationaliteit steeds meer overheersen. Hoe zorgen we ervoor dat het project kan worden uitgevoerd? Alles is gericht op een succesvolle afronding van de besluitvorming over het inpassingsplan.

² De formele fase begint met een startnotitie en een notitie reikwijdte en detail waarin het zoekgebied onderzocht wordt. En een MER, waarin alternatieven worden afgewogen.

2.3.2 Indirecte effecten

Door de toepassing van de RCR ontstaat er een publiek-private samenwerking. De initiatiefnemer en de betrokken overheden gaan samenwerken om het inpassingsplan samen te maken en uit te voeren.

Voor zover er meerdere partijen betrokken zijn, worden initiatiefnemers gedwongen tot samenwerking. Bij windparken is alliantievorming van initiatiefnemers bijvoorbeeld noodzakelijk. Initiatiefnemers zijn gewend zelf het initiatief te nemen, maar in projecten onder het regiem van de RCR komen ze in de rol van coproducent. Dat komt omdat het Rijk (als verantwoordelijke voor de planologische inrichting) de tweede coproducent is of zelfs het initiatief min of meer overneemt. Resultaat is dat de initiatiefnemer zich beter organiseert en als coproducent samenwerkt met publieke partijen.

Datzelfde geldt voor de betrokken overheden. Het versterken van de onderlinge samenwerking en het maken van afspraken over rollen en verwachtingen, zijn cruciaal.

Naast de private samenwerking en de publieke samenwerking moet ook de publiek-private samenwerking vorm krijgen. Evaluatie van grote projecten als de Grensmaas en alliantieprojecten laat zien dat publiek-private samenwerking alleen lukt als de twee afzonderlijke belangen (privaat afzonderlijk, publiek afzonderlijk) zich allereerst zelf hecht organiseren.

Interessant in dat verband is de relatie tussen de ministeries van EZ en IenM.³ Het ministerie van EZ trekt de RCR en het ministerie van IenM is op wisselende wijze bij de projecten betrokken. Er is in de door ons onderzochte projecten geen patroon in de relatie tussen de ministeries van EZ en IenM. Vanaf het moment dat Rijkswaterstaat in opdracht van IenM betrokken is geraakt, lijkt er meer structuur in de relatie te zijn.

2.4 Stroomlijnen

Coördinatie door het Rijk zorgt voor sturing op het eindresultaat en voor de organisatie van het werk. Door de toepassing van de RCR wordt er gezamenlijk nagedacht over het proces en de benodigde interventies. Initiatiefnemer en publieke partijen worden 'gedwongen' compromissen te sluiten. De RCR zorgt er ook voor dat overheden procedures op elkaar afstemmen.

Er wordt resultaatgericht gewerkt: er zijn mijlpalen, afspraak is afspraak en er komen op tijd besluiten. Door de RCR komt er bovendien structuur in een project (stuurgroep, werkgroepen, planning, overleg, afstemming en taakverdeling). Het resultaat is dat coördinatie leidt tot stroomlijning van procedures en vergunningen.

³ Ministers EZ en I&M zijn samen bevoegd gezag:

- De minister van EZ is de eerstverantwoordelijke voor (de uitvoering van) het energiebeleid van het Rijk.
- De minister van IenM is samen met de minister van EZ verantwoordelijk voor ruimtelijke rijksbesluiten.
- De minister van EZ is als projectminister van de RCR eerstverantwoordelijke voor de voorbereiding van een rijksinpassingsplan.
- De ministers van EZ en IenM zijn samen bevoegd gezag voor de vaststelling van rijksinpassingsplannen.
- Bij EZ is de verantwoordelijkheid voor de RCR belegd bij de directie Energie en Omgeving.
- De taak van het bevoegd gezag bij ruimtelijke rijksplannen is, wat betreft energie-, natuur- en waterprojecten van rijksbelang, binnen I&M belegd bij het DG Ruimte en Water

Andersson Elffers Felix

Coördinatie door het Rijk is vooral gericht op procedures. Er wordt gestuurd op een zo succesvol mogelijke besluitvorming over het inpassingsplan en vergunningen die ook standhoudt bij een eventueel beroep bij de Raad van State. Er gaat dan ook veel energie zitten in de onderbouwing en de argumentatie van het inpassingsplan en het wegnemen van bezwaren (die in zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht) door zoveel mogelijk tegemoet te komen aan belangen uit de omgeving. Dat wordt vergemakkelijkt, omdat alle bevoegde gezagsorganen en de initiatiefnemer bij het schrijven van het inpassingsplan aan tafel zitten. Zo lijken alle invalshoeken en aspecten aan bod te komen. Deze open werkwijze leidt er toe dat er uiteindelijk weinig beroepen zijn. Ook hier is sprake van stroomlijning: de zienswijzen op het inpassingsplan en de vergunningen worden tegelijk en gezamenlijk beoordeeld en becommentarieerd.

Het besluit lijkt daarmee robuuster. Of het besluit daarmee ook kwalitatief 'beter' is, valt niet te zeggen. Er wordt door betrokkenen ook een kritische kanttekening gemaakt over stroomlijnen. Juridisch wil men de zaak in één keer afhandelen: alles in één mandje (inpassingsplan en alle vergunningen) en in één keer langs de Raad van State. De lasten voor de initiatiefnemer worden op die manier aan het begin groot. Er moet heel veel worden uitgezocht voor alle denkbare vergunningen. Bovendien is de wijze van uitvoering vanaf dat moment 'in beton gegoten'. Dit biedt enerzijds zekerheid over de uitvoerbaarheid van een plan, maar anderzijds is bijsturen in de uitvoering niet of nauwelijks meer mogelijk. De juridische rationaliteit domineert in deze fase. Hierdoor worden volgens initiatiefnemers kansen op een betere uitkomst en meer acceptatie gemist.

2.5 Versnellen

Als alle bevoegd gezagsorganen ieder voor zich op het geëigende moment zouden beslissen en een vergunning af zouden geven, dan zou het realiseren van het project natuurlijk langer op zich laten wachten. Eerder onderzoek, bijvoorbeeld naar de Spoedaanpak Wegverbreding, leert dat parallel organiseren van processen sneller gaat dan volgorde.

Specifiek voor de RCR geldt dat binnen deze regeling al eerder de bezwaarprocedure is vervangen door een zienswijzeprocedure, waarmee de mogelijkheid om bezwaren voor te leggen aan een lagere bestuursrechter is komen te vervallen. Daarnaast is ervoor gezorgd dat de Raad van State binnen 6 maanden uitspraak moet doen. Dit heeft in combinatie geleid tot versnelling in de procedure.

Tegelijkertijd menen betrokkenen dat als het proces goed zou worden georganiseerd ook zonder RCR dit resultaat zou kunnen worden behaald. Er wordt met andere woorden getwijfeld aan een causaal verband tussen de RCR en versnellen. Sterker nog, een aantal betrokkenen zegt dat er zoveel tijd is gaan zitten in de voorbereiding van het inpassingsplan en het beargumenteerd becommentariëren van zienswijzen dat dit leidt tot tijdverlies. Bovendien wijzen zij erop dat er weinig burgers en organisaties de gang naar de Raad van State hebben gemaakt. Een normale procedure zou ook tot weinig beroepen hebben geleid, stellen zij. Dus als er dan zo weinig beroep wordt aangetekend, waarom dan zoveel aandacht aan de voorkant in de voorbereiding van het inpassingsplan, aldus sommige betrokkenen.

Of er sprake is van versnellen, kunnen we deels vaststellen. Het schrappen van de mogelijkheid tot bezwaar bij een lagere bestuursrechter, heeft geleid tot tijdswinst. Voor de rest is het beeld divers. Er zijn projecten die na jaren ploeteren vaart kregen door de introductie van de RCR. Er zijn ook projecten die volgens betrokkenen zonder de RCR in dezelfde tijdspanne gerealiseerd hadden kunnen worden.

Uit gesprekken en documentstudie blijkt dat vrijwel alle onderzochte projecten onder het regiem van de RCR er in slagen de beoogde planning te halen. Ten opzichte van de planning is er dus nagenoeg geen vertraging. En dat is winst.

2.6 Kwaliteit

Kwaliteit is een breed begrip. Gaat het om de kwaliteit van de besluitvorming? Om de kwaliteit van regeling? Of zelfs om de kwaliteit van de uitkomst (een beter plan)?

De Raad van State heeft nauwelijks beroepen gegrond verklaard. De Raad van State is daarmee van mening dat een zorgvuldige weging van belangen plaats heeft gevonden. De beslissingen zijn voor de Raad kennelijk voldoende gemotiveerd. De kwaliteit van de besluitvorming lijkt daarmee geborgd.

Tegelijk is er kritiek. Deze kritiek heeft vaak betrekking op de kwaliteit van de regeling. De regeling is volgens gesprekspartners star (technische criteria bepalen het nationaal belang). De regeling is onvoldoende politiek sensitief. Dat wordt versterkt door de dominantie van de bureaucratie en juridische rationaliteit die kenmerkend is voor de regeling. De kritiek richt zich niet alleen op de interventie zelf (wanneer is er sprake van nationaal belang?), maar ook op de interventiewijze (het overnemen van de rol van de regio) en de interventiestijl (ambtenaren van het Rijk zouden onvoldoende politieke sensitief zijn en zouden te weinig rekening houden met wat er regionaal speelt).

Wij hebben geen oordeel over de kwaliteit van de uitkomst van de diverse projecten. Daarvoor is een evaluatie van afzonderlijke projecten nodig. Deze evaluatie beperkt zich, zoals eerder gezegd, tot een evaluatie van de regeling.

2.7 Bestuurlijke acceptatie

De RCR dwingt overheden tot samenwerking. In de meeste gevallen wordt er vervolgens con amore samengewerkt aan het inpassingsplan, de vergunningverlening en de voorbereiding van de uitvoering. Die samenwerking illustreert de bestuurlijke acceptatie.

Tegelijkertijd is er voldoende casuïstiek waaruit blijkt dat overheden ondanks de RCR niet willen samenwerken. Daar staat de bestuurlijke acceptatie dan ook onder druk en dat werkt door in de maatschappelijke acceptatie. En omgekeerd natuurlijk. Complicerend daarbij is dat betrokkenen in die situatie het beeld hebben dat het Rijk zich sneller identificeert met de initiatiefnemer en minder met de regionale overheden. Volgens betrokkenen blijkt dit bijvoorbeeld uit het feit dat het Rijk nauwer samenwerkt met initiatiefnemers bij de voorbereiding van de besluitvorming dan met regionale overheden. Dat het Rijk vaak op één lijn zit met initiatiefnemers, hun belangen dient en zich hard inspant om het project te realiseren, draagt niet bij aan bestuurlijke acceptatie. Tenslotte komt het voor dat er wordt samengewerkt, maar dat er af en toe spanningen zijn (die stevig kunnen oplopen) tussen het Rijk en regionale overheden. Dat komt omdat een aantal gemeenten zich politiek-psychologisch onder druk gezet voelt door de toepassing van de RCR. Uit gesprekken blijkt dat men zich soms gepasseerd voelt, dan weer niet serieus genomen voelt of meent buiten spel te worden gezet.

Andersson Elffers Felix

Wat ook nog speelt is dat regionale politici het niet passend vinden om met ambtenaren uit Den Haag zaken te doen; zij willen minstens op de cruciale momenten politiek contact. Zij pleiten voor meer politieke rationaliteit.

Soms kunnen gemeenten overigens ook bewust de vermoorde onschuld spelen. De RCR komt de lokale politiek goed uit: 'Het is ons opgelegd, beste burgers. Eigenlijk vinden wij wat anders.' Tegelijkertijd is de bestuurscultuur zo dat gemeenten dan toch meewerken aan de RCR.

Als er goede samenwerking is of samenwerking met incidentele spanningen, dan is de inzet van bestuursdwang niet nodig. Bestuursdwang wordt ingezet als het structureel niet goed gaat, bij bestuurlijke obstructie in combinatie met breed maatschappelijk verzet. Onze observatie is dat de mogelijkheid van bestuursdwang meestal werkt als een onzichtbare hand. Regionale overheden werken mee of voegen zich in de schaduw van de RCR zonder dat het toepassen van bestuursdwang echt nodig is.

Ten slotte nog een kritische bestuurlijke noot die betrekking heeft op de regeling. Het omslagpunt wanneer er al dan niet sprake is van bestuurlijke acceptatie hangt soms samen met de technische criteria die bepalen of een project van nationaal belang is. Twee windmolens minder en het zit onder de grens om een project de RCR-status te geven. Kritische gemeenten pleiten voor proportionaliteit. Ze wensen een politieke afweging in plaats van een technische, bureaucratische of een juridische.

2.8 Maatschappelijke acceptatie

Ons onderzoek laat zien dat het maatschappelijk verzet zich richt op een bepaald type projecten. Vooral windparken, gaswinning, gasopslag en iets mindere mate hoogspanningsmasten zijn omstreden. Aanleg van gasleidingen geeft nauwelijks aanleiding tot protest.

Er zijn verrassend weinig beroepen ingediend tegen de door ons onderzochte RCR-projecten, al ging het in sommige gevallen om duizenden zienswijzen. Tevens worden er nauwelijks beroepen door de Raad van State gegrond verklaard.

Het is onduidelijk waarom er relatief zo weinig beroepen ingediend worden. Verklaringen kunnen de volgende zijn: er is sprake van nationaal belang, dus mogelijk denken burgers en actiegroepen dat het vechten is tegen de bierkaai. Een andere mogelijkheid is dat er voldoende met burgers en maatschappelijke organisaties wordt gecommuniceerd. En in het verlengde daarvan wordt er dan in het inpassingsplan voldoende rekening gehouden met alle belangen. De onderbouwing van de voorkeursoplossing wordt door burgers en organisaties onderschreven. Een derde verklaring is dat bestuurlijke gezagen en de initiatiefnemer hun project zo grondig hebben onderbouwd, dat de ruimte om daar nog een spaak in te steken (te) veel investeringen vergt om met goede contra-expertises en second opinions te komen. Een laatste verklaring kan zijn dat het burgerverzet veel minder breed is dan het aanvankelijk leek.

2.9 Realisatiekracht

De RCR zorgt voor bestuurlijke daadkracht en vergroot daarmee de realisatiekracht. Dat de bestuurlijke gezagsorganen als één publieke partij optreden hangt samen met de volgende factoren. De RCR geeft een project bijzondere status en legitimeert de bemoeienis van het Rijk. Het Rijk neemt de coördinerende publieke rol.

Andersson Elffers Felix

Decentrale overheden voegen zich of werken mee. De procedures rond het inpassingsplan en het vergunningenmanagement worden gestroomlijnd.

De realisatiekracht hangt samen met organisatiekracht van het Rijk en die wordt sterk bepaald door de rolopvatting van projectleiders.

In de huidige werkwijze zijn projectleiders vaak beleidsmedewerkers die een project doen. Zij geven allemaal een andere invulling aan hun rol als projectleider. Ze zijn ook wisselend in staat gezaghebbend op te treden binnen het eigen departement en richting andere betrokkenen.

Opvallend is dat er geen heldere interne sturing is op interventiewijzen en -stijlen, zoals dat altijd het geval is bij projectenorganisaties (zoals RWS) of bij een programmaorganisatie als het programma Rijke Waddenzee (ministerie van EZ). Het totaal van RCR-projecten is een verzameling van losse projecten.

2.10 Botsende rationaliteiten

In de praktijk van de projecten komt een aantal rationaliteiten (zie bijlage 1) met elkaar in botsing.

Economische versus politiek-bestuurlijke rationaliteit

Op het moment dat een startnotitie verschijnt of een MER-procedure wordt gestart, heeft de initiatiefnemer vaak al een lange weg afgelegd. Vooral bij grote complexe projecten is veel onderzocht. Het zoekgebied voor bijvoorbeeld een groot windmolenpark staat vast. Soms is dit onderzoek in nauwe samenwerking met EZ gebeurd. Voor de lokale bestuurders start het proces pas. Men wil er nog eens goed over nadenken en het gesprek breed voeren.

Economische versus juridische rationaliteit

Juristen willen de zaak in één keer afhandelen. Alles in één mandje (inpassingsplan en alle vergunningen) en in één keer langs de Raad van State. De lasten voor de initiatiefnemer worden op die manier aan het begin groot. Er moet heel veel worden uitgezocht voor alle denkbare vergunningen. Bovendien is de wijze van uitvoering vanaf dat moment grotendeels bepaald. Bijsturen in de uitvoering is moeilijk en geeft risico's. Hierdoor worden kansen gemist: aanbestedingsvoordelen, betere inpassing, meer ruimtelijke kwaliteit, etc.

Politiek-bestuurlijke versus juridische rationaliteit

Bestuurders willen het speelveld om te onderhandelen verbreden. Ook andere onderwerpen zijn relevant. Juristen zijn echter bevreesd voor precedentwerking. Wat op één plek beloofd wordt, zou mogelijk gaan gelden als een 'recht' in andere situaties.

2.11 Conclusies

Stroomlijnen

Op basis van onze bevindingen concluderen we dat de RCR in de onderzochte gevallen heeft bijgedragen aan de stroomlijning van de besluitvorming. De procedure is erop gericht de besluitvorming over het inpassingsplan en vergunningen tegelijk te laten verlopen, volgens een overeengekomen planning.

Vanaf het moment dat de RCR in werking treedt, vond stroomlijning plaats van de procedures.

Andersson Elffers Felix

Versnellen

Het schrappen van de mogelijkheid bezwaren aanhangig te maken bij een lagere bestuursrechter heeft geleid tot procedurele tijdwinst. In hoeverre de RCR heeft bijgedragen aan extra versnelling van de besluitvorming hebben we niet kunnen vaststellen. Op basis van gesprekken met betrokkenen hebben we niet een eenduidig beeld kunnen vormen over de mate waarin versnelling gerealiseerd is. Dit bleek lastig objectief te meten omdat er niet vergeleken kan worden met een situatie zonder toepassing van de RCR. Tegelijkertijd trekken we conclusie dat de meeste projecten conform de planning zijn gerealiseerd.

De toepassing van de RCR levert een positieve bijdrage

Wanneer alle betrokken partijen intensief samenwerken omdat er overeenstemming is over het projectdoel en de inzet van de RCR, dan blijkt de regeling goed te werken.

Wanneer iedereen in de regio overtuigd is van de noodzaak van een initiatief, maar regionale realisatiekracht ontbreekt of het project te complex is, dan helpt toepassing van de RCR bij het realiseren van het project.

De toepassing van de RCR is eigenlijk niet nodig

Wanneer een initiatief ook zonder inzet van de RCR gerealiseerd kan worden (er is draagvlak, voldoende realisatiekracht en het is niet te complex) dan is de RCR dus eigenlijk niet nodig. Tegelijkertijd bestaat de kans dat inzet van de regeling juist contraproductieve krachten of argwaan losmaakt bij de regionale overheden.

Toepassing leidt tot vergroting van risico's

Wanneer er maatschappelijke en/of bestuurlijke discussie is over nut en noodzaak van een initiatief, dan versterkt inzet van de RCR de politisering van de kwestie. De inzet van de regeling wordt gezien als een machtsgreep van het Rijk. Wanneer vervolgens in een dergelijk gepolitiseerd veld te weinig ruimte is voor bestuurlijk overleg, afruil van belangen, politieke escalatie naar de minister (nu is er vaak meer contact met Tweede Kamerleden van de oppositie dan met de minister) en er ook nog eens wordt geopereerd volgens de bureaucratische rationaliteit, dan werkt de regeling als olie op het vuur.

3 De RCR en de energietransitie

3.1 Leveringszekerheid

Een regeling is er om een beleidsdoel te dienen. Binnen het energiedomein was en is leveringszekerheid een belangrijk beleidsdoel. Burgers, bedrijven en instellingen moeten er van op aan kunnen dat de energievoorziening geborgd is. Dat betekent dat er een robuust netwerk aanwezig is en dat er zekerheid is dat er op middellange termijn voldoende energie wordt geproduceerd en kan worden geleverd.

Een robuust netwerk zorgt voor voldoende capaciteit om elektriciteit en gas van A naar B te brengen. Het moet piekbelasting aan kunnen en zo in elkaar zitten dat bij storingen een solide back-up geregeld is.

Projecten gericht op het in stand houden van een robuust netwerk dienen zich steeds minder aan. Veel is al gerealiseerd of wordt nu gerealiseerd. Naar de toekomst geredeneerd is het de vraag of het instrument RCR nodig is om het netwerk goed te onderhouden.

Leveringszekerheid betekent ook dat er voldoende energie geproduceerd moet worden. Hier ligt de komende jaren een enorme opgave. In 2050 moet de CO₂ uitstoot met 85% zijn teruggebracht. Dat doel mag ver weg in de tijd liggen, maar dat maakt de opgave niet minder groot en urgent. Het energiegebruik moet fors naar beneden (besparen) én de energie die nog gebruikt wordt, moet duurzaam worden opgewekt. Ons energienetwerk moet als gevolg hiervan ingrijpend vernieuwd worden. Grote delen van de gebouwde omgeving moeten van het gas af. Nieuwe technieken en installatie zijn nodig om zonne-energie en windenergie te bufferen. Dit alles te samen noemen we de energietransitie.

De energietransitie heeft grote ruimtelijke implicaties. Recente studies van het ministerie van IenM maken dat duidelijk. Een goede ruimtelijke inpassing is cruciaal. Enerzijds moeten concrete projecten gerealiseerd worden. Anderzijds moet het draagvlak voor de energietransitie behouden blijven. Dat vraagt om een slimme en effectieve inzet van de regeling en om een sensitieve en professionele wijze waarop de regeling ingezet wordt.

3.2 Kies voor een programmatische aanpak

In de praktijk zijn de projecten van de RCR een verzameling van afzonderlijke projecten. Op het moment dat de lat hoger komt te liggen, doet het Rijk er verstandig aan voor de RCR een programma in te richten. Het programma faciliteert niet alleen concrete initiatieven, maar ondersteunt en jaagt de gewenste beweging aan. Het programma stuurt op een goede samenhang tussen de interventie, interventiewijze en interventiestijl. Het programma krijgt een heldere opdracht mee: faciliteer de ruimtelijke inpassing van het duurzaam opwekken van energie op een wijze waardoor het draagvlak voor de energietransitie behouden blijft.

Wat het programma betreft zijn de volgende aspecten van belang.⁴

Sluit met het programma aan bij bestaande beweging

Lokale overheden ontwikkelen op dit moment in regioverband een eigen energiestrategie. In deze strategieën wordt ook duidelijk voor welke opgave elke regio staat om duurzaam energie op te wekken. De concrete projecten die invulling geven aan de regionale opgave zullen in veel gevallen minder grootschalig zijn dan de projecten die nu onder de RCR vallen. Vanuit een landelijk programma is het verstandig steun te bieden aan de regio's om samen met hen concrete initiatieven te faciliteren.

Ook op landelijke schaal is er beweging. Zo heeft de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) in samenspraak met natuur- en milieuorganisatie een gedragscode wind op land ontwikkeld. Met een programmatische aanpak kan ondersteuning worden geboden bij de doorontwikkeling van een dergelijke code.

Breng samenhang tussen de interventie, interventiewijzen en interventiestijlen

Er is veel te winnen als de interventie (de RCR wordt ingezet), de interventiewijzen en de interventiestijlen goed op elkaar worden afgestemd. Die afstemming hangt nauw samen met het vakmanschap die nodig zijn om de processen binnen het project goed te managen.

Verskillende interventiewijzen zijn bijvoorbeeld:

- het (conceptueel) ontwikkelen van projecten
- het aanjagen van (al dan niet) lopende projecten en initiatieven
- het faciliteren van coalities van rijksoverheid, lokale overheden, bedrijven en belanghebbenden
- verbinden van kennis en zo nodig (wellicht soms financieel) op gang brengen van projecten

Voorbeelden van een samenhangende interventiestijl zijn:

- actief opereren in horizontale netwerken van publieke en private partijen
- de voorbereiding helpen organiseren met oog op de uitvoering door andere betrokkenen
- verbindend handelen vanuit gedeelde waarden, dienstbaar aan het doel (maar niet als partij)
- goed ingebed zijn in de regionale politiek-bestuurlijke en maatschappelijke netwerken
- complementair zijn (niet geïnteresseerd in hiërarchie en niet verdringend)
- pragmatisch opereren, gericht op concrete stappen vooruit zetten en impasses doorbrekend
- zelfstandig en niet gemotiveerd door politieke doelen
- een breed interventierepertoire.

Leidt projectleiders op

Projecten zullen in de toekomst alleen maar complexer worden. Duurzaam opwekken van energie is vanuit zijn aard kleinschaliger. Een gemiddelde windmolen produceert 3 MW aan elektriciteit, terwijl de kolencentrale op de Maasvlakte 800 MW produceert. En hoewel het duurzame opwekken kleinschaliger is, zijn er toch vaak meer partijen betrokken bij een project. Dit vraagt veel van projectleiders. Het ambtelijk vakmanschap van projectleiders moet verder worden geprofessionaliseerd met meer aandacht voor communicatie in de regio. Het ligt voor de hand om wat de leeropgave betreft samenwerking te zoeken met onderdelen van de Rijksoverheid waar veel gedaan wordt aan projectmanagement (Neerlands Diep).

⁴ Mogelijk kan een dergelijk programma deel uitmaken van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Wees royaal met het bieden van ondersteuning

Complexiteit van initiatieven en de regelgeving zorgen er voor dat ook andere overheden vaak worstelen met het faciliteren van projecten. De praktijk van de RCR laat zien dat bij maatschappelijk weinig omstreden projecten coördinatie en hulp bij vergunningverlening op prijs wordt gesteld. Wees als Rijk royaal in het aanbieden van deze steun. Als het Rijk wil stimuleren is het denkbaar dat het Rijk een deel van de hiermee samenhangende werkzaamheden bekostigt. Op deze manier vindt stroomlijning plaats, wordt aan draagvlak gewerkt en worden projecten sneller gerealiseerd.

3.3 De toepassing van de RCR

De huidige regeling lijkt uit te gaan van het principe *one size fits all*. Zodra een initiatief voldoet aan een kwantitatief criterium, treedt de regeling in werking. Een gesprek met alle betrokkenen vooraf over de gewenste aanpak, de scope van het project en de meest gewenste vorm van coördinatie is in die uniforme aanpak niet meer nodig. De wet heeft immers al het speelveld bepaald.

De praktijk is echter veelvormig en verschillend. De regeling zou daaraan tegemoet moeten komen zonder de kracht van stroomlijning te verliezen. Het Rijk zou ook eerder bij projecten betrokken kunnen worden, zodat in een brede gebiedsverkenning alle aspecten goed aan bod kunnen komen. Door dienstbaar te zijn aan de regionale projecten kan het Rijk zich een gezaghebbende positie aan de regionale tafel verwerven. Door vroegtijdige betrokkenheid is er meer kans op een succesvolle coalitie met de regio. Zowel bestuurlijk als maatschappelijk.

In de kern bevelen wij aan meer initiatieven de mogelijkheid te geven zich aan te melden voor de Rijkscoördinatierегeling. Daartoe worden de kwantitatieve criteria aanzienlijk verlaagd. Tegelijk wordt de regel dat projecten boven een bepaald kwantitatief criterium automatisch vallen onder Rijkscoördinatie geschrapt. Per project wordt een inhoudelijke afweging gemaakt in overleg met de betrokken bevoegd gezagsorganen. Er kan in dat overleg gekozen worden uit een aantal verschillende manieren om een project aan te pakken. Een initiatiefnemer die voldoet aan het verlaagde kwantitatieve criterium heeft wel de zekerheid dat binnen een beperkte tijd (bijvoorbeeld 4 maanden) de bevoegd gezagsorganen een beslissing moeten nemen. Deze aanbeveling wordt hieronder verder uitgewerkt.

Maak in de regeling meerdere manieren van werken mogelijk

Bij het structureren van verschillende manieren om een project aan te pakken zijn twee dimensies het meest relevant:

- Welke vorm van coördinatie is hier gewenst?
In theorie zijn er drie mogelijke uitkomsten: geen coördinatie, provinciale coördinatie of Rijkscoördinatie. Deze mogelijkheden zijn niet nieuw, maar de toepassing hiervan kan een explicietere plek krijgen in de regeling.
- Wat is de aard van het project?
Ook hier onderscheiden we drie mogelijkheden, elk met een eigen juridisch vervolg:
 - Er is sprake van een eenvoudig, maatschappelijk nauwelijks omstreden project. In een dergelijk geval kan de MER-procedure en daarop volgende procedure voor het inpassingsplan direct gevolgd worden. Deze procedures geven genoeg ruimte voor overleg en aanpassing.
 - Er is sprake van een complexer en mogelijk maatschappelijk omstreden project. In een dergelijke situatie start er een brede maatschappelijke consultatie en inhoudelijk overleg gericht op een goede inpassing van het initiatief (vergelijkbaar met de aanpak die door IenM gebruikt op weg naar een Tracé-besluit). Hierbij worden alle relevante stakeholders actief betrokken.

Andersson Elffers Felix

- Er is sprake van een complex en maatschappelijk omstreken project waarbij het verstandig is om het te verbinden met andere ruimtelijke ontwikkelingen. Dan is het verstandig te starten met een brede gebiedsverkenning om te komen tot een maatschappelijk en bestuurlijk gedeeld perspectief over de ontwikkeling van het gebied. Bezie daarna of het initiatief daarbinnen past (deze aanpak is vergelijkbaar met die van het project Almere 2.0)

Deze twee dimensies leiden tot een aantal manieren om een project aan te pakken. Het is verstandig die manieren goed te beschrijven en te codificeren. Bovendien is het verstandig die manieren (niet limitatief) onderdeel te maken van het repertoire van de Omgevingswet.

Maak toegang tot de regeling eenvoudiger

In een programmabenedering gaat het om het totaal van de projecten. Als het eindresultaat maar bereikt wordt is het niet zo relevant of er vier of zeven windparken komen.

De huidige regeling zit vrij digitaal in elkaar. Elk initiatief dat voldoet aan een kwantitatieve eis wordt automatisch onder Rijkscoördinatie gebracht. Beter zou zijn deze kwantitatieve eis drastische te verlagen en tegelijk het automatisme (er is sprake van Rijkscoördinatie) te schrappen. In deze benaderingen kunnen meer initiatieven een beroep doen op ondersteuning, maar kan per geval worden afgewogen door alle relevante bevoegd gezagsorganen welke vorm van ondersteuning (zowel procesmatig als praktisch) het beste past. Wel verplicht de regeling de betrokken bevoegd gezagsorganen om snel een uitspraak te doen over de vraag op welke wijze het concrete initiatief gefaciliteerd wordt.

Zorg dat bevoegd gezagsorganen het eens worden over de gewenste aanpak

Als een initiatiefnemer verzoekt om een vorm van coördinatie, proberen de betrokken bevoegd gezagsorganen het eens te worden. Een mogelijkheid is 'vrijwillige' Rijkscoördinatie, waarbij de regionale overheden hun bevoegdheid ten aanzien van het inpassingplan overdragen aan de Rijksoverheid en afspreken dat zij bij de vergunningverlening het inpassingsplan volgen. Een andere mogelijkheid is provinciale coördinatie.

Ongeacht de keuze kan het Rijk organisatorische steun in de vorm van een projectleider geven of de coördinatie van de vergunningen voor zijn rekening nemen.

In deze fase wordt ook beslist over het type proces dat overheden gezamenlijk willen doorlopen. Wordt het een brede consultatie? En zo ja, wie neemt welke rol op zich? Overheden leggen die afspraken vast en spreken bovendien af of praktische ondersteuning vanuit het Rijk gewenst is.

Wanneer de bevoegd gezagsorganen het niet eens worden

Bevoegd gezagsorganen kunnen het ook niet eens worden. In dat geval zal eerst het Rijk moeten beslissen of er sprake is van een nationaal belang. Wanneer volgens het Rijk sprake is van een nationaal belang dan kan het initiatief tegen de zin van andere bevoegd gezagsorganen onder Rijkscoördinatie worden geplaatst. Dit betekent dat de wet moet blijven voorzien in deze mogelijkheid, maar dat het uitdrukkelijk om een 'kan bepaling' gaat. Wanneer het Rijk van mening is dat er geen nationaal belang in het geding is dan kan provinciale coördinatie of intensieve samenwerking plaatsvinden.

Voor een heldere rolverdeling tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer, is het van belang dat voorafgaand aan een project duidelijke afspraken worden gemaakt over de samenwerking, de rollen en verantwoordelijkheden.

Maak van keuze voor nationaal belang een open gesprek

Nu gaat de wet er vanuit dat initiatieven boven een bepaald kwantitatief criterium per definitie van nationaal belang zijn. Dat heeft systeemvoordelen. Het Rijk hoeft niet in discussie met betrokkenen. Het is een wettelijk gegeven.

Andersson Elffers Felix

Een kwantitatief criterium heeft ook nadelen. Initiatiefnemers proberen net boven de grens uit te komen om zo onder Rijkscoördinatie te vallen. Bovendien is de mogelijkheid om een initiatief inhoudelijk te beoordelen er niet. Ten slotte kunnen regionale overheden tegenwerken.

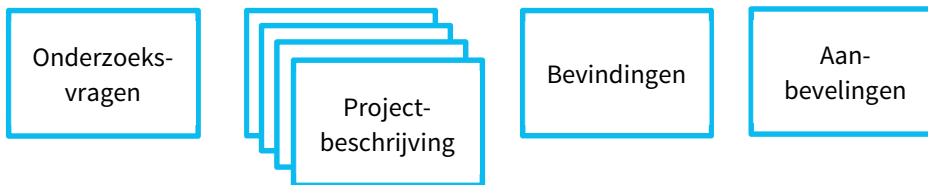
Wij bevelen aan om kwalitatief te toetsen of er sprake is van nationaal belang. In een open discussie waarin alle mogelijkheden worden gewogen en beoordeeld, moet worden vastgesteld dat de toepassing van Rijkscoördinatie wenselijk of noodzakelijk is. Zo wordt deze keuze een gedragen besluit. De uitkomst staat niet vast. Provinciale coördinatie is ook denkbaar. Evenals onderlinge samenwerking op basis van vrijwilligheid. Uiteindelijk blijft er voor werkelijk cruciale projecten een stok achter de deur. Als projecten onmisbaar zijn voor bijvoorbeeld de energietransitie, dan liggen uitgangspunten of criteria vast, waarop in voorkomende gevallen door het Rijk kan worden teruggevallen. Dit vergt een heroverweging van het begrip nationaal belang. We hebben het dan over de 'uiterste noodzaak'. Het Rijk doet er verstandig aan om in dit geval in een beleidsdocument aan te geven op grond van welke argumenten er sprake kan zijn van een nationaal belang. Dit voorkomt dat het nationaal belang tot speelbal van gelegenheidsargumentatie wordt.

Zorg voor checks and balances

Met elk ruimtelijk project zijn grofweg twee belangen gemoeid: het specifieke projectbelang en het belang van een zorgvuldige inpassing van het project. Een zorgvuldige inpassing betekent dat het projectbelang moet worden afgewogen tegen andere belangen die verbonden zijn met het specifieke gebied. Het is voor de checks en balances vaak niet goed wanneer deze twee belangen samen komen in één persoon of departement. Bij de inrichting van een project moet aan het begin besloten worden over de vraag hoe deze twee rollen verdeeld worden.

Bijlage 1 Evaluatiekader

Evaluatiekader op hoofdlijnen



Om de Rijkscoördinatieregeling op een goede wijze te kunnen evalueren, is een scherp en gedegen evaluatiekader noodzakelijk. In een breed onderzoek met verschillende partijen en belangen is van groot belang dat er een gedeeld en gedragen eindbeeld ontstaat over de werking van de regeling. Om die reden heeft AEF een evaluatiekader opgesteld, die is besproken met de klankbordgroep, zodat die vanaf het begin betrokken was bij het formuleren van de evaluatiecriteria en aanpak van het onderzoek.

Scope

De volgende elementen zijn onderdeel van de evaluatie:

- doelbereiking (stroomlijning, versnelling, draagvlak, etc.)
- kwaliteit van de procesorganisatie en de besluitvorming
- meerwaarde van de regeling
- knelpunten in de toepassing van de regeling
- aanbevelingen over verbeteringen en toekomstig gebruik.

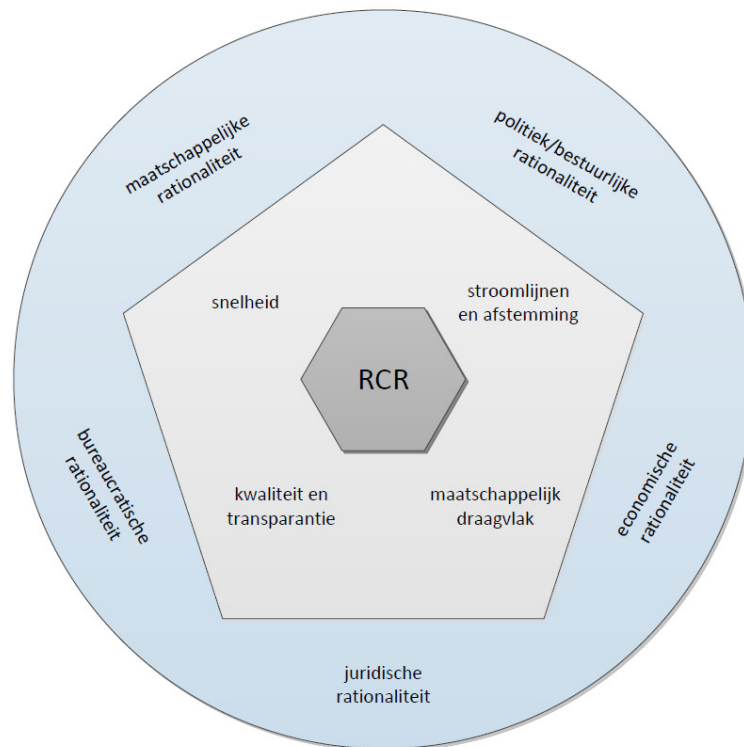
Nut en noodzaak van de regeling valt niet onder de evaluatie.

Verschillende rationaliteiten - één besluit

Rationaliteiten

In het evaluatiekader gaat AEF uit van het kenmerk van RCR-projecten dat het complexe projecten betreft. Kenmerk van complexe projecten is, dat er veel invalshoeken - of rationaliteiten - een rol spelen. Deze verschillende rationaliteiten zijn vaak met elkaar in concurrentie en op de onderlinge verhouding staat spanning.

Een dergelijke spanning is bijvoorbeeld die tussen snelheid en zorgvuldigheid. Juist bij het nemen van een besluit, waar veel keuzes gemaakt moeten worden, betekent dit dat er aan sommige van deze invalshoeken meer recht wordt gedaan dan aan andere. De vraag of de doelen van de RCR zijn bereikt, kan niet vanuit één rationaliteit beantwoord worden maar vraagt een combinatie van inzichten uit verschillende invalshoeken. Onderstaand schema maakt dat duidelijk. De rationaliteiten lichten we hieronder nader toe.



Figuur RCR als complex systeem

Wij onderscheiden vijf rationaliteiten:

- politiek bestuurlijke rationaliteit
- maatschappelijke rationaliteit
- economische rationaliteit
- juridische rationaliteit
- bureaucratische rationaliteit.

Afhankelijk van de aard van het project, de historie en de aanpak lukt het om belangen met elkaar te verenigen of een compromis te vinden. Dat is in een aantal projecten het geval. Dan is de voornaamste functie van de Rijkscoördinatierегeling het stroomlijnen en bundelen van de besluitvorming, ten aanzien van een project waarvan de wenselijkheid niet ter discussie staat. Maar vaak ook zijn belangen niet te verenigen en moet er gekozen worden. Dat kan conflicten opleveren. Daar komt bij dat verschillende belangen op een van elkaar verschillende manier binnen het project aan de oppervlakte komen.

Het zijn appels en peren die zich moeilijk met elkaar laten vergelijken en die elk op zich beredeneerd vanuit een specifieke invalshoek legitiem, logisch en verklaarbaar zijn. Elk belang, elke opvatting heeft zijn eigen 'rationale'. Het zijn niet alleen de belangen en meningen die kunnen botsen in een project. Het zijn verschillende rationaliteiten die elkaar ontmoeten en die met elkaar concurreren.

Voor de duiding van gevonden effecten op de doelen van de Rijkscoördinatierегeling is het kan gekeken worden naar de genoemde rationaliteiten.

Zo kan versnelling gewenst zijn beredeneerd vanuit een economische rationaliteit (sneller zekerheid waardoor er minder procesrisico is op de investering) of vanuit een bureaucratische rationaliteit (voortgang houden), maar tegelijk belangen schaden die binnen een politiek bestuurlijke rationaliteit (draagvlak) of binnen een juridische rationaliteit (zorgvuldigheid) dominant zijn.

Binnen de politiek-bestuurlijke rationaliteit strijdt een aantal wensen om voorrang. Zo zijn er politici en bestuurders die de energietransitie willen bespoedigen. Zij hechten aan een snelle uitvoering van groene projecten ondanks mogelijk maatschappelijke weerstand. Tegenover deze wens staat de Nederlandse traditie van een decentrale eenheidsstaat. Juist in het ruimtelijke beleid, waarbij we gewend zijn op een lokale schaal te 'plooiën en te schikken', staat de Rijkscoördinatierегeling hier haaks op. Tegelijkertijd komt het centraal ingrijpen door middel van de Rijkscoördinatierегeling provinciale en lokale overheden soms goed uit. Zij kunnen zich bij veel maatschappelijke weerstand achter de Rijksoverheid verschuilen.

Ook bij maatschappelijke rationaliteit lopen verschillende wensen door elkaar. Er zijn burgers die de energietransitie willen versnellen. Een deel van hen is bijvoorbeeld zelf initiatiefnemer als lid van een energiecoöperatie. Er zijn ook burgers die zich verzetten tegen grootschalige ingrepen als bijvoorbeeld het bouwen van windmolens. De wens om tempo te maken verkleint de ruimte voor goed overleg. Bovendien kan de legitimiteit van een project door de perceptie van 'top-down' besluitvorming onder druk komen te staan. Terwijl burgers worden opgevoed met horizontale netwerken en dito besluitvorming, wijkt de regeling daarvan af.

Dominant binnen de economische rationaliteit is het bedrijfsbelang van initiatiefnemers. Snelheid, duidelijkheid en vooral zekerheid aan de voorkant bepalen of bedrijven bereid zijn risico's te nemen. Zo is bij het realiseren van een windmolenpark het verkrijgen van een vergunning het grootste risico, niet de bouw van de windmolen zelf. Een lange procedure met een onzekere uitkomst maakt dat initiatiefnemers niet bereid zijn tot voorinvesteringen. De Rijkscoördinatierегeling kan dit risico verkleinen.

De juridische rationaliteit en de bureaucratische rationaliteit zijn in de praktijk nauw met elkaar verbonden. Een belangrijk instrument voor de bureaucratie is immers wetgeving. Binnen een juridische rationaliteit zijn waarden als zorgvuldigheid en het beschermen van individuele rechten belangrijk, terwijl binnen een bureaucratische rationaliteit 'productie draaien', processen goed en slim ontwerpen en op elkaar afstemmen een zelfstandige betekenis hebben.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen

Vragen over de doelen van de RCR

- Zijn de met de RCR beoogde doelen zoals genoemd in de inleiding (stroomlijning, versnelling, betere en transparante ruimtelijke besluitvorming) behaald?
- Wat zijn specifieke elementen van de Rijkscoördinatierегeling die goed scoren op het behalen van de doelstellingen van de Rijkscoördinatierегeling? Wat waren de succesfactoren?

Vragen over de rolverdeling EZ en IenM, initiatiefnemer, decentrale overheden

- Hoe beïnvloedt de in een project gekozen rolverdeling tussen EZ en IenM, initiatiefnemer en decentraal bevoegd gezag, het verloop van het RCR-project?
- Wat is de impact van de RCR op de projectorganisatie bij de initiatiefnemer: wat zijn bijvoorbeeld de voor- en nadelen van het gelijktijdig indienen van alle vergunningaanvragen vroeg in de procedure?
- Hoe hebben de diverse initiatiefnemers (windprojecten, distributie gas/elektriciteit en mijnbouwprojecten) hun rol ingevuld als het gaat om het creëren van eigenaarschap (omgevingsmanagement) bij de belanghebbende overheden en andere stakeholders (zowel voor- als na aanmelding als RCR project).
- Hoe hebben decentrale overheden, initiatiefnemers en overige stakeholders de rol van EZ in het besluitvormingsproces ervaren?
- Hoe hebben EZ/IenM en de decentrale overheden in een project met elkaar samengewerkt. Is daarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de code interbestuurlijke verhoudingen?
- Welke ervaringen zijn tot nu toe opgedaan met gebiedsgerichte aanpakken binnen projecten?
- Bij welk type projecten en in welke fase heeft de inzet van een gebiedscoördinator meerwaarde?

Vragen over de toepassing van de RCR op projecten

- Zijn er projecten waar de RCR als instrument gemist is of juist gemist had kunnen worden met het oog op bijvoorbeeld het verloop van het besluitvormingsproces, de betrokken belangen, het tempo van besluitvorming, het bestaan van de mogelijkheid van provinciale coördinatie?
- Om welke redenen is een verandering van criteria die in de wet zijn vastgelegd op grond waarvan een project van rechtswege onder de RCR valt, gewenst?
- Zijn er redenen op basis waarvan geregeld moet worden in de RCR (c.q. projectbesluit onder de Omgevingswet) dat op verzoek van initiatiefnemers of van een decentrale overheid de RCR toegepast kan worden op een project of juist buiten werking gesteld kan worden?

Andersson Elffers Felix

Vragen met het oog op toekomstige verbeteringen

- Welke elementen uit de RCR-regeling (zowel instrumentarium als toepassing in de praktijk) geven aanleiding tot verbetering en hoe zou dat eruit kunnen zien?
- Op welke wijze zou het strategisch omgevingsmanagement (voor zover nu nog niet het geval) in de zin van de Visie op omgevingsmanagement integraal onderdeel van de ruimtelijke inpassing van energieprojecten onder Rijkcoördinatie kunnen worden gemaakt?
- Wat betekent ‘het vroegtijdig betrekken van stakeholders (zoals bedoeld in de Omgevingswet) in de praktijk van energieprojecten?
- Wat is daarbij de ideale rolverdeling tussen initiatiefnemers en EZ en hoe ziet die eruit in de verschillende fases van het project (voorbereiding, formele procedure en uitvoeringsfase)
- Is één procesontwerp mogelijk voor de verschillende type projecten (duurzame energie, mijnbouw, elektriciteits- en gasdistributie en opslagprojecten)?
- Op welke manier kan invulling gegeven worden aan de veel gehoorde wens voor een betere verdeling van de lasten en de lusten bij een project?

Bijlage 3 Projectbeschrijvingen

Overzicht projecten

Categorie	Projecten
Windparken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Windpark Noordoostpolder 2. Windpark Krammer 3. Windpark Wieringermeer 4. Windpark Zuidlob
Gasinfrastructuur	<ol style="list-style-type: none"> 5. Gasopslag Bergermeer 6. Gasleiding Beverwijk-Wijngaarden 7. Gasleiding NorgroN
Gaswinning	<ol style="list-style-type: none"> 8. Gaswinning onder de Waddenzee
Hoogspanning	<ol style="list-style-type: none"> 9. Aansluiting wind op zee Luchterduinen 10. Doetinchem - Wesel 380 kV 11. Randstad 380 kV - Noordring inclusief station Vijfhuizen 12. Station Rilland
Overig	<ol style="list-style-type: none"> 13. Gasolieopslag Twente

Samenvatting RCR doelen

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Windpark Noordoostpolder	+	+
Windpark Krammer	+	0
Windpark Wieringermeer	+	0
Windpark Zuidlob	+	+
Gasopslag Bergermeer	+	+
Gasleiding Beverwijk-Wijngaarden	+	+

Andersson Elffers Felix

Gasleiding Norgron	+	0
Gaswinning onder de Waddenzee	+	0
Aansluiting wind op zee Luchterduinen	+	+
Doetinchem – Wesel 380 kV	+	0
Randstad 380 kV – Noordring incl. station Vijfhuizen	+	0
Station Rilland	+	+
Gasolieopslag Twente	+	0

Windpark Noordoostpolder



Projectomschrijving

De Koepel Windenergie Noordoostpolder, bestaande uit enkele groepen agrariërs, hebben in 2003 het initiatief genomen om te komen tot een windpark in de Noordoostpolder. Dit initiatief lag in lijn met het besluit van de gemeente Noordoostpolder om alleen nog windmolens toe te staan aan de randen van de gemeente (op de dijken). In de structuurvisie 'Windenergie op land' (2014) heeft de Rijksoverheid dit gebied als een van de elf geschikte locaties voor windenergie op land aangewezen.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Windpark Noordoostpolder	+	+

Belangrijkste observaties

- Stroomlijnen:
na een lange en moeizame aanloopperiode zorgde de RCR voor dynamiek. De bemoeienis van het Rijk zorgde voor samenwerking en stroomlijning van vergunningen.
- Versnellen:
het project heeft met de RCR een nieuwe impuls gekregen. Het project is volgens planning verlopen.
- Kwaliteit van de regeling:
dat was geen issue.
- Acceptatie:
bij direct betrokkenen was er veel bestuurlijke steun. De randgemeenten (met name Urk) en de provincie Utrecht waren kritisch over de ruimtelijke ingreep.

Windpark Krammer



Projectomschrijving

De initiatiefnemers voor dit windpark zijn de coöperaties Deltawind en Zeeuwwind die samen meer dan 4000 leden hebben. Dit project is het grootste burgerinitiatief van Nederland op het gebied van wind. In totaal bevat het windpark 34 windmolens met een gezamenlijk vermogen van ruim 100 MW. De initiatiefnemers hebben door het instellen van een windfonds, een uitgebreide informatievoorziening en creatieve oplossingen veel bezwaren weggenomen en acceptatie bij betrokkenen gegenereerd.

Project:

Windpark Krammer

Stroomlijnen Versnellen

+

o

Belangrijkste observaties

- Stroomlijnen: betrokkenen stellen vast dat de samenwerking en de stroomlijning van vergunningen (ondanks alles) heeft gewerkt.
- Versnellen: er is twijfel over versnelling omdat er geen consensus ontstond tussen de regio en het Rijk en mediation nodig was om tot een eindresultaat te komen.
- Acceptatie: in de regio is men uiterst kritisch over de interventie, interventiewijzen en interventiestijl van EZ.
- Kwaliteit: de kwaliteit van de regeling was geen issue.

Windpark Wieringermeer



Projectomschrijving

De gemeente Hollands Kroon heeft in 2011 een nieuwe structuurvisie vastgesteld waarin is opgenomen dat de gemeente niet langer losse en verspreide windmolens maar een lijnopstelling van windmolens nastreeft. De gemeente heeft daarom de verschillende initiatiefnemers voor een nieuw park en de eigenaren van bestaande windmolens bij elkaar gebracht. In 2012 heeft dit geleid tot een green deal tussen initiatiefnemer Windkracht Wieringermeer en overheden om te komen tot de ontwikkeling van het windpark. De ambitie is een park te realiseren van 350 tot 400 MW. Het Wieringermeer is in 2014 ook opgenomen in de structuurvisie: 'Windenergie op land' als een van de elf gebieden voor windmolenparken van minimaal 100 MW.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Windpark Wieringermeer	+	0

Belangrijkste observaties

– Stroomlijnen:

volgens betrokkenen is de overwegend gezamenlijk besluitvorming goed verlopen. Aan de afstemming van vergunningen en de beantwoording van zienswijzen is gezamenlijk gewerkt.

– Versnellen:

de planning is gehaald. Deels kwam de snelheid voort uit de voorbereiding en de onderlinge samenwerking. De gelijktijdigheid en het verminderen van de beroepsmogelijkheden hebben op specifieke momenten de planning gewaarborgd.

– De kwaliteit van de regeling:

hierover is het beeld niet eenduidig. Enerzijds worden er bezwaren geformuleerd (dwingend kader), maar anderzijds sluit men niet uit dat de optelsom uiteindelijk wel beter is voor alle betrokkenen en dat de juridische kwaliteit ermee is gebaat.

– Acceptatie:

bestuurlijk was er brede steun.

Windpark Zuidlob



Projectomschrijving

Zuidlob Wind B.V. wilde 36 windturbines realiseren in drie lijnopstellingen. Zuidlob Wind BV is een samenwerking tussen de agrarische inwoners van het gebied de Zuidlob (gemeente Zeewolde), verenigd in windmolenvereniging de Zuidlob, en N.V. NUON Duurzame Energie. Prinses Beatrix opende windpark Zuidlob - bekend als windpark Alexia - in 2013. Het park bestaat uit 36 windmolens opgesteld in drie rijen, met een totaalvermogen van 108 Megawatt (MW).

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Windpark Zuidlob	+	+

Belangrijkste observaties

- Aanvankelijk waren gemeente en provincie niet blij dat het project kwam te vallen onder de RCR. Men had alles klaar staan om het initiatief zelf te faciliteren. Gaandeweg is deze scepsis weggenomen en heeft de regeling geholpen om het proces te stroomlijnen en te versnellen.
- Indien er betrokkenheid is door een andere ministerie (in dit geval Defensie vanwege de radar), helpt de RCR in de afstemming. Het project praat op hetzelfde niveau mee.
- Een goede samenwerking tussen de boeren onderling heeft bijgedragen aan de maatschappelijke acceptatie van het project.

Gasopslag Bergermeer



Projectomschrijving

De initiatiefnemer TAQA Energy heeft in samenwerking met de Rijksoverheid in 2007 het initiatief genomen om te komen tot een ondergrondse gasopslag in het lege gasveld onder Bergermeer. De capaciteit van deze opslag is goed voor de gemiddelde jaarlijkse gasbehoefte van 2,5 miljoen huishoudens.

Project:

Stroomlijnen Versnellen

Gasopslag Bergermeer

+

+

Belangrijkste observaties

- In de ogen van alle betrokkenen nam EZ per 1 maart 2009 (inwerking treden van de Rijkscoördinatiereregeling) het project volledig over. Het project belandde daarmee meteen in een onderhandelfase. Veel ruimte voor onderhandeling was er in de beleving van de gemeenten vervolgens niet. De aanpak beperkte zich tot zaken die direct te maken hadden met de inpassing van het complexe project. Het gebrek aan ruimte voor een open gesprek heeft een negatieve invloed gehad op de maatschappelijke acceptatie van het project.
- In de beleving van de omgeving (gemeenten en burgers) werd er slecht geluisterd. Zo kwam er pas na veel druk een second opinion op het rapport over bevingsgevaar van TNO tot stand (gedaan door MIT).
- De Rijkscoördinatiereregeling heeft geen betrekking op de onteigening van grond. Op die manier bleek pas laat dat de gemeente Alkmaar toch een sterke positie had. Bij geen overeenstemming had het Rijk na vaststelling van het inpassingsplan een onteigeningprocedure te hebben moeten starten.
- De juridische rationaliteit overheerst, zeker in het laatste deel van het traject op weg naar een definitief besluit. De angst voor precedentwerking beperkt sterk de ruimte voor onderhandeling.

Andersson Elffers Felix

- De bedrijfsrationaliteit en de politiek-bestuurlijke rationaliteit botsen hard. Op het moment dat het project binnen komt bij de lokale overheden, is het bedrijf er al jaren mee bezig (inclusief de kosten die hiermee gemoeid zijn). Voor de overheden begint het pas en wil men alle tijd en ruimte voor gesprek en onderzoek.
- Het ministerie van EZ wil het liefst het inpassingsplan en alle vergunning in één mandje voorleggen aan de Raad van State. De kosten voor het bedrijf aan het begin zijn daarmee hoog (alles uitzoeken) en de wendbaarheid bij de uitvoering wordt sterk verkleind. Vooral bij complexe projecten als de gasopslag onder de Bergermeer is dit ingewikkeld.

Gasleiding Beverwijk-Wijngaarden



Projectomschrijving

De initiatiefnemer Gasunie is op grond van de Gaswet verplicht om het hoofdaardgastransportnet zodanig in te richten dat aan de vraag kan worden voldaan. De aanleg van de aardgastransportleiding tussen de compressorstations in Beverwijk en Wijngaarden is in het kader van deze verplichting uitgevoerd. Daar waar het mogelijk was is de leiding gebundeld aangelegd met de reeds bestaand infrastructuur van Gasunie.

Project:

Stroomlijnen Versnellen

Gasleiding Beverwijk-Wijngaarden

+

+

Belangrijkste observaties

- De initiatiefnemer was zich zeer bewust van de omgeving. Zo wordt het eerste contact met alle bevoegd gezagen gelegd door ambtelijk een rondje te maken waarin men zich voorstelde en uitleg gaf over de regeling. Het inhoudelijke gesprek volgde pas daarna. Vanuit betrokken gemeenten werd dit zeer op prijs gesteld. Dit heeft bijgedragen aan de maatschappelijke acceptatie van het project.
- Het ministerie van I&M was volledig inhoudelijk betrokken bij het inpassingsplan.
- De beslissing over het opleggen van 'gedoogplicht' ligt bij I&M, maar gebeurt door een onderdeel dat niet inhoudelijk betrokken is (scheiding van rollen)
- Alle vergunningen in één mandje aan het begin heeft intern bij de initiatiefnemer een disciplinerend effect. Tegelijk betekent dit minder ruimte in de uitvoering en worden kansen op optimalisering bij de aanbesteding mis gelopen.

Gasleiding NorgroN



Omschrijving project

De initiatiefnemer van dit project, NAM, lanceerde in 2009 het initiatief voor een nieuwe aardgastransportleiding tussen het gasveld in Groningen en de ondergrondse gasopslag Norg. Dit project had als doel de leveringszekerheid te verbeteren tijdens piekuren die door de toegenomen vraag resulteerde in een toenemend gebruik van de ondergrondse gasopslag.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Gasleiding NorgroN	+	0

Belangrijkste observaties

- De RCR heeft eraan bijgedragen dat voor het besluit over dit project geen bestemmingsplanwijzigingen van de betrokken gemeenten nodig waren. Voor de initiatiefnemer, NAM, was dit een voordeel omdat hiermee in één keer besloten werden over het inpassingsplan en de benodigde vergunningen.
- Of de RCR heeft bijgedragen aan de versnelling van de procedure, is moeilijk te zeggen. Sommige betrokkenen zijn van mening dat procedures bureaucratisch waren, wat de snelheid niet ten goede kwam. Anderen zijn van mening dat het project ook gerealiseerd zou zijn zonder de RCR, maar dan zou de doorlooptijd langer zijn geweest.
- Betrokkenen vragen zich wel af of dit project via de RCR had moeten lopen. Het criterium voor nationaal belang is bepalend voor dergelijke projecten, maar het project had ook op lokaal niveau gerealiseerd kunnen worden. Het contact tussen NAM en betrokken lokale overheden was namelijk goed.

Gaswinning onder de Waddenzee



Omschrijving project

Het eerste initiatief om ook de gasvelden onder de Waddenzee te benutten kwam van de NAM. Een initiatief dat in lijn was met de wensen van de Rijksoverheid en werd voorafgegaan door de conclusies van de commissie Meijer (2004). Deze commissie kwam met het advies om gaswinning onder de Waddenzee onder voorwaarden toe te staan. De grote waarde van de Waddenzee voor Nederland en de kwetsbaarheid van het ecosysteem, waren er mede aanleiding voor om alle betrokkenen zo vroeg mogelijk te laten aanschuiven hetgeen uiteindelijk geleid heeft tot een voor de meeste partijen aanvaardbare uitkomst.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Gaswinning onder de Waddenzee	+	0

Belangrijkste observaties

- Dit project is afgerond onder 'voorganger' van de Rijkscoördinatieregeling, de Rijks Projecten Procedure.
- Cruciaal in dit project was het voortraject dat geleid heeft het rapport van de commissie Meijer. Het slagen van een breed consultatieproces gericht op inhoudelijke overeenstemming tussen alle relevante stakeholders, heeft geleid tot versnelling, acceptatie en meer kwaliteit. De regeling heeft dat niet afgedwongen, maar er wel voor gezorgd dat na het besluit het project is gestroomlijnd.
- Op het moment dat gemeenten bij het inpassingsplan niet meer bevoegd zijn, maar toch inhoudelijk volop mee willen doen, ontbreekt het vaak kleine gemeentes aan (financiële) middelen om invulling aan die rol te geven.

Aansluiting wind op zee Luchterduinen



Projectomschrijving

Eneco bouwt een offshore windpark van maximaal 150 MW in de Noordzee, ruim 23 kilometer uit de kust van Noordwijk. Het windpark wordt aangesloten op het landelijke hoogspanningsnet via het 150 kV schakel- en transformatorstation bij Sassenheim.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Aansluiting Wind op zee Luchterduinen	+	+

Belangrijkste observaties

- Stroomlijnen:
gemeenten werken mee. Vergunningen zijn tegelijkertijd aangevraagd.
- Versnellen:
de RCR heeft geleid tot een sneller planologisch besluit. Er is volgens planning gewerkt.
- Kwaliteit van de regeling:
toen er aanpassingen na het besluit nodig bleken, hadden betrokkenen dat ook onder de werking van de RCR willen hebben.
- Acceptatie:
lokale overheden werkten mee. Met wensen omwonenden is veel rekening gehouden. De zorgen die bestonden over de straling van de kabel heeft Eneco, als initiatiefnemer, weggenomen door de kabel dieper aan te leggen dan strikt noodzakelijk was.
- Bijzondere observatie:
RCR kwam voor verschillende belanghebbende als een verrassing maar wordt achteraf beschouwd als een plezierige omstandigheid.

Doetinchem - Wesel 380 kV



Projectomschrijving

De initiatiefnemers TenneT en Amprion hebben in 2006 bekend gemaakt een nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding te willen aanleggen tussen het Duitse Wesel en Doetinchem. Hiermee zou een bijdrage geleverd worden aan één Europese elektriciteitsmarkt en de leveringszekerheid vergroot worden. Dit project valt tevens onder de *Projects of Common Interests* van de Europese Commissie.

Project:

Stroomlijnen Versnellen

Doetinchem – Wesel 380 kV

+

0

Belangrijkste observaties

- Volgens betrokkenen heeft de RCR bijgedragen aan de stroomlijning van met name de vergunningenprocedure. Het feit dat één inpassingsplan wijzigingen van meerdere bestemmingsplannen onnodig maakte, speelde hier ook een belangrijke rol in. De samenwerking tussen het Rijk en de lokale overheden werd beoordeeld als positief, en de regie die het Rijk voerde op het proces was goed. In eerste instantie was men huiverig over de betrokkenheid van het Rijk, omdat men het gevoel kreeg dat het Rijk zaken zou opleggen.
- Betrokkenen zijn niet eensluidend over de mate waarin de RCR effect heeft gehad op versnelling van de besluitvorming. Sommige betrokkenen zijn van mening dat de stroomlijning mogelijk ook heeft geleid tot versnelling. Echter, andere betrokkenen zagen ook dat bepaalde fasen in het project onnodig lang duurden. In totaal duurde de procedure zo'n 8 jaar, terwijl de besluitvorming ook in aanzienlijk minder tijd afgerond had kunnen worden. Dit kwam onder andere doordat het uitwerken van varianten niet geheel soepel verliep volgens betrokkenen. Hier heeft men te laat aan gedacht en het duurde vrij lang voordat men eruit was hoe om te gaan met de varianten.

Andersson Elffers Felix

- Over de vraag of het project heeft bijgedragen aan maatschappelijke acceptatie hebben betrokkenen sterke twijfels. Men heeft het gevoel dat belanghebbenden zich hebben neergelegd bij het besluit, maar van acceptatie lijkt geen sprake te zijn. De belangrijkste bezwaren hadden te maken met het feit dat een ondergrondse verbinding technisch gezien mogelijk was, maar dat deze variant vanwege de hoge kosten geen optie bleek.
- De procedure werd volgens betrokkenen op onderdelen als niet flexibel ervaren. Dit betrof met name het samennemen van de besluitvorming over het inpassingsplan en alle vergunningen. Het bleek lastig om van tevoren goed in te schatten welke vergunningen precies nodig zijn. Zo bleek in een later stadium van het project een aanvullende vergunning nodig te zijn vanwege een rondvliegende buizerd, die er ten tijde van de besluitvorming niet was.

Randstad 380 kV - Noordring inclusief station Vijfhuizen



Projectomschrijving

De beheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT, bouwt een nieuwe 380 kV hoogspanningsverbinding tussen Beverwijk en Wateringen. Deze verbinding is noodzakelijk om de levering van elektriciteit in de Randstad te kunnen blijven garanderen. De Randstad 380 kV verbinding zorgt voor twee nieuwe ringstructuren in het hoogspanningsnetwerk: de Zuidring en de Noordring. In het gebied van de Noordring wordt bovendien een 380 kV transformatorstation gebouwd worden: station Vijfhuizen. Belangrijkste observaties

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Noordring incl. station Vijfhuizen	+	0

Belangrijkste observaties

- De regeling zorgt er voor dat de initiatiefnemer (TenneT) op voorhand precies weet wat er van hen verlangd wordt. De regeling werpt in die zin haar schaduw vooruit. Op het moment dat de formele procedure ingezet wordt, is het proces als gestroomlijnd en kan er tempo worden gemaakt.
- In de verkennende fase heeft de initiatiefnemer wel stakeholders gehoord, maar niet betrokken bij de keuze voor een voorkeurstracé. Vooral de gemeente Haarlemmermeer voelde zich overvallen door de keuze voor een westelijk tracé, waarmee een streep werd gezet door een grote woningbouwlocatie. Een aanvankelijk effectieve lobby vanuit de regio heeft er toe geleid dat na een interventie van de 2^e Kamer het voorkeurstracé het oostelijke tracé werd. Na veel onderzoek is vervolgens de conclusie getrokken dat het oostelijke tracé toch niet gewenst was en is uiteindelijk het westelijke tracé gerealiseerd. Dit alles heeft geleid tot vertraging.
- Het gesloten voortraject heeft afbreuk gedaan aan de maatschappelijke acceptatie.
- Voor het gehele traject was het op basis van technische gronden mogelijk om 20 kilometer kabel onder grond te leggen. De beslissing over de verdeling van deze schaarse kilometers kan alleen maar genomen worden op een hoger schaalniveau dan de gemeente. Dergelijke verdelingsvragen voorzien een vorm van Rijkscoördinatie van meer legitimiteit.

Hoogspanningsstation Rilland



Omschrijving project

De beheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT TSO BV, wilde een schakelbaar hoogspanningsstation bouwen bij Rilland, met bijbehorende verbindingen en voorzieningen. Dit station was nodig om een koppeling met België mogelijk te maken, met een grotere leveringszekerheid en beschikbaarheid bij calamiteiten en/of onderhoud. Hiermee wordt invulling gegeven aan de Europese doelstelling de elektriciteitsmarkten verder te integreren. Ook heeft station Rilland als doel het gebruik van de capaciteit te vergroten en versterken op de drie verbindingen die bij het station samenkomen (naar Geertruidenberg, Borssele en Zandvliet) en dient het station als oplossing voor een onderhoudsknelpunt op in het tracédeel naar Geertruidenberg.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Hoogspanningsstation Rilland	+	+

Belangrijkste observaties

- De RCR heeft in dit project de procedures en de besluitvorming gestroomlijnd. Volgend betrokkenen komt dit onder andere doordat de vergunningenprocedure soepel verliep. Hiernaast waren de betrokkenen tevreden over de samenwerking tussen het Rijk, de lokale overheden en de initiatiefnemer.
- De besluitvorming over dit project is volgens betrokkenen versneld door de RCR. Dit project maakte in eerste instantie deel uit van een groter geheel tussen Zeeland en Borssele (Zuid-West 380 kV). Na het losknippen van station Rilland, kon dit deel relatief snel vastgesteld worden, omdat enkele stappen in de procedure overgeslagen konden worden.

Andersson Elffers Felix

- Station Rilland heeft in de nabijheid enkele woningen en poldergebieden. Vanuit omwonenden en belangenorganisaties zijn er beroepen ingediend, vanwege zorgen over onder andere gezondheidseffecten, aantasting van het uitzicht, geluidsoverlast en zoetwateraanvoer in nabijgelegen polders. Geen enkel beroep is gegrond verklaard door de Raad van State. Wel heeft TenneT verklaard bereid te zijn gronden aan te kopen om afschermdende beplanting te plaatsen opdat het uitzicht van omwonenden zo min mogelijk aangetast zou worden.
- Doordat enkele stappen overgeslagen zijn, zijn betrokkenen van mening dat nut en noodzaak van het station onvoldoende onderbouwd was en dat alternatieven onvoldoende onderzocht zijn, tot aan de gang naar Raad van State.
- Betrokkenen hebben wisselende ervaringen met het principe van ‘één mandje’ voor de besluitvorming over het inpassingsplan en de vergunningen. Het tegelijk besluiten hierover leidt tot stroomlijning in de procedure. Tegelijkertijd moest de initiatiefnemer in een vroeg stadium bedenken welke vergunningen precies nodig te hebben. In de uitvoering bleek TenneT op onderdelen andere vergunningen nodig te hebben.

Gasolieopslag Twente



Projectomschrijving

In 2010 hebben de initiatiefnemers Akzo Nobel en Argos Oil het plan gepresenteerd om gasolie op te slaan in de oude zoutholtes in Twente. Deze ondergrondse opslag had als voordeel dat het minder impact op de omgeving zou hebben en goedkoper is dan bovengrondse opslag. Deze zoutholtes zijn gelegen op industrieterrein De Marssteden in Enschede. Daar zal de gasolie door middel van een pomp in verschillende zoutholtes worden gebracht. Het doel hiervan is om aan de vraag naar strategische/langdurige gasolieopslag te voldoen en de bestaande zoutholtes te hergebruiken.

Project:	Stroomlijnen	Versnellen
Gasolieopslag Twente	+	0

Belangrijkste observaties

- Stroomlijnen:
ondanks aanvankelijke twijfel heeft stroomlijnen gewerkt.
- Versnellen:
er wordt in de regio getwijfeld over het versnellings-effect van de RCR.
- Kwaliteit van de regeling:
de regio mist de politieke discussie over de inzet van de RCR.
- Acceptatie:
Bestuurlijk-politiek was en is er in de regio reserve over nu en noodzaak van de RCR. Belangrijk voor het maatschappelijk en bestuurlijk vraagstuk was overeenstemming over de transportroute tussen Hengelo en Enschede. Hoewel eventuele bezwaren voor de vergunningverlening waren weggenomen, zorgde een incident in het Duitse Epe, waar een lekkage was ontstaan in een ondergrondse opslagvoorziening, voor veel bezorgdheid. Extra onderzoeken hebben deze bezorgdheid vervolgens kunnen wegnemen.

Bijlage 4 Gesprekspartners

Achternaam	Voornaam	Organisatie
Adema	Broer	TenneT
Aksan	Thomas	TenneT
Arnoldy	Maurice	Gemeente Noordoostpolder
Beek, van der	Jaap	Windcollectief Wieringermeer
Boom, ten	Hilde	Gemeente Doetinchem
Brinkman	Wim	Gemeente Noordwijkerhout
Brouwer	Hanneke	Ministerie van Economische Zaken
Buddenbaum	Ed	Ministerie van Economische Zaken
Bullee	Elwin	Belangenvereniging Breedenbroek-Voorst
Bults	Ben	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Burg, van der	Henk	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Crama	Wim	Gemeente Noordwijk
Dahm	Monique	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Dales	Pim	NOGEPa
Dam, van	Rian	Gemeente Alkmaar
Dekkers	Johan	TenneT
Dijk	Jan	Gemeente Enschede
Dijk, van	Wenda	TenneT
Dijkstra	Ruben	Eneco
Dikkenberg, van den	Catrineke	Gemeente Reimerswaal
Doldersum	Klaas	Provincie Overijssel
Egberts	Dennis	Gemeente Oude IJsselstreek

Andersson Elffers Felix

Elzen, van den	Dré	Ministerie van Economische Zaken
Engelbert	Louise	Provincie Zeeland
Essen, van	Manon	Vereniging Eigen Huis
Geest, van der	Ron	Gemeente Teylingen
Gierveld	Henk	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Gooier, de	Joost	Nuon
Haans	Raoul	Rijkswaterstaat
Haeren, van	Jeroen	TenneT
Harkema	Sjoerd	EIA, commissie MER
Harmsen	Rik	NWEA
Hermans	Isidoor	TenneT
Hietbrink	Alwin	Gemeente Bergen
Hoitz	Joke	Rijkswaterstaat
Hubers	Wouter	Gasalarm2
Huizing	Inger	Ministerie van Economische Zaken
Jager, de	Marieke	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Jong, de	Frank	Rijkswaterstaat
Jonker	Fred	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Kattenburg	Marion	Ministerie van Economische Zaken
Keegstra	Douwe	Gemeente Dongeradeel
Keesmaat	Tijmen	Windpark de Krammer
Kemperman	Ramon	TenneT
Kip	Robbert	Gemeente Molenwaard
Klooster, ten	Martijn	Pondera Consult
Koop	Henk	NAM
Koopmans	Tjeerd	AkzoNobel
Lammertink	Mark	Gemeente Haarlemmermeer
Langen, de	Marius	Gasalarm2
Leeuwen, van	Dick	Gemeente Noordwijk
Lekkerkerker	Freija	Ministerie van Economische Zaken

Andersson Elffers Felix

Louter	Dirk	Zelfstandig adviseur
Meer, van der	Silke	Dorpsbelang Nieuwe Wetering
Meijer	Bert	Gemeente Hengelo
Menting	Dennis	Provincie Flevoland
Meurs, van	Willemijn	Nuon
Monsma	Douwe	Windmolenvereniging De Zuidlob
Nomden	Karin	Gemeente Schouwen-Duiveland
Oostveen, van	Gerard	Nuon
Pistor	Jeroen	Gemeente Hollands Kroon
Radema	Margot	Gemeente Kaag en Braassem
Rademakers	Luc	ECN Wind Energy Facilities B.V.
Reuvers	Marijke	Ministerie van Economische Zaken
Rieter	Maartje	APPM
Rietveld	Rob	NLVOW
Santen, van	Sanne	Ministerie van Economische Zaken
Schartman	Herman	Provincie Noord-Holland
Schennink	Ursula	TenneT
Schonis	Rutger	RHO adviseurs
Schouten	Annemieke	Ministerie van Economische Zaken
Slieker	Freerk	Gemeente Tynaarlo
Sluis, van	Sander	Ministerie van Economische Zaken
Stevens	Maurice	VARO Energy
Treffers	Dirk	Gemeente Hollands Kroon
Truijens	Derk	Windunie
Umlauf	Claudia	Vereniging Eigen Huis
Verweij	Arjan	Rijkswaterstaat
Voogdt	Hans	Waterschap Scheldestromen
Voorbergen	Monique	Gemeente Molenwaard
Voskuil	Donald	Vml. Projectleider EZ
Vries, de	Hanneke	TAQA Energy

Andersson Elffers Felix

Vries, de	Hans	Rijkswaterstaat
Vries, de	John	Gemeente Zeewolde
Vuuregge	Anno	Provincie Flevoland
Water, van de	Pieter	NAM
Wegdam	Peter	Provincie Gelderland
Westhoven	Paula	Ministerie van Economische Zaken
Wilbrink	Bert	Ministerie van Economische Zaken
Wijnia	Janneke	Windpark Noordoostpolder
Willemsen	Sarina	Provincie Noord-Holland
Witsenburg	Els	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Zehenpfenning	Sara	TenneT
Zijlstra	Steven	Gasunie
Zuur	Marianne	Ministerie van Economische Zaken
Zweerde, van der	René	TenneT

Klankbordgroep

Achternaam	Voornaam	Organisatie
Aksan	Thomas	TenneT
Dales	Pim	NOGEPA
Gaag, van der	Marten	Inter Provinciaal Overleg (IPO)
Harmsen	Rik	NWEA
Jonker	Fred	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Schennink	Ursula	TenneT
Werf, van der	Hans	Friese Milieufederatie
Zijlstra	Steven	Gasunie

Andersson Elffers Felix

Projectteam

Achternaam	Voornaam	Organisatie
Burg, van der	Henk	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Kattenburg	Marion	Ministerie van Economische Zaken
Lekkerkerker	Freija	Ministerie van Economische Zaken
Sluis, van	Sander	Ministerie van Economische Zaken
Westhoven	Paula	Ministerie van Economische Zaken
Witsenburg	Els	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen

Ministerie van Economische Zaken (2005), *'Voorzienings- en leveringszekerheid energie'*, brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 29 023 II, nr. 9

Ministerie van Economische Zaken (2016), *'Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement'*, brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 31 239 II en 30 196 II, nr. 211

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016), *'Werkwijzer rijksinpassingsplannen binnen de Rijkscoördinatieregeling voor energieprojecten'*

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Bureau Energieprojecten, Relevante projectdocumenten, zoals startnotities, inpassingsplannen, vergunningen via <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/bureau-energieprojecten/afgeronde-projecten>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Bureau Energieprojecten (2016), *'Handleiding vergunningverleningsproces voor Projecten van gemeenschappelijk belang voor trans-Europese energie-infrastructuur'*, als bedoeld in artikel negen, eerste lid, van Verordening 347/2013

Rijksoverheid, Inter Provinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, *'Code Interbestuurlijke Verhoudingen'*, 2013

Twynstra Gudde (2015), *'Energieprojecten in Nederland: Leerervaringen in omgang met de omgeving'*, rapport in opdracht van het ministerie van Economische Zaken

Werkgroep operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4)(2004), *'Knelpunten en oplossingsrichtingen gaswinning en windenergie'*

Wet- en regelgeving: Algemene Wet Bestuursrecht, Wet ruimtelijke ordening, Elektriciteits- en gaswet, Mijnbouwwet, Crisis- en herstelwet, Tracéwet,