

Kader voor het vormgeven van participatie bij duurzame energieprojecten

versie november 2019

Marc Rijnveld
Nienke van Schie

Deze publicatie is een van de uitkomsten van de Green Deal “participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten”. Het doel van deze Green Deal is om gezamenlijk inzichten en ideeën te ontwikkelen en te delen om participatieprocessen te verbeteren bij het inpassen van duurzame energieprojecten in de fysieke en sociale leefomgeving, waardoor:

- *Informatie, kennis, ervaringen en standpunten vroegtijdig en beter worden gedeeld door burgers, bedrijven/marktpartijen, maatschappelijke organisaties en overheden waardoor de uiteenlopende belangen, wensen en ideeën beter in beeld worden gebracht; kwalitatief betere publieke en private besluiten kunnen worden genomen;*
- *Meer draagvlak wordt gecreëerd voor duurzame energieprojecten;*
- *De doorlooptijd van planvorming, ontwikkeling en realisatie van duurzame energieprojecten wordt verkort.*

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	4
1.1.	Doelgroep en plek in de beleidscyclus	4
1.2.	Leeswijzer	5
2.	OMGEVINGSWET EN PARTICIPATIE	6
2.1.	Omgevingsvisie	6
2.2.	Omgevingsplan	6
2.3.	Projectbesluit	7
2.4.	Omgevingsvergunning (aanvraagvereiste).....	8
2.5.	Wat betekent de wet voor participatie bij energieprojecten?.....	8
3.	CRITERIA VOOR PROCESPARTICIPATIE	10
3.1.	Procedurele rechtvaardigheid.....	10
3.2.	Inhoudelijke criteria	11
3.2.1.	Distributieve rechtvaardigheid.....	11
3.2.1.1.	Voorbeeld: Zonneakkers in Emmen	11
3.2.2.	Vertrouwde kennisbasis	12
3.2.3.	Responsiviteit	13
3.2.3.1.	Voorbeeld: Zonnepark Oranjepoort.....	13
3.3.	Procescriteria	14
3.3.1.	Stem geven	14
3.3.2.	Respectvolle en eerlijke behandeling.....	15
3.3.3.	Procesinformatie	15
4.	KANTEKENINGEN BIJ ACCEPTATIE	16
4.1.	Nut en noodzaak van een project	16
4.2.	Maatschappelijke spanning.....	16
4.3.	Wantrouwen jegens beslissers.....	16
4.4.	Belangen in het geding	17
1.1.	Dynamische voorkeuren	17
4.4.1.	Voorbeeld: Energievisie.....	18
4.5.	Acceptatie door overheden	18
5.	DIAGNOSE	20
5.1.	Interafhankelijkheid	20
5.1.1.	Partijen in het gebied	21
5.1.2.	Voorafgaande beleids- en besluitvorming	22
5.1.3.	Historie van een gebied of locatie.....	22
5.1.4.	Voorbeeld: Windpark Noordrand Goeree-Overflakke	22
5.2.	Betrokkenheid	23
5.2.1.	Belangen	23
5.2.2.	Risico's en onzekerheid	24
5.2.3.	Perspectief op participatie	25

5.4	Kenmerken van de energietechnologie	25
5.4.1	Windenergie.....	25
5.4.2	Zonne-energie	26
5.4.3	Biomassa	26
5.4.4	Geothermie	27
5.5	Voorbeeld: Geothermie Westland	27
5.6	Voorbeeld: het belang van een diagnose.....	29
5.6.1	Casus E-1: participatie als doel.....	29
5.6.2	Casus E-2: participatie als middel.....	29
6.	ONTWERP VAN HET PARTICIPATIEPROCES.....	31
6.1.	Van diagnose naar participatie opties.....	31
6.2.	Intensiteit van participatie	32
6.3.	Procesplan.....	33
6.4.	Intenties van de initiatiefnemer.....	34
6.5.	Representatie	34
6.6.	Middelen en competenties	35
7.	CONCLUSIE.....	36

1. INLEIDING

De realisatie van duurzame energieprojecten op land verloopt langzamer dan we zouden willen. Dit komt onder andere door maatschappelijke weerstand tegen deze projecten. Die ontstaat als omwonenden het besluitvormingsproces als onrechtvaardig ervaren. Of als zij zich verzetten tegen de omgevingseffecten van duurzame energieprojecten. Zij maken zich dan zorgen over de aantasting van het landschap door een nabijgelegen zonnepark, vrezende geluidsoverlast van windmolens, of zijn bang dat een biomassavergister stank verspreidt. Een kwart van de Nederlanders accepteert niet dat er grootschalige hernieuwbare energieproductie in hun buurt komt.¹ Dit zorgt voor een vertraging van de realisatie van deze projecten en dat is problematisch in het licht van het nakomen van de energie- en klimaatdoelstellingen.

Beleidsmakers en ontwikkelaars verwachten dat maatschappelijke weerstand afneemt als partijen op de juiste wijze participeren bij een duurzaam energieproject. Als zij tijdig zijn gehoord, hun input hebben kunnen geven in het proces, en/of in het project rekening is gehouden met de door hen ervaren gevolgen, dan zullen zij minder weerstand bieden en de komst van het project makkelijker accepteren.² Zo is de gedachte.

Maar wat is dan 'de juiste wijze'? Wanneer is participatie bij duurzame energieprojecten effectief, en wanneer draagt het bij aan acceptatie? Wanneer gebeurt dat niet en werkt participatie juist weerstand in de hand? De omgevingswet die in werking treedt in 2021, laat veel ruimte voor de eigen invulling van participatie door initiatiefnemers en overheden. Dat levert veel vragen op vanuit de praktijk over hoe die processen in te vullen. In dit document gaan wij daarom in op criteria die partijen in de praktijk kunnen helpen bij het vormgeven van participatie. Er is namelijk niet één optimaal participatieproces; verschillende vraagstukken en contexten vragen om verschillende vormen en intensiteiten van participatie^{3 4}. In dit stuk geven we kaders mee voor het vormgeven van die participatieprocessen bij duurzame energieprojecten op land. Die zijn deels gebaseerd op principes voor procedurele rechtvaardigheid. Het andere deel is gebaseerd op de aard en de context van het project. Die bepalen welke instrumenten geschikt zijn om een participatiestrategie vorm te geven.

In deze publicatie bieden we een kader voor het vormgeven van participatie. We willen daarbij meer bieden dan een lijst met technieken en instrumenten. Op basis van de ervaringen met duurzame energie besteden we aandacht aan de diagnose van een vraagstuk vanuit het idee dat met maatwerk meer bereikt kan worden.

1.1. Doelgroep en plek in de beleidscyclus

Deze publicatie is primair bedoeld voor initiatiefnemers van duurzame energieprojecten om hen te helpen bij het vormgeven van hun participatiestrategie. Ook gemeenten kunnen dit document gebruiken omdat zij de participatieplannen samen met de initiatiefnemers opstellen of die plannen beoordelen. "Het is aan vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of parlement) om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van vroegtijdige participatie."⁵

Deze afbakening hangt ook samen met de fase van besluitvorming: het gaat om participatie in de laatste fase van ruimtelijke ontwikkeling, wanneer de initiatiefnemers nadrukkelijker in beeld komen en hun plannen voor een project aan de omgeving voorleggen. Daar zijn dan al processen van visievorming en planvorming aan vooraf gegaan. De rol van de overheid verandert van initiërend naar

¹ Motivaction, Publieksmonitor Energie 2017

² Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, 2008

³ Wilcox 1994

⁴ Beers, P.J., Sem Oxenaar en Igno Notermans (2019) Burgers, overheden en de transitie naar aardgasvrije wijken.

⁵ Nota van Toelichting op het Omgevingsbesluit, 2017:66

toetsend. Dat vraagt om een ander denkkader; in plaats van draagvlak te zoeken voor ideeën van de overheid, gaan overheden, burgers en bedrijven in gesprek over een concreet plan van een initiatiefnemer.

1.2. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk schetsen we een belangrijke ontwikkeling voor het realiseren van ruimtelijke projecten, namelijk de invoering van de omgevingswet. Die stelt participatie verplicht en biedt tegelijk ruimte om die naar eigen inzicht in te vullen. Vervolgens bieden we in hoofdstuk 3 criteria voor procesparticipatie. Die helpen om een participatiestrategie vorm te geven en te beoordelen of deze voldoet aan de uitgangspunten van een betrouwbaar proces. In het 4^e hoofdstuk plaatsen we vervolgens een aantal kanttekeningen bij de acceptatie van duurzame energieprojecten, omdat een goed proces geen garantie biedt voor de acceptatie van een plan. Dat brengt ons bij de hoofdstuk 5 waarin we ingaan op het stellen van een diagnose: in welke mate zijn partijen van elkaar afhankelijk en hoe betrokken zijn zij? Hieruit volgt in hoofdstuk 6 het ontwerpen van een participatieproces en ronden we af met een conclusie in het zevende en laatste hoofdstuk.

2. OMGEVINGSWET EN PARTICIPATIE

De Omgevingswet (Ow) treedt in 2021 in werking en brengt verplichtingen met zich mee voor participatie. De wet gaat uit van minder regels en meer betrokkenheid van burgers bij de ruimtelijke inrichting van de omgeving. Het beschermen en benutten van de leefomgeving wordt daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en burgers. De wet biedt ruimte voor de samenleving om initiatieven te ontplooiën en voor het bevoegd gezag om daarbij burgerparticipatie te eisen.⁶ Dat wil zeggen *“het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”*.⁷ De nieuwe wet is relevant voor duurzame energieprojecten. Daarom zetten we de instrumenten op een rij en beschrijven de eisen die de wet stelt aan participatie.

Voor de realisatie van duurzame energieprojecten zijn met name het *projectbesluit* en de *omgevingsvergunning* van belang. Daarin zijn specifieke randvoorwaarden meegegeven aan participatie. Deze zijn in §2.3 en §2.4 verder toegelicht. Het komt er in het kort op neer dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor participatie bij het projectbesluit en de initiatiefnemer bij de omgevingsvergunning. Het gaat nadrukkelijk niet om de formele inspraakprocedure maar om een vormvrij, interactief proces met belanghebbenden in de ontwikkelfase van een project. *“Hierbij gaat het om het horen en zorgvuldig afwegen van de belangen van de direct betrokkenen bij het initiatief, waarbij de initiatiefnemer in eerste instantie verantwoordelijk is voor een zorgvuldig proces.”*⁸

Aan de realisatie van energieprojecten gaan besluitvormingsprocessen vooraf van visievorming en planvorming. De initiatiefnemers van duurzame energieprojecten spelen daarin niet of nauwelijks een rol. Het bevoegd gezag daarentegen wel. We zetten de wettelijke instrumenten van de Omgevingswet daarom kort op een rij en lichten toe welke minimale regels over participatie daarin zijn opgenomen.⁹ Omdat participatie in alle instrumenten van de Omgevingswet terugkomt, zijn die namelijk wel op elkaar van invloed.

2.1. Omgevingsvisie

Rijk, provincies en gemeenten stellen ieder een omgevingsvisie op. Dat is een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving.

De visie heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving en niet alleen energie. Het gaat in de visie onder meer over de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

De omgevingsvisie bevat volgens de Omgevingswet (artikel 3.2):

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en
- de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.

Er geldt een motiveringsplicht, dat wil zeggen dat *“bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.”*¹⁰ In de praktijk zien we vaak dat georganiseerde belangenbehartigers participeren in deze processen van visievorming.

2.2. Omgevingsplan

Gemeenten maken een omgevingsplan dat regels bevat voor de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Het plan is een vertaling van de maatschappelijke opgaven uit de visie. Waterschappen en

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34 986, nr. 10 1 (Amendement Van Eijs, Ow 16.55 7e lid)

⁷ Nota van Toelichting op de Omgevingswet, 2014:389

⁸ <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/participatie-in-samenwerking-met-samenleving>

⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>

¹⁰ Artikel 10.7 Omgevingsbesluit

provincies maken enigszins vergelijkbare doorvertalingen in de vorm van verordeningen¹¹. In deze paragraaf beperken we ons tot het omgevingsplan van de gemeente.

Het omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen over activiteiten zoals duurzame energieopwekking.

De gemeenteraad stelt het plan vast en kan regels stellen in de vorm van o.a.:

- Toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden.
- Direct werkende algemene regels. Burgers en bedrijven moeten zich aan deze regels houden als ze activiteiten uitvoeren.
- Vergunningplicht voor bepaalde activiteiten. De gemeente stelt dan ook beoordelingsregels vast. Met beoordelingsregels beschrijft de gemeente hoe ze een vergunningaanvraag voor activiteiten inhoudelijke zal beoordelen.
- Omgevingswaarden. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente een maximale omgevingswaarde voor geur vaststelt.
- Buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanwijzen waarbij participatie van -en overleg met-derden verplicht is voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan worden gedaan.
- Een alternatief voor algemene regels opnemen in het omgevingsplan, is de projectprocedure toepassen. Dit alternatief kan de gemeente alleen gebruiken als de aanpassing van het omgevingsplan nodig is voor een project met een publiek gemeentelijk belang. De gemeenteraad kan met de projectprocedure de regels in het omgevingsplan wijzigen. Bijvoorbeeld voor een project voor de aanleg van een rondweg om een dorp.

Als een gemeente een omgevingsplan gaat maken, dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. Bij de *kennisgeving* van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen geeft de *gemeenteraad* aan hoe burgers, bedrijven, bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en bedrijven worden betrokken.¹² In de kennisgeving staat ook hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven. Bij de *vaststelling* van het omgevingsplan door de gemeenteraad moet duidelijk zijn hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn geweest. Wie bij deze vroegtijdige participatie zijn betrokken, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang ervan, en de invloed op de fysieke leefomgeving.¹³ Ook hier geldt een motiveringsplicht voor het bevoegd gezag waarin bij de vaststelling van het plan wordt aangegeven hoe participatie is vormgegeven en wat het heeft bijgedragen.

2.3. Projectbesluit

Voor het realiseren van complexe ruimtelijke projecten zoals een windpark is het projectbesluit als instrument in de Omgevingswet opgenomen. Onder een project vallen alle activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, zoals het bouwen van bouwwerken of het tot stand brengen van installaties of werken. De projectprocedure bestaat uit de volgende onderdelen: 1) Kennisgeving voornemen; 2) Kennisgeving participatie; 3) Verkenning; 4) Voorkeursbeslissing; en 5) Projectbesluit. We behandelen het projectbesluit hier niet volledig, maar beschrijven alleen op welke manier om publieksparticipatie wordt gevraagd in de vijf onderdelen.

1. Bij de kennisgeving van het *voornemen* om een projectbesluit vast te stellen, geeft het bevoegd gezag aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.¹⁴ Deze partijen moeten in ieder geval de gelegenheid krijgen om mogelijke oplossingen voor de opgave aan te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.
2. Bij duurzame energieprojecten is vrijwel altijd sprake van een private initiatiefnemer. In dat geval maken bevoegd gezag en initiatiefnemer samen afspraken over de rol van het bevoegd

¹¹ Artikel 2.4 en 2.5 Omgevingswet

¹² Artikel 16.29 Omgevingswet

¹³ Artikel 10.2 lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit.

¹⁴ Artikel 5.47 3^e lid Omgevingswet

gezag en de rol van de initiatiefnemer. In de *kennisgeving participatie* staat welke afspraken hierover zijn gemaakt. In deze *kennisgeving participatie*¹⁵ staat verder:

- wie worden betrokken, waarover en wanneer,
 - wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer,
 - waar meer informatie beschikbaar komt.
3. In de *verkenning* onderzoekt het bevoegd gezag verschillende oplossingen voor een opgave. Hieronder vallen ook oplossingen die anderen aandragen. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen die dat hebben gedaan, kunnen aan het bevoegd gezag vragen een deskundige over hun oplossing te raadplegen. Het bevoegd gezag kan ook zelf een deskundige om advies vragen over de aangedragen oplossingen voor de opgave.
 4. Met de *voorkeursbeslissing* sluit de verkenningsfase af.¹⁶ Ook hiervoor geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft dan aan hoe derden zijn betrokken en welke oplossingen zij eventueel hebben aangedragen.
 5. Bij het vaststellen van een *projectbesluit* wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.¹⁷ Het besluit gaat ook in op de eventuele oplossingen die derden hebben aangedragen. Overigens kan iedereen zienswijzen naar voren brengen op het ontwerpprojectbesluit.

2.4. Omgevingsvergunning (aanvraagvereiste)

De Omgevingsregeling is de ministeriële regeling bij de Omgevingswet. Hierin staan de regels voor het gebruik van de wet en de AMvB's in de praktijk. De initiatiefnemer moet bij het aanvragen van een vergunning aangeven of -en zo ja, hoe- aan participatie is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.¹⁸

*“Omgevingsvergunningen verschillen van elkaar. Daarom is niet vastgelegd hoe participatie moet plaatsvinden. De vergunningaanvrager moet daar zelf vorm aan geven. Dit is natuurlijk ook afhankelijk van de soort activiteit. Verder hangt de vorm af van de maatschappelijke belangen en belangen van derden. Op deze manier wordt voorkomen dat het participatietraject een afvinklijstje wordt.”*¹⁹

Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het organiseren van participatie. *Hoe* hij dat doet, hangt af van wat er is vastgelegd in het projectbesluit. De gemeente Emmen heeft bijvoorbeeld aanvullende doelen gesteld voor participatie bij grondgebonden zonneparken (zie §3.2.1.1).

2.5. Wat betekent de wet voor participatie bij energieprojecten?

We zien dat plannen een steeds concretere vorm krijgen in het traject van visievorming tot vergunningverlening. Van vlekken op een kaart tot gebiedsopgaves en inpassingsplannen. Het karakter van participatie verandert naarmate de locatie en omvang van een project duidelijk worden. De initiatiefnemers komen nadrukkelijker in beeld en ook de mogelijke gevolgen voor de omgeving worden concreter. Daar zijn weliswaar al processen van visievorming en planvorming aan vooraf gegaan. De rol van de overheid verandert van initiërend naar toetsend. Dat vraagt om een ander denkkader; in plaats van draagvlak te zoeken voor ideeën van de overheid, gaan overheden, burgers en bedrijven nu in gesprek over een concreet plan van een initiatiefnemer.

De wet biedt ruimte voor de eigen invulling van participatie door initiatiefnemers en overheden. In de huidige praktijk van visievorming tot projectbesluit komen de opvattingen van burgers slechts beperkt aan bod. Er is geen garantie dat het vanzelf beter zal gaan.²⁰ Wij beschrijven daarom in het volgende

¹⁵ Artikel 5.3 Omgevingsbesluit

¹⁶ Artikel 5.5 Omgevingsbesluit

¹⁷ Artikel 10.2 Omgevingsbesluit

¹⁸ Informatieblad Participatie in de Omgevingswet

¹⁹ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/participatie/participatie-wet/omgevingsvergunning/>

²⁰ S. Akerboom (2018) Between participation and energy transition.

deel een aantal criteria die partijen in de praktijk kunnen helpen bij het vormgeven van participatie, en die kunnen bijdragen aan de ervaren betrouwbaarheid van participatieprocessen.

3. CRITERIA VOOR PROCESPARTICIPATIE

Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project. De manier waarop een initiatiefnemer of overheid het participatieproces vormgeeft, heeft veel invloed op hoe belanghebbenden het proces ervaren. In dit deel beschrijven we de belangrijkste inhoudelijke en proces criteria voor procesparticipatie. Samen dragen die bij aan het vergroten van de betrouwbaarheid van een besluitvormingsproces en de mate van acceptatie van de uitkomsten van dat proces.

We gaan hieronder kort in de op de oorsprong van de criteria die zijn ontstaan vanuit het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid van overheidshandelen. Vervolgens beschrijven we de inhoudelijke en proces criteria voor het vormgeven van participatieprocessen.

3.1. Procedurele rechtvaardigheid

Een belangrijke taak van de overheid is om het algemeen belang te dienen en dat op een eerlijke en acceptabele manier te doen. Die taak is het best gediend als de besluiten van de overheid niet alleen voldoen aan de wet, maar ook recht doen aan de belangen van burgers, en dat de besluiten in het algemeen worden geaccepteerd.²¹ De gangbare opvatting is dat burgers die voordeel hebben van een besluit dat zullen accepteren en dat mensen die er nadeel van ondervinden het zullen afwijzen. Gedragswetenschappelijk onderzoek naar *procedurele rechtvaardigheid* toont echter keer op keer aan dat de gevoelens van eerlijke of oneerlijke behandeling van burgers een zeer sterke invloed hebben op de acceptatie van beleidsbeslissingen.²² Anders gezegd, de acceptatie van overheidsbesluiten is slechts deels afhankelijk van de effecten op omwonenden en de omgeving. De manier waarop het besluit tot stand is gekomen en hoe omwonenden en de omgeving daarbij zijn betrokken draagt daar in vergelijkbare mate aan bij.

Procedurele rechtvaardigheid is uitgebreid bestudeerd in de relatie tussen de overheid en burgers. Er is geen uitgebreid onderzoek bekend naar het gevoel van rechtvaardigheid bij burgers in besluitvormingsprocessen die zijn vormgegeven door een private initiatiefnemer voor duurzame energie. We gaan ervan uit dat dezelfde criteria voor participatie die voor overheden gelden, ook van toepassing zijn op private initiatiefnemers.²³ Immers, voor de omgeving zijn de effecten en het belang van betrokkenheid hetzelfde. De Omgevingswet biedt overigens de ruimte voor (lokale) overheden en projectontwikkelaars om samen op te trekken in het vormgeven van participatie en op basis van de praktijkervaringen is dat een verstandige keuze.

Het doel van het vormgeven van een participatietraject is tweeledig; enerzijds dient het een inhoudelijk doel, waarmee het project of het besluit wordt verbeterd zodat het tegemoet komt aan belangen of zorgen van omwonenden en belanghebbenden. Anderzijds is er een procesdoel dat erop is gericht om de rechtvaardigheid van het proces te vergroten en daarmee de legitimiteit van de uitkomsten.

²¹ Bos, Kees van den, Lynn van der Velden, and E. Allan Lind. "On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts." *Utrecht L. Rev.* 10 (2014): 3

²² Lind, E. Allan, and Christiane Arndt. *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*. No. 6. OECD Publishing, 2016:7

²³ Maguire, L. A., & Lind, E. A. (2003). Public participation in environmental decisions: stakeholders, authorities and procedural justice. *International Journal of Global Environmental Issues*, 3(2), 133-148.

3.2. Inhoudelijke criteria

De kwaliteit van een duurzaam energieproject bestaat niet alleen uit een technisch volmaakte inpassing vanuit het perspectief van een ontwikkelaar. Het project komt in een gebied met eigen kenmerken en waarden. Door het organiseren van participatie kunnen omwonenden en belanghebbenden bijdragen aan het ontwerp door heel specifieke (gebieds-)kennis in te brengen. Bijvoorbeeld over het gebruik van de infrastructuur (kinderen fietsen er naar school), wateroverlast (bij extreme regen komt op die plek water naar boven) of sociale cohesie in de buurt (het ontwerp doorsnijdt de buurt). Door participatie verschuift de focus van een 2-D-projectie van bovenaf op een kaart naar een 3-D-beeld vanuit de plek waar het project is voorzien en zelfs een 4-D-film als we de factor tijd meenemen. Dat draagt bij aan de inhoudelijke verbetering van plannen en daarmee aan de mate van acceptatie. We onderscheiden drie criteria voor participatie die bijdragen aan de inhoudelijke kwaliteit van een duurzaam energieproject. Dat zijn 1) distributieve rechtvaardigheid, 2) vertrouwde kennisbasis en 3) responsiviteit. In de volgende paragrafen lichten we deze criteria toe.

3.2.1. Distributieve rechtvaardigheid

Distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op een eerlijke verdeling tussen de lusten en de lasten van een project. Duurzame energieprojecten hebben invloed op de openbare ruimte. Zonnevelden nemen ruimte in beslag die zich lastig laat combineren met andere functies zoals natuur of landbouw. De kosten en baten zijn vaak ongelijk verdeeld over landeigenaren, ontwikkelaars en de omgeving. De laatste draagt de lasten in de zin van overlast door geluid of stank, of een verandering van het vertrouwde landschap. De initiatiefnemers krijgen de baten. Er is vraag naar een eerlijke verdeling van de lasten en baten. Een van de meest gebruikte instrumenten is een omgevingsfonds. Vanuit de exploitatie van bijvoorbeeld een windpark wordt geïnvesteerd in de aantrekkelijkheid van de omgeving via een gebiedsfonds. Andere vormen van de verdeling van baten zijn bijvoorbeeld voordelige financiële participatie van omwonenden in een zonnepark, of bewonerskorting op de prijs voor (bio)gas. Daarnaast zien we ook dat ontwikkelaars investeren in aanpassingen van de infrastructuur, zodat het niet voor rekening van de gemeenschap komt. Ontwikkelaars maken deze afspraken op basis van vrijwilligheid, maar het bevoegd gezag kan ook aanvullende voorwaarden stellen, zoals het voorbeeld in de volgende paragraaf laat zien.

3.2.1.1. Voorbeeld: Zonneakkers in Emmen

Emmen legde in 2012 vast dat de gemeente in 2050 CO₂ neutraal wil zijn.²⁴ Vervolgens formuleerde de gemeente beleid om de ontwikkeling van grondgebonden zonnepanelen mogelijk te maken.²⁵ Emmen kende een roerige geschiedenis van verzet tegen een windmolenpark bij Barger-Compascuum. Het bestuur vond het daarom belangrijk om maatschappelijke partijen op een zorgvuldige wijze te betrekken bij de ontwikkeling van zonneweides. In de structuurvisie werd *“overtuigend maatschappelijk draagvlak”* als voorwaarde gesteld voor de ontwikkeling van zonne-energie. Dat is meer dan *“de afwezigheid van verzet, of stilzwijgende acceptatie bij omwonenden [..]. De ervaringen met duurzame energieprojecten (zon en wind) leren dat draagvlak samenhangt met de ruimtelijke kwaliteit van het project, de voordelen die het project oplevert voor de maatschappij en het proces van betrokkenheid van de omwonenden. Draagvlak creëren in het kader van de ontwikkeling van een zonneakker in Emmen houdt in dat een initiatiefnemer een actieve houding aanneemt richting inwoners. Inwoners moeten vroegtijdig mee kunnen denken in de keuzes die gemaakt worden voor o.a. de ruimtelijke inrichting en het (financiële) van een participatiemodel.”*²⁶

Financiële participatiemodellen

²⁴ Emmen geeft Energie, Energienota Emmen 2017-2020

²⁵ Structuurvisie Emmen Zonneakkers

²⁶ Gemeente Emmen, Beleidsnotitie ‘Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken’ 2017: 2

Om de initiatiefnemer op weg te helpen hanteerde de gemeente drie financiële participatiemodellen voor zonneweides. Op die manier kregen omwonenden de keuze om te delen in de opbrengsten van het project. Het werd aan de initiatiefnemer overgelaten om 'overtuigend maatschappelijk draagvlak' te verkrijgen. De beschikbare modellen -in volgorde van prioriteit- waren;

1. *Regeling verlaagd tarief energielasting*: Door gebruik te maken van de postcoderoos-regeling en door het oprichten van een energiecoöperatie met leden uit de omgeving, hebben zowel individuele leden als de coöperatie een financieel voordeel van de zonneakker. Een vereiste voor het opzetten van een zonneakker is dat een initiatiefnemer – in samenwerking en afstemming met de gemeente Emmen- toetst of er in het postcoderoosgebied van de zonneakker belangstelling is voor de oprichting van een lokale energiecoöperatie.
2. *Coöperatief eigenaarschap*: Omwonenden kunnen zich organiseren in een coöperatie en een deel van de zonne-akker kopen en exploiteren. Het rendement komt ten gunste van omwonenden en het collectief kan besluiten hoe de opbrengsten worden verdeeld.
3. *Aandeelhouderschap*: Omwonenden hebben geen eigenaarschap maar kunnen mee-investeren tegen een vooraf vastgesteld rendement. De initiatiefnemer is gehouden om minimaal 50% van de beoogde investeringsomvang beschikbaar te stellen in de vorm van obligaties of aandelen. De draagvlakeis is dat tenminste 10% van de beoogde investeringsomvang van de zonneakker zou moeten worden uitgegeven aan omwonenden.

Mochten deze vormen van participatie niet op belangstelling kunnen rekenen vanuit de omgeving, dan zou de gemeente in principe geen vergunning verlenen voor een zonne-project. Overigens werd er wel rekening gehouden met eventuele andere uitkomsten die ook ten gunste zouden kunnen vallen aan omwonenden. Als dat aantoonbaar het geval was, dan zouden projecten niet geblokkeerd worden als omwonenden niet bereid zouden zijn tot participatie.

3.2.2. Vertrouwde kennisbasis

Een kennisbasis is een brede set van informatie over een energieproject en de gebiedscontext, waarover partijen het met elkaar eens zijn. Duurzame energieprojecten roepen vaak tal van technische vragen op en eventueel ook onenigheid over de omgevingseffecten. In de praktijk kan er dan een rapportenstrijd ontstaan tussen experts die -afhankelijk van de opdrachtgever- betogen wat de effecten zijn van, bijvoorbeeld, windmolens op de vogelpopulatie, de besmettingsrisico's van mestvergiftiging of de impact van een zonnepark op het lokale toerisme. Hoewel er veel onzekerheden zijn omtrent duurzame energie en dat veel vragen oproept, kan een niet aflatende stroom van rapporten ook verwarring veroorzaken en omslaan in scepsis.²⁷ Het beschikbaar stellen van betrouwbare en vertrouwde informatie is niet eenvoudig. Onderzoek naar de opslag van CO₂ heeft laten zien dat het dan niet alleen gaat om de objectieve kwaliteit van informatie maar ook om het type informatie en de afzender.²⁸ Bij grote onenigheid over kennis kan het helpen om een proces van *joint-fact finding* te organiseren.²⁹ Daarin werken belanghebbenden samen -vanuit verschillende perspectieven en belangen- aan het ontwikkelen van data en informatie, de analyse van feiten, en ontwikkelen zij met elkaar aannames en gebruiken de informatie om tot besluiten te komen. Andere vormen van het vergroten van de betrouwbaarheid van kennis zijn het gezamenlijk opdracht geven aan experts, of het opzetten van reflexieve monitoring, waarbij gehinderden zelf metingen verrichten, bijvoorbeeld naar geluid of schaduwwerking. Deze werkvormen dragen allemaal bij aan het vergroten van het vertrouwen in de kennis op basis waarvan mensen inschattingen maken van de effecten van een energieproject.

²⁷ Field, P., Kansal, T., Morris, C., & Smith, S. Resolving Land and Energy Conflicts. 2018:130

²⁸ Terwel, B. W. Origins and consequences of public trust: towards an understanding of public acceptance of carbon dioxide capture and storage. 2009: 130

²⁹ Ehrmann, John R., and Barbara L. Stinson. "Joint fact-finding and the use of technical experts." The consensus building handbook (1999): 375-99.

3.2.3. Responsiviteit

Responsiviteit heeft betrekking op de mate waarin de initiatiefnemer en het bevoegd gezag signalen uit de omgeving opvangen, interpreteren en verwerken. Participatie biedt belanghebbenden de ruimte om hun ideeën en zorgen te delen met de initiatiefnemer en met anderen. Dat kan gaan over het energieproject of over zaken die nu al overlast geven, zoals geluidhinder door luchtvaart. Het is voor de omgeving wel belangrijk dat er ook iets met hun inbreng wordt gedaan.³⁰ Het gaat nadrukkelijk niet om invloed van de omgeving op het eindresultaat, maar om de rol die hun inbreng speelt bij de afwegingen rondom een project. Op die manier worden participanten geconfronteerd met de opvattingen, opinies en inzichten van anderen. Zij zullen eerder geneigd zijn hun opvattingen te veranderen of een meer gematigd standpunt in te nemen als zij begrijpen wat de belangen van anderen zijn.³¹ Dat kan bijdragen aan de mate van acceptatie van het project, zelfs als dat niet in het voordeel van omgevingspartijen is.

3.2.3.1. Voorbeeld: Zonnepark Oranjepoort

Het Zonnepark Oranjepoort in Emmen, ontwikkeld binnen het in 3.2.1.1 beschreven gemeentelijk beleid voor zonneakkers, laat zien hoe een initiatiefnemer zich responsief naar haar omgeving kan opstellen. Bij de ontwikkeling en aanleg van Oranjepoort, een zonneakker van 35 ha. is op diverse manieren aangesloten bij zaken die leven of opspeelden in de omgeving. Initiatiefnemer is de Vereniging Parkmanagement Bedrijventerreinen ((VPB) uit Emmen. Zij werkt nauw samen met de gemeente Emmen en met Groen Leven als ontwikkelaar en bouwer.

Bijzondere start

Het project ging op een bijzondere manier van start. De gemeente Emmen wilde zonnevelden aanleggen ter verduurzaming van een bedrijventerrein, en wilde dat de omgeving daarvan kon meeprofiteren. De gemeente heeft een tender opgesteld, met specifieke eisen over o.a. lokale betrokkenheid. Ook moesten aanbiedingen passen binnen de gemeentelijke beleidsnotitie 'Maatschappelijk draagvlak zonneakkers' (2017).

Lokale betrokkenheid

Groen Leven won de tender en heeft daaraan nog zaken toegevoegd om de maatschappelijke meerwaarde te vergroten, zoals de oprichting van een opleidingsinstituut en een *fieldlab* van 1 ha. om nieuwe materialen te ontwikkelen en te testen. De wens een dergelijk instituut op te richten komt voort uit de ervaring van Groen Leven dat het lastig is om lokaal (en zelfs nationaal) geschoold personeel te vinden voor de installatie van zonnevelden.

Er is een lokale energie coöperatie opgericht; Nieuw Oranjepoort. Groen Leven heeft 0,5 MW geschonken aan de coöperatie die de panelen in eigendom heeft. Hierdoor ondervinden de bewoners direct financieel voordeel, wat de mate van acceptatie van de zonneweide heeft verhoogd. Het was voor Groen Leven een behoorlijke investering, maar "*bij zo'n groot park is dat het wel waard*" (projectleider Oranjepoort). Er is veel enthousiasme ontstaan en vanuit de coöperatie willen de omwonenden nu hun dorpen verder verduurzamen.

Ook op andere manieren is geprobeerd de lokale omgeving te laten profiteren van de ontwikkelingen. Zo werd het kartonnen verpakkingsmateriaal van de zonnepanelen niet opgehaald door ROVA, maar door de lokale voetbalvereniging die daarmee wat inkomsten had. Dit had een positief effect op de beeldvorming over het project.

Ook de aangrenzende dorpen Oranjedorp en Nieuw-Dordrecht zijn actief betrokken bij de planvorming. Voor de inwoners bleken vooral de landschappelijk inpassing van de zonneakkers van belang ("*wat zie ik er straks van*"), en de invloed op de waarde van de huizen. Aan deze zorgen is tegemoetgekomen door de inwoners samen met een landschapsarchitect plannen te laten maken voor landschappelijk inpassing van het zonnepark. Daarnaast is het effect van het zonnepark op de waarde van de huizen onderzocht en besproken met de inwoners, waardoor de zorgen afnamen.

³⁰ Lind, E. Allan, and Christiane Arndt, *ibid*, 2016: 29

³¹ S. Akerboom, *Between participation and energy transition*, 2018:17

In de tender was ook geformuleerd dat lokale bedrijven de kans moesten krijgen om in te schrijven op de bouwwerkzaamheden. Voor het grootste deel van de werkzaamheden is lokale aanbesteding gelukt (4 miljoen binnen een straal van 15 km). Het betrof grondwerkzaamheden, verhuurmiddelen, materialen, bekabeling, aansluiting, afval afvoer, beveiliging, hekwerken, en inhuur van personeel.

Lessen

De projectleider is zeer tevreden over het verloop van dit proces; *“Er wordt gesproken over ‘ons zonnepark’, en dat is precies wat je wilt bereiken”*. Zijn conclusie is dan ook: *“hoe meer je de buurt betreft in het voortraject, hoe beter”*. Belangrijke les voor Groen Leven was het belang van de rol van de gemeente in het proces. De gemeente Emmen voelde zich verantwoordelijk en had een initiërende rol. Dat is voor de beeldvorming over het project van groot belang geweest.

Voor de gemeente waren er ook lessen. Zo is in hun perspectief niet voldaan aan de afspraken rond elektriciteitslevering en financiële participatie van lokale bedrijven. De les die de gemeente hieruit haalt is dat in het contract ook sancties moeten worden gezet op het niet nakomen van afspraken.

3.3. Procscriteria

Naast inhoudelijke criteria zijn er ook procscriteria. Die gaan over hoe het proces van besluitvorming en betrokkenheid wordt beleefd. Omwonenden, lokale bedrijven en belangenbehartigers die van mening zijn dat het project invloed heeft op hun eigendommen, hun dagelijkse gang van zaken, of hun belangen, hebben het recht om hun stem te laten horen. In de meest sobere vorm hebben belanghebbenden het recht om hun zienswijzen in te dienen bij het bevoegd gezag.³² De Omgevingswet die naar verwachting in 2021 van kracht is stelt verdergaande eisen aan participatie door te verplichten dat belanghebbenden vroegtijdig worden betrokken (zie ook 2.3). Het achterliggende idee is dat burgers het beste in staat zijn om hun leefomgeving te beschermen. Het is overigens nu al praktijk dat de initiatiefnemer in gesprek gaat met de omgevingspartijen, dus dat is niets nieuws.

Zoals we in de introductie van dit hoofdstuk hebben toegelicht, draagt de kwaliteit van het proces bij aan het gevoel van rechtvaardigheid van omgevingspartijen. Deze intrinsieke waarde van het proces draagt bij aan de mate van acceptatie en legitimiteit van de besluitvorming over energieprojecten. Het effect daarvan is groter voor mensen met een gematigde opvatting dan voor mensen die dieperliggende morele bezwaren hebben. Niettemin draagt een eerlijke behandeling wel bij aan een gevoel van inclusiviteit, ongeacht de opvattingen over het besluit.³³

We onderscheiden drie procscriteria voor participatie die bijdragen aan de ervaring van procedurele rechtvaardigheid van een duurzaam energieproject.³⁴ We lichten die hieronder toe.

3.3.1. Stem geven

Omwonenden en belanghebbenden van een duurzaam energieproject moeten de mogelijkheid krijgen om te participeren. Daarin kunnen zij hun zorgen laten horen, meedenken over aanpassingen van het plan en zelfs meebeslissen over investeren. Zij kunnen hun stem laten horen. Partijen verwachten dan ook dat het in hun belang is om te participeren. Soms willen zij bepaalde belangen beschermen of benutten. Soms vragen zij zich af wat de ontwikkeling van een duurzaam energieproject bijdraagt aan hun eigen omgeving. Deze specifieke zorgen en wensen krijgen via participatie een stem in het ontwerp- en afwegingsproces. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.3 moeten

³² Afdeling 3.4 Awb

³³ Lind, E. Allan, and Christiane Arndt, *ibid*, 2016: 21

³⁴ Maguire, L.A. and Lind, E.A. (2003) 'Public participation in environmental decisions: stakeholders, authorities and procedural justice', *Int. J. Global Environmental Issues*, Vol 3, No. 2, p. 134

de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de inbreng van participanten wel gebruiken. Het is aan hen om dat ook te laten zien.

3.3.2. Respectvolle en eerlijke behandeling

Een respectvolle behandeling van mensen in een proces heeft grote invloed op het vertrouwen dat zij stellen in de uitkomsten. Een verklaring hiervoor is dat het bijdraagt aan het gevoel een volwaardig lid te zijn van de samenleving, dat serieus genomen wordt (Lind, 2016:31). We kunnen ons dat allemaal voorstellen en weten tegelijk dat een respectvolle bejegening heel subjectief is. Buiten de gangbare omgangsregels (die per gebied in Nederland kunnen verschillen) zijn er in de publieke sector ook specifieke instrumenten ontwikkeld om dienstverleners te trainen.³⁵ Dat leert hen om te gaan met verschillende menstypen, communicatiestijlen en situaties. Voor de praktijk van duurzame energieprojecten merken we op dat het beleefde en respectvolle gedrag niet alleen beperkt zou moeten zijn tot omgevingsmanagers en communicatieadviseurs, maar ook geldt voor projectontwikkelaars en adviseurs die aan de kant van de initiatiefnemer werken. Het inzetten van een externe onafhankelijke procesbegeleider die voor alle partijen werkt, kan hierbij helpen.

3.3.3. Procesinformatie

Procesinformatie heeft betrekking op de procedurele kant van het besluitvormingstraject. De meeste burgers in Nederland krijgen zelden te maken met formele ruimtelijke besluitvormingsprocedures of inspraak. Voor hen is dat nieuw en misschien zien zij het energieproject ook als een bedreiging van wat zij belangrijk vinden. Dat brengt een gevoel van onbehagen met zich mee, dat zich kan vertalen in wantrouwen jegens het participatieproces. Mensen hebben een sterke behoefte om te begrijpen in welke situatie zij zich in bevinden. Daarbij helpt heldere informatie over;

- Besluitvormingsprocedures die al zijn geweest, die nu lopen en die nog volgen;
- Het doel van het participatietraject;
- De duur van het proces en de planning van beslismomenten;
- Hoe besluitvormers tot afwegingen komen;
- Wie nog meer participeren en wie zij representeren (bijvoorbeeld een andere overheidsorganisatie);
- Wat er gebeurt met de inbreng van alle partijen;
- De verschillende rollen van partijen die meedoen.

Het vaststellen van een gezamenlijke agenda helpt bij het interpreteren van de situatie waarin de partijen zich met elkaar bevinden.³⁶ Het geven van procesinformatie en het helder maken van procesregels zijn belangrijke criteria voor participatie.

Het toepassen van de criteria voor procedurele rechtvaardigheid leiden niet automatisch tot vertrouwen of acceptatie. Er zijn meer zaken die een rol spelen. In het volgende deel stellen we daarom een aantal kanttekeningen bij de geschetste procedurele criteria.

³⁵ Euwema, M. L. van der Velden en C. Koetsenruiter (2010) Praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden, Ministerie van BZK.

³⁶ Laws, D., & Forester, J. (2007). 34 Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration. Handbook of Public Policy Analysis, p. 513.

4. KANTEKENINGEN BIJ ACCEPTATIE

In het voorgaande deel hebben we inhoudelijke en procesmatige criteria beschreven die bijdragen aan het vergroten van de betrouwbaarheid van een besluitvormingsproces en de acceptatie van de uitkomsten. Er zijn echter meer krachten van invloed op de publieke acceptatie van besluiten en of participatieprocessen als betrouwbaar worden ervaren.

4.1. Nut en noodzaak van een project

Als er weerstand ontstaat tegen duurzame energieprojecten dan stellen omgevingspartijen in veel gevallen het nut en de noodzaak van het project ter discussie. Partijen die zich dicht bij het beoogde project bevinden vragen zich af waarom het moet worden ontwikkeld en waarom op die plek. Een verklaring hiervoor is dat omwonenden niet eerder een rol hebben gespeeld in de ruimtelijke besluitvorming. Er zijn weinig mensen die zich interesseren in visievorming en planvorming door de overheid. Pas als een plan vorm begint te krijgen en letterlijk op de grond landt, dan ontstaat het besef dat het energieproject impact heeft op de leefomgeving. Nu is het verleidelijk voor de initiatiefnemer om de noodzaak van het energieproject te verdedigen. Dat levert echter ongemakkelijke situaties op omdat de initiatiefnemer ook een zakelijk belang heeft. Hier ligt een taak voor het bevoegd gezag om het grotere plaatje van de energietransitie te schetsen.

4.2. Maatschappelijke spanning

De bereidheid om te participeren is doorgaans niet op voorhand aanwezig. Die ontstaat pas als er een verstoring is van de status quo, als er een verandering dreigt te komen. Die vormt de aanleiding om actief betrokken te raken om zodoende het besluit te beïnvloeden. In de praktijk uit zich dat vaak in de vorm van een conflict gericht tegen een voorgenomen ontwikkeling.

Overigens kan een conflict meerdere oorzaken hebben die ogenschijnlijk niets te maken hebben met het energieproject. Als burgers te laat worden betrokken op het moment dat al een besluit is genomen en er geen aanpassingsruimte is, dan kan dat weerstand opwekken.³⁷ Weerstand kan ook ontstaan als op andere terreinen een maatschappelijk conflict heeft gespeeld, bijvoorbeeld over een buurthuis of de opvang van statushouders. In die gevallen is samenwerking een beter passende benadering dan te proberen om betrokkenen te overtuigen van het nut van een energieproject. Het herstel van het vertrouwen in de relatie tussen partijen is dan belangrijker dan overeenstemming over de inhoud.³⁸

4.3. Wantrouwen jegens beslissers

Niet iedere burger voelt zich geroepen om op de bres te klimmen als de waarden van de omgeving in het geding komen. Iets meer dan de helft van de Nederlandse bevolking gelooft dat het zin heeft om te participeren.³⁹ Dat betekent dat de andere helft daar niet in gelooft. Is dat dan puur wantrouwen jegens de overheid en initiatiefnemers? Van den Bos beschrijft dat er ook een situatie van onzekerheid kan zijn waarin de burger zich afvraagt of hij de overheid [en initiatiefnemers] wel kan vertrouwen. Een middenweg tussen vertrouwen en wantrouwen. “[..] de burger die nog niet goed weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen [zal] meer op zoek zijn naar informatie over die overheid of de instantie of overheidsvertegenwoordiger waar hij op dat moment mee van doen heeft of van doen zal krijgen. Dit zoekproces hoeft niet per se heel actief te zijn. Ook informatie die toevallig voorhanden is zal worden aangegrepen om een oordeel te vormen over de rechtvaardigheid van de manier waarop men behandeld wordt en de rechtvaardigheid van de uitkomsten die verkregen zijn in

³⁷ SCP, Niet buiten de burger rekenen, 2016:70

³⁸ S. Stronks (2015), ‘Exploring police-citizen conflict and reconciliation through a relational model’ European Journal of Policing Studies 3(1): 342-366.

³⁹ WRR, Vertrouwen in burgers, 2012:37

de interactie met de overheid."⁴⁰ Het zoeken naar informatie over initiatiefnemers komen we in de praktijk vaak tegen. Zo worden ontwikkelaars regelmatig door omwonenden aangesproken op de problemen met energieprojecten die op een andere locatie spelen. Die informatie bepaalt mede het vertrouwen dat omwonenden stellen in de ontwikkelaar.

4.4. Belangen in het geding

Zoals we eerder hebben toegelicht hebben de belangen van omgevingspartijen mede invloed op de mate van acceptatie van een energieproject. Dat geldt in sterke mate wanneer belangen niet worden erkend door de initiatiefnemer; dan kan een conflict ontstaan. Daarom is het letterlijk 'van belang' om de belangen van betrokken partijen te onderzoeken en deze een plek te geven in een participatieproces. Materiële belangen liggen daarbij voor de hand en zijn relatief makkelijk te identificeren, bijvoorbeeld de WOZ-waarde van een huis, de productiecapaciteit van een bedrijf, of het gebruik van infrastructuur. De wet voorziet daarom ook in nadeelcompensatie ten gevolge van planschade. Maar we hebben in paragraaf 3.3 laten zien dat de procedurele belangen net zo belangrijk zijn, ook al zijn die minder zichtbaar.

Belangen komen voort uit het perspectief dat mensen hanteren; de blik waarmee zij naar de werkelijkheid kijken. Er bestaan verschillende perspectieven op hernieuwbare energie naast elkaar en deze perspectieven kunnen ook conflicterend zijn. De initiatiefnemer kijkt bijvoorbeeld vanuit een business-case. De gemeente kijkt vanuit werkgelegenheid en de omwonenden vanuit leefbaarheid. Ieder zal de ontwikkeling van een energieproject vanuit zijn eigen perspectief beoordelen. Het heeft weinig zin om perspectieven uit te sluiten of anderen ervan te overtuigen dat hun perspectief niet relevant is. Ze bestaan naast elkaar. Ook kunnen individuen tegelijkertijd verschillende perspectieven hanteren; ze kunnen bijvoorbeeld zowel bewoner als professioneel betrokkene zijn, met bijbehorend perspectief op de verwachte effecten. Zij kunnen verduurzaming van de energievoorziening net zo belangrijk vinden als de bescherming van de natuur.

We zien in de praktijk dat belangen verenigbaar kunnen zijn en naast elkaar kunnen bestaan. Dat vraagt wel om het ontwikkelen van een relatie tussen de partijen (participatie!) waarin je over elkaars perspectief kunt leren en de mogelijkheid bestaat om opties te ontwikkelen die tegemoetkomen aan meerdere belangen.⁴¹

1.1. Dynamische voorkeuren

Er is een neiging om acceptatie en draagvlak als statisch te beschouwen. Eenmaal vastgesteld met een draagvlakonderzoek zouden die niet meer veranderen. De praktijk laat echter zien dat belangen en de onderliggende waarden dynamisch zijn. Dat heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste weten participerende partijen aan het begin van een traject meestal nog niet (precies) wat hun belangen zijn en waar zij waarde aan toekennen. Omwonenden zijn daar niet mee bezig. Dat kan verklaren waarom bewoners niet van zich laten horen in fasen van visievorming en planvorming. Pas als de eerste schetsen op papier staan voor een zonnepark of een biomassavergister, worden partijen geconfronteerd met een mogelijke verandering in hun leefomgeving. Pas dan ontstaat bewustzijn over de consequenties van een project en ontstaat de behoefte om invloed uit te oefenen op het plan.⁴² De dynamiek komt hier voort uit het onbekende dat kenbaar wordt.

⁴⁰ Kees van den Bos (2011), *Vertrouwen in de overheid*, een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarende individu, BZK.

⁴¹ R. Fisher, W.L. Ury & B. Patton, *Getting to yes, negotiating an agreement without giving in*, 2011

⁴² M. Specht, (2012). *De Pragmatiek van Burgerparticipatie: Hoe burgers omgaan met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden.*

Ten tweede heeft onderzoek laten zien dat er een verschil is tussen de algemene acceptatie van windenergie en de lokale inpassing van windmolens.⁴³ Dat illustreert dat er een verschil is tussen wat mensen in het algemeen vinden en wat zij in hun omgeving accepteren. Wolsink waarschuwt overigens om weerstand tegen een lokale ontwikkeling af te doen als “NIMBY” gedrag. Er zijn namelijk lokale belangen in het geding en die kan een ontwikkelaar of overheid niet zomaar aan de kant schuiven door zorgen af te doen als ‘not-in-my-backyard’-gedrag. De dynamiek van belangen komt hier voort uit een verschil tussen de algemene acceptatie van een energietechnologie en de specifieke ontwikkeling daarvan op een plek waaraan bepaalde waarden worden toegekend.

De laatste bron van dynamiek komt voort uit de confrontatie van verschillende belangen en waarden als partijen met elkaar in gesprek gaan. Er kan dan ‘waarde leren’ plaatsvinden, waarbij partijen (soms gezamenlijk) bepalen welke waarden een gebied heeft en hoe een duurzaam energieproject die kan beïnvloeden. Zolang er participatie is, blijft het leren doorgaan. De identificatie en aanpassing van waarden en belangen is een doorlopend proces.

4.4.1. Voorbeeld: Energievisie

Dit veranderen van voorkeuren tijdens het proces gebeurde bijvoorbeeld bij bewoners van een Twentse gemeente die zich beraadt over herziening van haar Energievisie. De gemeente vatte het plan op om windmolens te plaatsen in het buitengebied. Op die manier zou het mogelijk zijn om met relatief weinig ruimtebeslag te voorzien in duurzame energievoorziening. Dat plan stuitte op sterke publieke weerstand en de gemeente wijzigde haar plannen naar zonne-akkers in het landelijk gebied, verwachting dat deze plannen wél op draagvlak zouden kunnen rekenen. In deze nieuwe context maakten de bewoners echter een andere afweging; in de keuze ‘windmolens of niet’, kozen zij voor geen windmolens. Maar toen de keuze veranderde naar ‘windmolens of zonne-akkers om te voldoen aan de duurzame energie-opgave’, bleken zij toch een voorkeur te hebben voor windmolens. Pas bij confrontatie met het alternatief, werden bewoners zich bewust van de ruimtelijke consequenties, en van welke waarden voor hen van doorslaggevende betekenis waren.

4.5. Acceptatie door overheden

In bovenstaande is aandacht besteed aan participatie van stakeholders bij projecten in duurzame energiesectoren. Naast de toenemende aandacht voor participatieve processen, vindt ook een andere ontwikkeling plaats waarbij burgers actief betrokken zijn bij (ruimtelijke) planvorming; die van lokale of burgerinitiatieven.

In Nederland is steeds meer aandacht voor burgerinitiatieven, op diverse beleidsterreinen. Bij een burgerinitiatief worden publieke taken overgenomen door een groep burgers, die zichzelf hebben georganiseerd, spontaan, rondom een ervaren probleem of ‘gemeenschapsbelang’. Niet overheden of andere partijen bepalen de randvoorwaarden (waarbinnen participatie kan plaatsvinden), maar burgers hebben de leiding en bepalen hun eigen regels en procedures.

Dit wordt steeds vaker gezien als waardevolle strategie voor ruimtelijke ontwikkeling.⁴⁴ Er wordt dan ook in toenemende mate beleidsruimte geschept om dit te ondersteunen. Zo ook in de Omgevingswet die gebaseerd is op het principe van ‘ruimte voor initiatief’. Toch vinden politiek en bestuur het vaak moeilijk om met burgerinitiatieven om te gaan. Hoewel overheden de lokale initiatieven veelal waardevol vinden, zijn zij niet altijd bereid (en in staat) om de noodzakelijke rolverschuiving in de praktijk te brengen en daadwerkelijke ondersteuning te bieden. De structuur en processen van overheidsorganisaties komen veelal niet overeen met de focus en logica van lokale

⁴³ M. Wolsink (2007) Wind power implementation: the nature of public attitudes: equity and fairness instead of ‘backyard motives’. *Renewable and sustainable energy reviews*, 11(6), 1188-1207.

⁴⁴ Beitske Boonstra (2015) Planning Strategies in an Age of Active Citizenship: A post-structuralist agenda for self-organization in spatial planning.

initiatieven.⁴⁵ Om hier adequaat mee om te gaan, zullen lokale overheden moeten overwegen hoe ze meer open kunnen staan voor initiatieven van andere partijen. Het vraagt een vorm van 'overheidsparticipatie'⁴⁶ waarbij de overheid participeert in lokale initiatieven die voornamelijk geleid worden door burgers, die onafhankelijk hun eigen oplossingen voor beleidsproblemen ontwikkelen.⁴⁷

Dit is fundamenteel anders dan participatieprocessen waarin burgers participeren in beleidsontwikkeling dat wordt geïnitieerd en gestructureerd door de overheid. Het vraagt van overheden om zich op te stellen als facilitator in plaats van initiator, supervisor of regulator, en om zich te beperken tot het mogelijk maken of ondersteunen van de initiatie en voorzetting van het lokale initiatief met zo weinig mogelijk interferentie.⁴⁸ Het is voor burgerinitiatieven dus van groot belang om aandacht te besteden aan de verbinding van het planvormingsproces met overheden. Dit wordt ook wel de '(democratische) verankering' van het proces genoemd.⁴⁹

⁴⁵ Arwin van Buuren, van Meerkerk, I., & Tortajada, C. (2019). Understanding emergent participation practices in water governance.

⁴⁶ Raad voor het openbaar bestuur, Loslaten in vertrouwen, 2012

⁴⁷ Edelenbos et al 2017

⁴⁸ Mees et al. 2019

⁴⁹ Edelenbos, J., de Hond, L., & Wilzing, J. D. (2008). Op initiatief van de burger. Over de werking van het gemeentelijk burgerinitiatief.

5. DIAGNOSE

Het vormgeven van een participatieproces is altijd maatwerk omdat het zich afspeelt in een specifiek gebied met eigen kenmerken en partijen. In het nieuwe omgevingsbestel heeft de wetgever zelfs willen voorkomen “dat het participatietraject een afvinklijstje wordt. [...] het is juist een kwestie van enthousiasmeren en meenemen van mensen waarbij participatie een middel is. Dat vergt een actieve rol van het bestuursorgaan en van initiatiefnemers. Op welke wijze participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project [...] en de omgeving.”⁵⁰ Dat vraagt om een diagnose van het energieproject, de partijen en de omgeving waarin het terechtkomt. We gebruiken hier bewust de term diagnose. In tegenstelling tot een analyse omvat een diagnose ook een idee over welke factoren van invloed zijn op een passende ‘behandeling’. In dit geval de meest geschikte vorm voor een participatieproces.

De vraag is wie deze diagnose opstelt. In de bestaande praktijk van duurzame energieontwikkeling doet een initiatiefnemer een deel van de diagnose, en het bevoegd gezag doet dat ook. Er is niet per se afstemming tussen deze twee. Uit geslaagde voorbeelden blijkt dat goede samenwerking tussen partijen wel helpt om een passende participatiestrategie uit te rollen. Er zijn ook geluiden om de diagnose op te laten stellen door een onafhankelijke partij. Dat zou een gebiedsmanager kunnen zijn of een door initiërende partijen gezamenlijk aangestelde procesbegeleider. In ieder geval zou dat bijdragen aan de afstemming over het participatieplan.

Om de gepaste vorm van participatie te kunnen bepalen, is het allereerst nodig om een gebiedsdiagnose op te stellen. Die kijkt naar wat er speelt in een gebied, de functies en waarden die het heeft, de partijen die daarbij een rol spelen, en hoe die partijen zich tot elkaar verhouden. Dit gaat verder dan een stakeholderanalyse maken of een gebied op een kaart arceren. Het betekent naar een gebied toe gaan, rondkijken, praten met bewoners, het bestuur, met verenigingen, bedrijven, dorpsraden, etc. Het gaat om wat de partijen zelf aangeven wat ze belangrijk vinden, niet alleen om wat in documenten is opgetekend of wat eerder al is vastgelegd.

Wij zien drie hoofdonderwerpen die in deze diagnose aan bod moeten komen:

- **Interafhankelijkheid:** in welke mate hebben partijen elkaar nodig hun eigen doelen te bereiken of belangen te beschermen? Dit kan je onderzoeken aan de hand van drie deelonderwerpen:
 - o Partijen in het gebied;
 - o Voorafgaande beleids- en besluitvorming;
 - o Historie van een gebied of locatie.
- **Betrokkenheid:** in welke mate en vorm zijn omgevingspartijen betrokken bij het project. Dit kan je onderzoeken aan de hand van:
 - o Het belang van partijen;
 - o Risico's en onzekerheid (van o.a. effecten, kennis);
 - o Perspectief op participatie.
- **Kenmerken van de energietechnologie:** welke sectorspecifieke kenmerken van duurzame energieprojecten hebben invloed op de geschikte participatiestrategie.

5.1. Interafhankelijkheid

Interafhankelijkheid betekent dat je voor het bereiken van eigen doelen afhankelijk bent van anderen in de omgeving. Je bent dan niet autonoom. In gebiedsontwikkeling speelt vrijwel altijd de vraag wie en wat ‘de omgeving’ is. Is dat beperkt tot een geografisch gebied, of gaat het om mensen en organisaties die zelf vinden dat zij een belang hebben? Door de omgeving en haar partijen en historie in kaart te brengen, is vast te stellen of er op voorhand al interafhankelijkheidsrelaties bestaan tussen belanghebbenden. Als partijen beseffen dat zij afhankelijk zijn van anderen, zullen zij zich realiseren

⁵⁰ Nota van toelichting op het Omgevingsbesluit, 2017:66

dat zij vraagstukken niet kunnen oplossen zonder samenwerking met anderen.⁵¹ Bij ruimtelijke ontwikkeling is vrijwel altijd sprake van interafhankelijkheid doordat een project grondgebonden is. Het is de moeite waard om de omvang van die interafhankelijkheid te onderzoeken om rekening mee te houden bij het ontwerp van de participatiestrategie.

Moet dan altijd iedereen die dat wil de mogelijkheid krijgen om te participeren in een energieproject? Het antwoord daarop is niet eenvoudig. Het gaat hier namelijk over de voorfase van een projectbesluit, voordat de formele besluitvorming van start gaat. Het staat de initiatiefnemer vrij om te betrekken wie hij wil, hoewel het bevoegd bezag daar aanvullende eisen aan kan stellen. Soms is ook nog niet duidelijk wie belanghebbend zijn. De belangrijkste vraag die de initiatiefnemer zichzelf kan stellen is: ben ik afhankelijk van anderen om mijn project te realiseren? Dat kan gaan over de verwerving van grond die je nodig hebt om een zonneweide te realiseren, maar ook over hindermacht van partijen die jouw project niet zien zitten. In dat geval bestaat er een interafhankelijkheidsrelatie, die je kunt aanwenden in het project. Je kunt dat als een strijd zien om schaarse middelen, of als informatie op basis waarvan je een project inpast in de omgeving.

Als andere partijen een belang hebben dat wordt geraakt door een energieproject, dan moet de initiatiefnemer zich in elk geval afvragen of (en zo ja, hoe) deze partijen betrokken worden. Bij een grotere interafhankelijkheid tussen partijen is een verdergaande vorm van participatie nodig, en zullen dus ook meerdere belangen moeten worden betrokken in de afwegingen over het energieproject. Het gaat dan niet meer alleen over de omgevingseffecten van duurzame energie, maar bijvoorbeeld ook over grondwater, leefbaarheid, natuurontwikkeling en/of recreatie.

Om de mate van interafhankelijkheid te onderzoeken, wordt in de diagnose aandacht besteed aan de volgende drie onderwerpen.

5.1.1. Partijen in het gebied

Het maken van een actoreninventarisatie behoort inmiddels tot het standaardrepertoire van een omgevingsmanager.⁵² Het gaat erom een beeld te krijgen van wie geraakt wordt door het project, hoe zij betrokken kunnen worden, hoe zij georganiseerd zijn en wie als aanspreekpunt kan fungeren. Een vraag die minder vaak wordt gesteld is of er dominante interactiepatronen zichtbaar zijn, bijvoorbeeld concurrentie, conflict of samenwerking. Hebben de omgevingspartijen communicatiestructuren (platforms of raden) waar de initiatiefnemer gebruik van kan maken? Ontbreken die misschien juist, en zijn de omgevingspartijen überhaupt in staat om te kunnen participeren? Representatie is hierbij een aandachtspunt. Niet iedere burger kan voor zichzelf opkomen of voelt zich gerepresenteerd door bijvoorbeeld een wijkvereniging of de gemeenteraad.

Voor de diagnose is dus van belang om vast te stellen:

- a. Wie wordt geraakt door het project;
- b. Hoe zij zijn georganiseerd;
- c. Hoe zij betrokken kunnen zijn en wie als aanspreekpunt kan fungeren;
- d. Wat de interactiepatronen zijn (concurrentie, escalatie, samenwerking, stagnatie);
- e. Of de partijen in staat zijn om te participeren;
- f. Dat alle perspectieven zijn gerepresenteerd.

⁵¹ Hajer, Maarten A. & Hendrik Wagenaar (2003.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*.

⁵² Bijvoorbeeld <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/f/factor-c>

5.1.2. Voorafgaande beleids- en besluitvorming

Ruimtelijke beleids- en besluitvorming kent een aantal fasen waarin vanuit de grote lijnen steeds fijnmaziger invulling wordt gegeven aan de inrichting van een gebied (zie hoofdstuk 2 over het wettelijk kader). De Omgevingswet maakt een duidelijk onderscheid tussen visievorming, planvorming en uitvoering. In elk van die fasen participeren burgers. We vertrekken hier vanuit de realisatie van een duurzaam energieproject (projectbesluit en omgevingsvergunning). Voor de diagnose is van belang om vast te stellen:

- a. Wat is er eerder naar voren gekomen in de participatie rond de visie en het (gebieds-)plan;
- b. Wie hebben er geparticipeerd en bijvoorbeeld een zienswijze ingediend of deelgenomen aan visiebijeenkomsten;
- c. Welke belangen, waarden en issues zijn betrokken;
- d. Zijn er discussiepunten en wie zijn daarbij betrokken?

5.1.3. Historie van een gebied of locatie

Eén van de belangrijkste lessen van de praktijkcases is dat de gezamenlijke historie van partijen een grote rol speelt bij het succes van participatie. Als omwonenden te laat worden betrokken, op het moment dat al een besluit is genomen, dan kan dat weerstand opwekken.⁵³ Soms spelen oude vetes tussen partijen een rol in de acceptatie van een energieproject dat er ogenschijnlijk los van staat. Weerstand kan ook ontstaan als op andere terreinen een maatschappelijk conflict heeft gespeeld met de overheid, bijvoorbeeld over het verdwijnen van een buurthuis of de opvang van statushouders in een leegstaande school. Daarnaast helpt het om te weten of er een opgave voor een gebied ligt; daarbij kunnen immateriële en psychologische belangen en waarden spelen. Ook zijn er mogelijk verschillende opvattingen over de historie.

Voor de diagnose is van belang om vast te stellen:

- a. Hebben er in het verleden vetes plaatsgevonden die kunnen opspelen;
- b. Zijn er maatschappelijke conflicten geweest;
- c. Ligt er een opgave voor het gebied;
- d. Hoe kijken partijen aan tegen de historie; komt dat overeen of zijn er verschillen?

5.1.4. Voorbeeld: Windpark Noordrand Goeree-Overflakkee

In 2013 ontstond op het eiland Goeree-Overflakkee de bijzondere situatie dat er 500 ha. grond beschikbaar kwam voor herbestemming. De gronden waren aanvankelijk door de rijksoverheid aangekocht in het kader van het project Deltanatuur, maar tot ontwikkeling van natuur aan het Haringvliet was het nooit gekomen. Het Rijk droeg de gronden over aan de Provincie Zuid-Holland. Al snel namen gemeenteambtenaren het initiatief voor een verkenning naar de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling in de Noordrand van Goeree-Overflakkee. Het ging vooral over de ontwikkeling van natuur, zoetwater, recreatie en woningbouw. Gaandeweg kwam de opgave voor wind-op-land op de agenda omdat de provincies daarover afspraken hadden gemaakt met het Rijk. Uiteindelijk wilde de gemeente deze gronden aanwenden voor zowel windenergie als agrarische herstructurering, recreatie- en natuurontwikkeling.

In gesprek met één initiatief

Een jaar later droeg de provincie de coördinerende bevoegdheden voor de ontwikkeling van windenergie over aan de gemeente. De plaatsingsgebieden werden in juli 2014 vastgelegd in de structuurvisies van de gemeente en de provincie. Daarmee waren de ruimtelijke condities bepaald voor het ontwikkelen van 78MW windvermogen aan de Noordrand van het eiland. De gemeente liet aan de initiatiefnemers weten in gesprek te willen gaan met slechts één consortium. De verschillende

⁵³ SCP, Niet buiten de burger rekenen, 2016:70

initiatieven moesten zichzelf organiseren. Overigens wilde niet ieder agrarisch bedrijf wind ontwikkelen, maar de kans om extra grond te verwerven was voor ieder bedrijf interessant. Het bood de ruimte om de gronden te herstructureren zodat de percelen minder verspreid over het gebied zouden liggen.

Droomfonds

Terwijl de agrariërs plannen maakten over de ontwikkeling van een windpark en het uitbreiden en herstructureren van hun bedrijven, werkten het Wereld Natuurfonds en Natuurmonumenten aan een plan voor het ontwikkelen van natuur aan het Haringvliet. Zij dienden het idee in bij het Droomfonds van de Postcodeloterij en kregen 13,5 miljoen euro om hun plan te verwezenlijken en de grond aan te kopen. Voor alle andere partijen -inclusief de gemeente- was dit een grote verrassing. Zonder dit geld zou natuurontwikkeling op grote schaal niet mogelijk zijn geweest en daar hield men al rekening mee. Het initiatief voor natuurontwikkeling was om meerdere redenen spannend. Het beoogde gebied was deel van het zoekgebied voor windenergie en er was geen reservering voor natuur vastgelegd in het structuurplan. De natuurorganisaties overwogen om de aanvraag in te trekken maar besloten uiteindelijk om dat niet te doen.

Interafhankelijkheid: doelen gekoppeld

In de zomer van 2015 sloten de gemeente, Natuurmonumenten en elf agrarische ondernemingen een intentieovereenkomst voor de ontwikkeling van het gebied. Hierbij werden natuurontwikkeling, agrarische herstructurering, windontwikkeling (78 MW) en recreatie aan elkaar gekoppeld. Onderdeel van de overeenkomst was dat de boeren geen bezwaar zouden maken tegen de ontwikkeling van natuur en dat er vijf windturbines in de natuur zouden worden geplaatst. Daarnaast was ook voldoende natuur nodig om meer recreatie toe te staan in het gebied. Zonder uitbreiding van de natuur zou die onvoldoende robuust zijn om de toename van recreanten op te kunnen vangen. Het was dan ook voor alle partijen duidelijk dat voor het realiseren van eigen doelen de samenwerking met -en acceptatie van- andere partijen noodzakelijk was.

5.2. Betrokkenheid

De mate waarin partijen zich betrokken voelen bij het project beïnvloedt hun positie en gedrag, en daarmee heeft het ook invloed op de geschikte vorm van participatie. Bij een hoge mate van betrokkenheid is een intensievere vorm van participatie nodig dan bij een lage mate van betrokkenheid. Maar let op: dat betekent niet dat een hoge mate van betrokkenheid altijd een intensieve vorm van participatie vraagt of rechtvaardigt; ook aspecten van interafhankelijkheid spelen daarbij een rol.

Om de mate van betrokkenheid te onderzoeken, wordt in de diagnose aandacht besteed aan de volgende drie onderwerpen.

5.2.1. Belangen

De belangen die partijen hebben bij een project, en de omvang daarvan, beïnvloeden de positie die zij innemen en de intensiteit waarmee zij dat doen. Naarmate belangen groter zijn, zal het 'belangrijker' zijn deze partijen te betrekken in het proces en een intensievere vorm van participatie te kiezen. Wij zien belangen als: 'behoefte, wensen en zorgen die het gedrag van mensen beïnvloeden'. Partijen kunnen tegelijkertijd verschillende soorten belangen hebben, bijvoorbeeld:⁵⁴

Materiële Belangen:

- financiën (inkomsten, kosten);
- goederen (woning, bedrijf);
- middelen (grond, bedrijfsmiddelen);

⁵⁴ Pel, M., & Emaus, J. H. (2007). Het belang van belangen. *Invalshoeken en visies*.

- waardevolle bronnen (water, energie, grondstoffen, historie, natuur).
- Psychologische Belangen:
- basisbehoeften (privacy, zekerheid, autonomie, veiligheid);
 - relationele behoeften (erbij horen, serieus genomen worden, erkenning);
 - gezichtsbehoud (zelfrespect, aanzien);
 - macht uitoefenen.
- Procedurele Belangen:
- uitvoering van een proces (rechtvaardigheid, invloed).

Belangen van partijen hebben invloed op de mate van acceptatie van een energieproject. Zeker wanneer ze niet worden erkend. Dan kan een conflict ontstaan en dan denken we al snel dat de belangen tegengesteld zijn. Dat kan zo zijn, maar niet noodzakelijk. We zien in de praktijk dat belangen verenigbaar kunnen zijn, of naast elkaar kunnen bestaan. Dat vraagt wel om het ontwikkelen van een relatie tussen de partijen waarin je over elkaars perspectief kunt leren. Om dat proces te ondersteunen kan het helpen om over 'waarde' te praten: "wat heeft waarde voor jou in relatie tot het project?". Daarom is het goed om verder te kijken dan het materiele belang, en in participatie ruimte te bieden aan psychologische en procedurele belangen.

Voor de diagnose is dus van belang om vast te stellen:

- a. Welke belangen hebben partijen;
- b. Wat is de omvang van deze belangen, zowel objectief als subjectief;
- c. Hoe kijken partijen aan tegen de belangen van andere partijen?

5.2.2. Risico's en onzekerheid

De ontwikkeling van duurzame energietechnologieën gaat snel. Windmolens nemen in omvang toe, energieopwekking in woningen wordt geavanceerder, vergisting van biomassa neemt in omvang toe en met geothermie wordt steeds meer ervaring opgedaan. De externe effecten van deze technologieën zijn lang niet altijd duidelijk. Zo blijken windmolens tot geluidsoverlast te leiden, zijn er vragen over de gezondheidsrisico's van mestvergisting, en over de effecten voor de bodem van grootschalige zonneweides. Bij het realiseren van duurzame energieprojecten leven er dan ook vaak vragen over de te verwachten effecten op de omgeving. Die kunnen lang niet altijd worden beantwoord, omdat er nog weinig bekend is over effecten op de lange termijn en omdat diverse nieuwe technologieën zich snel ontwikkelen. Dat brengt onzekerheid met zich mee en dan kan leiden tot maatschappelijke weerstand. In een diagnose is het daarom belangrijk om in beeld te brengen over welke externe effecten vragen bestaan, zodat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag die kunnen behandelen.⁵⁵ Onzekerheid over risico's en effecten kan een hogere mate van betrokkenheid tot gevolg hebben.

Ook kan er onzekerheid bestaan over de beschikbare kennis. Rapporten van verschillende instanties kunnen verschillende uitkomsten geven, of de uitkomsten worden niet onderschreven door betrokken partijen. Hierdoor kan een 'rapportenstrijd' ontstaan, die weerstand kan opwekken en de mate van betrokkenheid van partijen kan beïnvloeden.

Voor de diagnose is dus van belang om vast te stellen:

- a. Welke vragen en onduidelijkheden zijn er over externe effecten;
- b. Welke vragen en onduidelijkheden zijn er over risico's;
- c. Is er eensgezindheid over de beschikbare en/of benodigde kennis en expertise?

⁵⁵ Ehrmann, J. R., & Stinson, B. L. (1999). Joint fact-finding and the use of technical experts. *The consensus building handbook*, 375-99.

5.2.3. Perspectief op participatie

Een diagnose vraagt ook om introspectie. Hoe kijkt de initiatiefnemer zelf tegen participatie aan? Is het een verplichting waarvan de uitkomst in het gunstigste geval is dat er geen verzet ontstaat, of ligt er een mogelijkheid om een beter project te ontwikkelen?

Participatie is maatwerk en vraagt om sensitiviteit ten aanzien van het proces. Als gedurende het proces nieuwe zaken opkomen, of er gebeurtenissen zijn die vragen om een andere vorm van participatie, dan kan de procesmanager daarop inspelen. De verwachting over participatie is daarop van invloed en bepaalt de ruimte om aanpassingen te doen. We schetsen hieronder twee varianten en tekenen daarbij aan dat de ene niet beter is dan de andere. Het gaat eerder om wat passend is. Als bijvoorbeeld de interafhankelijkheid laag is en de mate van betrokkenheid ook, heeft een intensief participatietraject weinig toegevoegde waarde.

De initiatiefnemer kan participatie zien als ‘verplichting’:

- Als een wettelijke vereiste waar hij moet voldoen;
- Als een middel om partijen te informeren en mee te nemen in het proces;
- Om draagvlak te verkrijgen voor een (informeel) genomen besluit; of
- Om ontstane weerstand te verminderen vanuit de gedachte dat meer informatie het onbegrip en dus de weerstand zal wegnemen.

De initiatiefnemer kan participatie ook zien als ‘nodig’, als een noodzakelijk onderdeel van het proces, bijvoorbeeld om de volgende redenen:

- Participatie in het proces is noodzakelijk i.v.m. de grote interafhankelijkheid van andere partijen in het gebied;
- Participatie in het proces is procedureel beter;
- Participatie in het proces maakt het project en de uitkomsten inhoudelijk rijker;
- Participatie van betrokkenen in het proces is moreel juist.

Voor de diagnose is van belang om vast te stellen:

- a. Ziet de initiatiefnemer participatie als ‘verplichting’?
- b. Ziet de initiatiefnemer participatie als ‘nodig’ voor het proces?
- c. Stelt het bevoegd gezag aanvullende eisen over (financiële) participatie?

5.4 Kenmerken van de energietechnologie

Over het algemeen is een toenemend maatschappelijk verzet waarneembaar tegen projecten van duurzame energie, wat het belang van een zorgvuldige en juist gekozen participatiestrategie vergroot. Daarnaast zijn er ook een aantal sectorspecifieke kenmerken waar te nemen, die invloed hebben op de geschikte participatie strategie. Deze moeten worden bekeken bij het maken van de diagnose. We benaderen dit vanuit de verschillende sectoren.

5.4.1 Windenergie

Windenergie is de snelst groeiende duurzame energiebron ter wereld en maakt ook in Nederland een flinke groeispurt door. De afspraken die het IPO heeft gemaakt met de rijksoverheid om 6000MW wind op land te realiseren in 2020, zijn nog volop in uitvoering. Het is op dit moment de meest efficiënte manier om hernieuwbare elektriciteit in Nederland op te wekken. Tegelijkertijd staat de ontwikkeling van windturbines ook niet stil. Door de toename van de hoogte en lengte van de rotorbladen, is het op steeds meer plaatsen in Nederland mogelijk om te profiteren van hoge windsnelheden op grotere hoogte. Daarnaast zijn er ook verschillen tussen provincies in het plaatsingsbeleid. In sommige provincies worden solitaire molens toegestaan, terwijl op andere plekken concentratiegebieden zijn aangewezen waar parken met meer dan 50 molens verrijzen. De impact op de omgeving is vaak controversieel. Er zijn esthetische effecten op het landschap en ook omgevingseffecten als geluid en slagschaduw, die ook gezondheidseffecten teweeg kunnen brengen.

De molens hebben ook effect op de natuurlijke habitat van vogels, vleermuizen en insecten. De effecten blijken lastig te kwantificeren, bijvoorbeeld in een dosis-effectrelatie of in een norm voor de verrommeling van het landschap. Dat maakt windmolens gevoelig voor maatschappelijk debat. Door de toename van windmolens is er ook een toenemend maatschappelijk verzet tegen parken, mede gevoed door ervaringen elders in Nederland. Hierdoor zijn bij windmolenprojecten het tijdstip en de wijze van participeren belangrijker voor het verkrijgen van draagvlak dan het hebben van daadwerkelijke invloed op de beslissing. Procedurele aspecten van participatie vragen veel aandacht.

Windmolens zijn vanuit een ruimtelijke invalshoek goed te combineren met andere functies zoals infrastructuur, landbouw, waterberging en natuur. De externe effecten zoals de visuele impact, geluid en schaduw zijn niet onomstreden. Dit heeft invloed op de acceptatie van omgevingspartijen en het is belangrijk om hen zorgvuldig te betrekken bij de besluitvorming over wind-op-land.

5.4.2 Zonne-energie

De opwekking van elektriciteit via zonnepanelen (zonne-PV) is al jaren groeiend in Nederland en vindt voor het grootste deel plaats op daken. Nu ontwikkelen zich op steeds meer plaatsen ook zonneweides of -akkers van enkele hectares groot. De belangstelling voor zonne-PV is ook een antwoord op het verzet tegen windparken, omdat de omgevingseffecten minder groot lijken te zijn. Dat geldt in ieder geval voor effecten als geluid en schaduw. Bij het zoeken naar geschikte locaties wordt -naast daken- nu vooral gekeken naar braakliggende bedrijventerreinen, voormalige vuilstorten, waterkeringen, waterbassins en ruimte naast infrastructuur. Maar dat is vaak onvoldoende om in de volledige vraag naar duurzame elektriciteit te voorzien. Er ontstaat ook druk op het landelijk gebied om daar zonneweides te ontwikkelen. Dat kan ten koste gaan van natuur- of landbouwgrond, hoewel er al wel wordt nagedacht over bijvoorbeeld combinaties van zonne-PV en de uitloop van dieren.

Tegen de aanleg van zonneakkers ontstaat steeds vaker publieke weerstand, wat niet vreemd is omdat de projecten nu tot ontwikkeling komen. Zonneakkers leggen een groot beslag op de ruimte, waardoor andere functies in een gebied in het nauw kunnen komen. Denk aan zonneakkers in een agrarisch gebied, en discussies over het opgeven van de landbouwfunctie, of de impact op aanwezige natuurwaarden. Ook vraagt landschappelijke inpassing van de zonneakker veel aandacht. Dat noodzaakt meer betrokkenheid en afstemming met de omgeving over de op handen zijnde verandering. Tegelijkertijd biedt het ook een kans voor het verbinden van verschillende belangen in het gebied. Er bestaat over het algemeen maatschappelijk draagvlak voor het bundelen van zonnepanelen met bestaande laagwaardige functies, zoals infrastructuur (lege zones langs snelwegen), daken van bestaande gebouwen, of andere 'rest'ruimtes zoals braakliggende bedrijventerreinen. De tijdelijkheid van de bestemming als zonneweide draagt bij aan het gevoel dat er geen onomkeerbare schade aan het landschap ontstaat.

De sector zelf ziet dat het van belang is om aandacht te besteden aan het verkrijgen van draagvlak voor plannen door het ontwikkelen van een vorm van financiële participatie of tegemoetkoming aan de omgeving.

5.4.3 Biomassa

Ongeveer de helft van de Nederlandse duurzame energie is afkomstig uit biomassa. Via vergisting, verbranding en vergassing wordt energie uit biomassa onttrokken in de vorm van gas, warmte en elektriciteit. Er zijn vele soorten biomassa zoals snoeihout, rioolslib uit waterzuiveringsinstallaties, groenafval van huishoudens, oliën en vetten uit de voedingsmiddelenindustrie, mest uit veebedrijven en speciaal voor bio-energie geteelde gewassen, zoals koolzaad en suikerriet. Net zoals de vele bronnen van biomassa, zijn er ook vele toepassingsvormen om de energie te onttrekken. Dat gebeurt op individueel niveau in pelletkachels en via autobrandstoffen. Op de grootste schaal gebeurt dat door het verbranden van huishoudafval in afval-energiecentrales. In de politieke arena woedt er een discussie of de verbranding van biomassa die afkomstig is van buiten Nederland, wel als duurzaam mag worden aangemerkt. Het gaat dan met name om de herkomst en twijfel over de duurzame winning van de biomassa.

In het licht van omgevingsparticipatie is het goed om stil te staan bij biomassavergistings-installaties. Agrarische bedrijven, afvalverwerkers en rioolzuiveringsinstallaties produceren middels vergisting biogas en leveren dat vaak ook aan het gasnetwerk. De vergisting van rioolslib is standaardprocedure in elke rioolwaterzuiveringsinstallatie. Sommige veehouders vergisten dierlijke mest in kleine mestvergistingsinstallaties. Inmiddels zijn er ook energiebedrijven actief op het vlak van vergisting. Hun installaties staan op bedrijven- of industrieterreinen. Zij richten zich op de co-vergisting van mest en andere organische stoffen. Na vergisting van organisch materiaal blijft een digestaat achter. De voedingsstoffen en mineralen die hierin zitten maken het geschikt als meststof. Uiteraard wordt er ook energie opgewekt in de vorm van methaan, dat na behandeling als groen gas aan het netwerk kan worden geleverd.

In het (recente) verleden zijn diverse biomassa projecten in opspraak geraakt door geuroverlast. Dit heeft in meerdere gevallen geleid tot felle weerstand en afstel van het voorgenomen project. Andere projecten worden echter zonder protesten vanuit de omgeving gerealiseerd, vooral als die op industrieterreinen staan.

5.4.4 Geothermie

Geothermie projecten kenmerken zich door een complexe technologie. Dat noodzaakt een hoog commitment van de betrokken partijen om het project te kunnen doorgronden. Het vraagt dus meer inzet en betrokkenheid van de partijen, en aandacht voor het ontstaan van weerstand door mogelijke onzekerheden en risico's. Daarnaast zijn geothermie projecten door hun technologie minder flexibel dan bijvoorbeeld zonne- of windenergie-projecten: de locatie van de installatie is afhankelijk van de plek waar aardwarmte beschikbaar is. Bovendien moeten op die locatie dan ook geïnteresseerde afnemers van de aardwarmte aanwezig zijn; de warmte kan niet over grote afstand worden vervoerd (zoals wel het geval is met elektriciteit en gas). Hierdoor is er veelal geen sprake van een locatiekeuze waarbij de belangen van betrokken partijen kunnen worden meegenomen; de locatie is een gegeven. Geothermieprojecten zijn dan ook sterk '*local for local*'; er is een directe fysieke relatie tussen de installatie en de energievoorziening van de omgeving. Hierdoor zijn de economische belangen anders; het is kleinschaliger en lokaal, niet internationaal. In het project Trias Westland (zie 5.5) hadden omwonenden en betrokken partijen daardoor meer vertrouwen dat lokaal ervaren problemen serieus genomen zouden worden (zoals het stilleggen van boorwerkzaamheden als gevolg van trillingen). Het benadrukken van deze lokale relatie bij geothermie projecten vergroot het vertrouwen dat de initiatiefnemer het goed voor heeft met de omgeving.

5.5 Voorbeeld: Geothermie Westland

In 2011 ontstond belangstelling voor het idee in het Westland om warmte uit de diepe ondergrond te winnen voor gebruik in de tuinbouwkassen. Onderzoek liet zien dat de bodem geschikt zou kunnen zijn voor deze vorm van duurzame energie. Om de mogelijkheden verder te verkennen gingen FloraHolland, Westland Infra en HVC een partnerschap aan voor de ontwikkeling van een Trias geothermieproject.⁵⁶ Er bleek echter onvoldoende consensus te zijn over de geologie van de Trias zandsteen op 4 km diepte. Zou het voldoende doorlaatbaar zijn om er warmte uit te kunnen winnen? Het gevolg van deze onzekerheid was dat subsidiëring, verzekering en financiering van het project onmogelijk waren. De partners besloten daarom eind mei 2013 om af te zien van de verdere ontwikkeling van een Trias geothermieproject en te verkennen of een ondieper project gerealiseerd kon worden.

Risicovolle proefboring

Voor de gemeente Westland was de ontstane situatie onacceptabel. Aardwarmte zou de warmtebehoefte van de kassen grotendeels kunnen invullen. Zonder deze duurzame warmtebron,

⁵⁶ Het Trias is een periode in de geologische tijdschaal van ongeveer 250 miljoen jaar geleden. Deze zandsteen aardlaag bevindt zich in het Westland op c.a. 4km diepte.

bleef het grootste deel van de glastuinbouwsector voor warmteproductie afhankelijk van fossiele brandstoffen. Op initiatief van de wethouder werd ingezet op een kostbare (proef)boring naar het Trias. Bij aardwarmte op deze diepte was onduidelijk of het gesteente voldoende waterdoorlatend zou zijn. De enige manier om daarachter te komen, was door te gaan boren. Deze boring werd mogelijk met investeringssubsidies en een Green Deal (voorwaardelijke exploitatiesubsidie). De partijen in Geothermie Flora Holland besloten in te stappen in deze proefboring. De financiële steun hiervoor kwam van de rijksoverheid in de vorm van garantstelling. Om de financiële risico's van de proefboring te beperken, werd vanuit een Onderkrijtboring doorgeboord naar het Trias. Als het Trias niet geschikt bleek, zou alsnog een succesvol geothermieproject gerealiseerd worden op basis van de ondiepere Onderkrijtlaag.

Verkennen belangstelling

Eind 2014 zijn alle ondernemers uit de omgeving van de beoogde boorlocatie uitgenodigd een intentieovereenkomst te tekenen. Zij legden zich vast om voor een periode van 15 jaar warmte af te nemen. Dit resulteerde in 65 bedrijven die een intentieovereenkomst tekenden voor een gezamenlijke warmtevraag van 59,8MWth. Een belangrijke afspraak was dat de afnemers na 15 jaar vanzelf aandeelhouder zouden worden. Het uiteindelijke doel was dat er na aflossing van alle leningen aan de initiatiefnemers een geothermiebedrijf over zou blijven dat in eigendom is van de afnemers van energie.

Commitment verwerven bij tuinders

Belangenvereniging Earth Energie Westland organiseerde ledenbijeenkomsten voor alle bedrijven met een intentieovereenkomst. De directie van Trias Westland gaf daar een toelichting op het samenwerkingsmodel, het kostprijsmodel en de werkelijke tarieven op basis van verschillende scenario's. Een goed beeld van het totale project was van belang, omdat de deelnemers voor het einde van het jaar een contract zouden krijgen voorgelegd over definitieve deelname in het project. De glastuinbouwondernemers die eerder een intentieverklaring tekenden om te participeren in het project, ontvingen in december de overeenkomsten met betrekking tot deelname. Deze overeenkomsten hadden betrekking op de warmteafname gedurende minimaal 15 jaar en het eigenaarschap van het project via een coöperatie. Om dit in goede banen te leiden werden bedrijven ondersteund bij hun besluitvorming over deelname. Uiteindelijk ondertekenden meer dan 40 deelnemers het contract.

Informereren omwonenden

Vijf jaar na de eerste plannen om warmte uit de ondergrond te winnen, organiseerde Trias Westland de eerste bijeenkomsten voor omwonenden om toe te lichten wat geothermie is, waar het warmtenetwerk zou komen te liggen en welke maatregelen waren voorzien met betrekking tot milieu, verkeer en veiligheid. Er waren ook specialisten aanwezig om vragen te beantwoorden. Zo maakten omwonenden zich onder meer zorgen over trillingen van het boren. In een informele setting werd informatie met de bewoners gedeeld. Daarbij kwamen ook belangrijke aandachtspunten naar voren zoals de verkeersintensiteit en het fietsverkeer naar scholen. Een project als Trias Westland heeft veel impact op de directe omgeving, door verkeer en geluid. Men vond het daarom belangrijk om bewoners en bedrijven goed te informeren en afspraken te maken hoe de overlast wordt beperkt en te zorgen voor heldere communicatielijnen. De omgevingsmanager was direct aanspreekpunt voor de omwonenden.

Realisatie Trias Westland, tegenvallers en successen

In mei 2017 werd dan eindelijk het startschot gegeven voor de realisatie van het geothermie project. Een half jaar later zou blijken dat de Trias laag te weinig doorlaatbaar was en daarom ongeschikt voor de winning van aardwarmte. Maar men ging verder met plan B in de Onderkrijtlaag, de ondiepere laag waaruit bestaande Westlandse geothermieprojecten hun warmte winnen. Achteraf bleek dat prima te voldoen. Zodanig zelfs dat een tweede doublet in ontwikkeling is en met geïnteresseerde deelnemers inmiddels de financiële participatie verder is uitgewerkt.

Het Trias Westland project laat zien dat participatie meerdere verschijningsvormen kent en dat de participatiestrategie verschilt per doelgroep; omwonenden hebben een andere betrokkenheid dan de

tuinders. Terwijl omwonenden vooral moesten worden geïnformeerd, was commitment van de tuinders essentieel om het project te laten slagen.

5.6 Voorbeeld: het belang van een diagnose

Het belang van het stellen van een diagnose in de beginfase van een project, verduidelijken wij aan de hand van de vergelijking van 2 casus: E-1 en E-2. Beide zijn energiemaatschappijen die zich in toenemende mate bezighouden met duurzame energieprojecten. Ze verschillen in het perspectief op participatie, en dat heeft grote invloed op de mate en manieren waarop betrokkenen participeren in het proces. De ene zet participatie in als doel om het project te verrijken en doet daartoe in de beginfase van een project uitgebreid vooronderzoek (à la een diagnose). De andere ziet participatie meer als middel om weerstand te voorkomen, en maakt dan ook geen diagnose (of vergelijkbare analyse) om de vorm van participatie te bepalen.

5.6.1 Casus E-1: participatie als doel

E-1 heeft een methodiek ontwikkeld om in het beginstadium van een project aandacht te besteden aan maatschappelijke betrokkenheid. Via een *quick scan* en andere methoden wordt een soort diagnose gemaakt van de project situatie: wat speelt er, welke partijen zijn aanwezig, wat zijn voor de publieke opinie relevante historische gebeurtenissen, etc. Dit wordt in keukentafel-gesprekken met betrokken partijen in de projectomgeving (bewoners en lokale bedrijven) getoetst en aangescherpt.

E-1 heeft berekend dat het betrekken van de omgeving in de beginfase van een project economisch efficiënt is. Het scheelt substantiële kosten aan de achterkant in geval van zienswijzen, bezwaren, rechtszaken, of schikkingen.

Daarnaast wil E-1 een bijdrage leveren aan de energietransitie, en realiseert zich dat dit maatschappelijke impact heeft. Daarom stelt zij zichzelf ten doel deze transitie vorm te geven samen met de stakeholders in de omgeving waar die plaatsvindt, via een proces van maatschappelijke betrokkenheid. Daarbij is de focus duurzame (menselijke) relaties te bouwen, en partnerships en nieuwe impulsen te creëren voor de omgeving, die door zoveel mogelijk betrokkenen als winst worden beoordeeld. E-1 beoogt het project en haar omgeving zodanig verder te brengen dat de omgeving aan het einde van de looptijd van een project aangeeft dat ze welkom zijn voor een nieuw project. *“Dit is alleen mogelijk als je elkaar leert kennen, weet welke belangen er spelen en daar zoveel mogelijk rekening mee houdt. Zo ontdek je samen wat de mogelijkheden en kansen zijn. Dit vergemakkelijkt en versnelt de acceptatie van het project.”*

Bijvoorbeeld; bij ‘wind-op-land’ projecten stelt E-1 zich ten doel windparken op land te ontwikkelen, bouwen en beheren met oog voor de omgeving en haar belangen. Daarbij wordt beoogd windmolens te plaatsen op de meeste optimale plek gezien vanuit zoveel mogelijk belangen. In een vroeg stadium betrekken ze de lokale omgeving, die wordt gedefinieerd als ‘alle partijen die een belang hebben in het gebied’, met speciale aandacht voor bewoners, bedrijven en werknemers en anderszins betrokkenen binnen een straal van 800m. Daarbij worden de impact van geluid, slagschaduw, zicht en ijsvorming meegenomen.

5.6.2 Casus E-2: participatie als middel

Dat het betrekken van de omgeving ook andere gevolgen kan hebben, illustreert de aanpak van Energiemaatschappij E-2. Die beschouwt participatie en betrokkenheid meer doelmatig, met het oog op draagvlakvergaring voor te nemen besluiten. Participatie van de omgeving wordt aan de projectontwikkelaar overgelaten, waardoor rolvermenging optreedt. De ontwikkelaar praat namens het project, namens haar organisatie en soms ook nog namens “wij Nederlanders”. Deze

rolvermenging leidt tot onduidelijkheid bij de omwonenden over rollen en verantwoordelijkheden, wat weer wantrouwen en argwaan over de transparantie van het proces tot gevolg heeft. Participatie speelt bij deze energiemaatschappij pas een rol in de gevorderde- of eindfase van een project; in het voorstadium wordt niet actief aandacht besteed aan omgevingsmanagement. Er wordt dus geen diagnose gemaakt aan het begin van een project.

Binnen de organisatie E-2 wordt ervaren dat participatie van de omgeving in het verleden een kleine rol heeft gespeeld binnen de interne afrekencultuur en de competentieontwikkeling van medewerkers. Om actief en in een vroege fase aan participatie en omgevingsmanagement aandacht te kunnen besteden in projecten, is dan ook een bredere cultuurverandering binnen de eigen organisatie nodig. Het gaat om het ontwikkelen van het besef dat participatie niet gaat om de uitvoering van een aantal standaardstappen, maar om een bepaalde benadering van het planproces, waarbij lokale belanghebbenden even serieus genomen worden als de financier.

6. ONTWERP VAN HET PARTICIPATIEPROCES

In dit hoofdstuk gaan we in op het ontwerp van het participatieproces. We herhalen hier nogmaals dat het gaat om een vormvrij, interactief proces met belanghebbenden in de ontwikkelfase van een energieproject. Het is een verkenning van de (on)mogelijkheden, samen met omgevingspartijen en voorafgaand aan de formele besluitvorming over een duurzaam energieproject. De twee pilaren waarop het participatieproces is gebouwd zijn 1) de criteria voor procesparticipatie en 2) de diagnose van het energieproject in zijn omgeving. Aan de hand van deze criteria kan het participatieproces worden ontworpen.

Procesparticipatie (h. 3)	Diagnose (h. 5)
<ul style="list-style-type: none"> • Proces criteria <ul style="list-style-type: none"> ○ Stem geven ○ Respectvolle en eerlijke behandeling ○ Procesinformatie • Inhoudelijke criteria <ul style="list-style-type: none"> ○ Distributieve rechtvaardigheid ○ Vertrouwde kennisbasis ○ Responsiviteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van interafhankelijkheid <ul style="list-style-type: none"> ○ Partijen in het gebied ○ Historie van beleids- en besluitvorming ○ Historie van een gebied of locatie • Mate van betrokkenheid <ul style="list-style-type: none"> ○ Het belang van partijen ○ Risico's en onzekerheid (van o.a. effecten, kennis) ○ Perspectief op participatie • Kenmerken van de energietechnologie

6.1. Van diagnose naar participatie opties

Door de jaren heen zijn diverse participatieladders⁵⁷ en andere overzichten bedacht voor de verschillende vormen van participatie door omgevingspartijen. Wij zien daarin vier hoofdcategorieën van participatie, die verschillen in intensiteit, namelijk:

- Informeren (website, nieuwsbrief, voorlichtingsavond, excursie);
- Raadplegen (interview, panel, enquête);
- Consulteren (joint fact finding, dialoog, advies);
- Consensus (samenwerken (mede-) initiëren, financieel participeren, onderhandelen).

Om te bepalen welke vorm van participatie passend is, kijken we naar de mate van interafhankelijkheid en de gewenste betrokkenheid van partijen. Is de mate van interafhankelijkheid hoog, dan is een intensievere vorm van participatie nodig. Is de mate van interafhankelijkheid laag, dan volstaat een minder intensieve vorm van participatie. Daarnaast speelt ook de gewenste betrokkenheid een rol bij het bepalen van de participatievorm. Niet iedere burger wil of kan participeren in een energieproject. Dat kan allerlei oorzaken hebben, maar mensen kunnen niet worden gedwongen om mee te doen. De gewenste betrokkenheid is dan laag. Daar tegenover staat dat er ook omgevingspartijen zijn die actief betrokken willen zijn bij een ontwikkeling in hun omgeving. Daar is ook sprake van als het bevoegd gezag in regelgeving heeft vastgelegd dat financiële participatie van de omgeving verplicht is (zie Emmen in § 3.2.1.1). Dat vereist commitment van -een deel van- omwonenden die zelf dan ook investeren in het energieproject. Dat vraagt om een hoge mate van betrokkenheid en daarmee ontstaat er ook een interafhankelijkheid tussen de initiatiefnemer en omwonenden.

Onderstaande tabel toont welke vorm van participatie zich leent voor verschillende mates van interafhankelijkheid en de gewenste betrokkenheid van partijen.

⁵⁷ Het standaardwerk is van Sherry Arnstein (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners, 35(4), 216-224.

	<i>Gewenste betrokkenheid:</i>	
<i>Mate van interafhankelijkheid:</i>	LAAG	HOOG
LAAG	Informereren	Raadplegen
HOOG	Consulteren (-adviseren)	Consensus (Meebeslissen- samenwerken)

Los van de intensiteit van participatie zijn ook de criteria voor procesparticipatie van toepassing. Die komen op verschillende manieren tot uitdrukking. Zo ziet “een stem geven” er bij een raadpleging anders uit dan bij meebeslissen. Waar in de eerste situatie een brainstormsessie kan volstaan, kan het bij meebeslissen gaan over zeggenschap via een aandeelhoudersconstructie. Dat zijn wezenlijke verschillen waarover de initiatiefnemer een keuze heeft te maken.

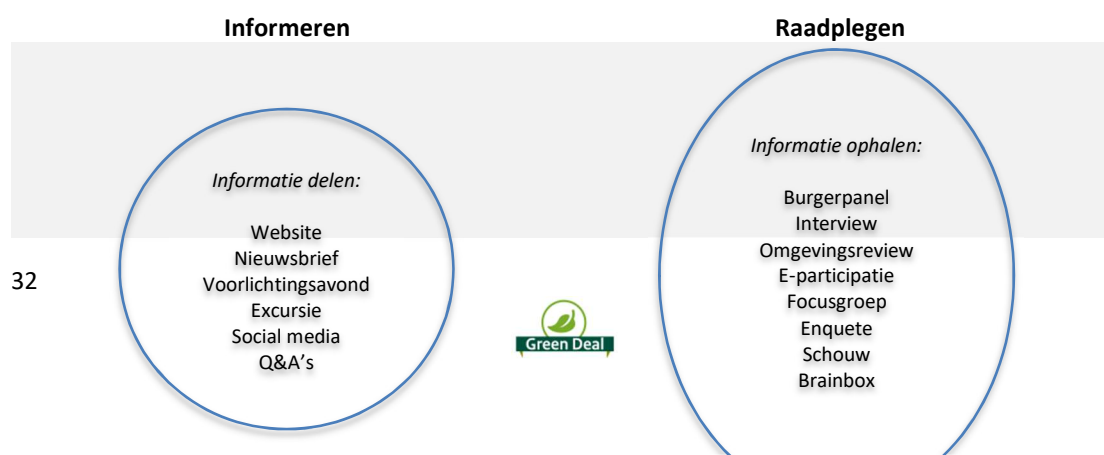
Dat wil niet zeggen dat een eenmaal gekozen intensiteit voor de volledige projectduur is vastgelegd. Vaak begint een project met een verkennende gesprekken en het geven van informatie. Pas in een latere fase wordt helder welke zaken er spelen, wat de issues zijn waarover omgevingspartijen verder in gesprek willen en of zij betrokken willen zijn. Er ontstaat op die manier een meervoudige participatiestrategie die verschilt per (doel)groep en verandert in de tijd. Participatie is daarom een onderwerp in een project dat voortdurend aandacht vraagt, en wordt aangepast aan de veranderende situatie. Tijdens het projectverloop komen er partijen bij en anderen trekken zich wellicht terug. Partijen raken zich gaandeweg bewust van onzekerheden, onbekendheden en vragen die spelen, en van wat zij eigenlijk belangrijk vinden. Ook deze zaken kunnen gedurende de looptijd van het project meermaals wijzigen of aangescherpt worden. Nieuwe partijen vragen wellicht om een actievere betrokkenheid, nieuw opgeworpen vragen of nieuwe onzekerheden over effecten kunnen nieuwe eisen stellen aan kennisbronnen of betrokken experts. Door de confrontatie met de perspectieven van andere partijen kunnen betrokkenen hun waarden en belangen aanpassen of de prioritering daarvan wijzigen. Het kader met criteria en diagnose biedt de mogelijkheid om voortdurend af te stemmen op de (veranderde) situatie, en om aan de hand daarvan de (op dat moment) meest geschikte vorm van participatie toe te passen. Daarbij kan de initiatiefnemer de volgende aandachtspunten gebruiken om zijn participatiestrategie telkens bij te stellen:

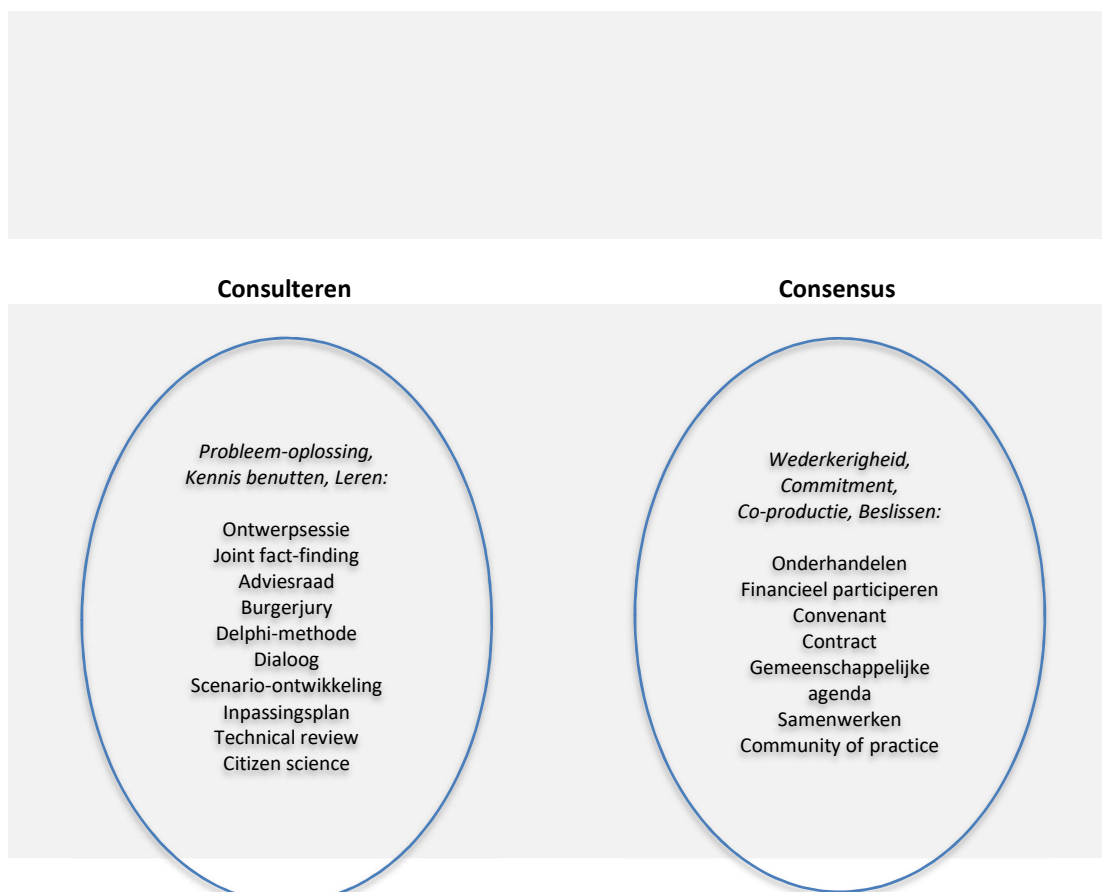
- Intensiteit van participatie
- Procesplan
- Intenties van de initiatiefnemer
- Representatie
- Middelen en competenties

Deze worden hieronder in meer detail besproken.

6.2. Intensiteit van participatie

Welke intensiteit je kiest, hangt dus af van de mate van interafhankelijkheid van de partijen in het gebied en de mate van betrokkenheid. In de onderstaande tabel staan een aantal instrumenten die bij de intensiteit van participatie passen.





In de praktijk worden de werkvormen naast elkaar gebruikt voor verschillende doelgroepen.

6.3. Procesplan

De omgevingswet schrijft voor dat de overheid, eventueel in samenwerking met de initiatiefnemer, een *kennisgeving participatie* publiceert bij de start van de verkenning voor een projectbesluit.⁵⁸ In vrijwel alle gevallen van grootschalige duurzame energieproductie is de projectprocedure van toepassing. In de kennisgeving staat tenminste:

- Wie worden betrokken in de projectprocedure;
- Waarover zij worden betrokken;
- Wanneer zij worden betrokken;
- Wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen;
- Waar aanvullende informatie beschikbaar is of in de loop van de procedure beschikbaar komt;
- Wat de rollen zijn van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer.

Dit is eigenlijk de inhoudsopgave van een procesplan voor participatie. Wij voegen daar nog de factor *tijd* aan toe. In elke fase van de realisatie van een plan is sprake van voortschrijdend inzicht. Er komt meer informatie beschikbaar of de rollen veranderen. Daarbij speelt ook mee dat de betrokkenheid van omgevingspartijen per fase kan verschillen. Een grondeigenaar kan zowel omwonende zijn als mede-eigenaar en in de tijd heel verschillende rollen vervullen. De intensiteit en vorm van participatie is daarom geen onveranderlijke keuze aan het begin van een projectbesluit, maar kan per processtap aanpassing vereisen.

⁵⁸ Artikel 5.47 lid 4 van de Omgevingswet en artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit

6.4. Intenties van de initiatiefnemer

In het dichtbevolkte Nederland heeft elke vierkante meter een bestemming. Elke verandering in het ruimtegebruik kan botsen met bestaande functies en waarden. Nieuwe ruimteclaims zoals waterberging en energieopwekking vergroten de druk op de bestaande ruimtelijke ordening. Een energieproject komt dus altijd terecht in een leefomgeving met mensen en is een verstoring van de status quo. De intenties van de initiatiefnemer zullen dan ook als door een vergrootglas worden bekeken. Problemen en negatieve berichtgeving in de media over andere projecten zal zijn positie en geloofwaardigheid beïnvloeden. Voor de initiatiefnemer is het van belang om aandacht te besteden aan:

- Het opbouwen van een persoonlijke relatie met partijen waar je afhankelijk van bent, zoals grondeigenaren, belangenorganisaties, bureaus, lokale boegbeelden en bestuurders;
- Het eigen gedrag van de initiatiefnemer (zie gedragscodes);⁵⁹
- Nabuurschap vanuit het besef dat je (vaak) een nieuwe buur bent;
- Instellen vast aanspreekpunt (omgevingsmanager) t/m realisatie;
- Actieve communicatie en benaderbaarheid, ook in beheerfase van een project;
- Nazorg in de vorm van klachtenmanagement.

Om de intenties op een geloofwaardige manier over te brengen, zal de initiatiefnemer moeten weten wat hij met participatie wil bereiken. Gaat het bijvoorbeeld om de inpassing van een energieproject in een omgeving, het versnellen van besluitvorming, en/of het maken van een business-case? Kom je alleen iets halen of ook iets brengen in de omgeving? Wij zien twee vormen van participeren die naast elkaar bestaan, namelijk;

- **Deelhebben aan;** delen van zelfde bron, zoals een fysieke plek in een gebied, geld of grondstoffen. Dit komt op verschillende manieren tot uiting.
 - *Beschermen:* participatie betekent vroegtijdige betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van en besluitvorming rond initiatieven van burgers, overheden en bedrijven, met als doel hun belangen te beschermen.
 - *Benutten:* participatie betekent ruimte voor initiatieven van bedrijven en burgers om kansen te benutten om duurzaamheid te realiseren.
- **Deelnemen aan;** een *bijdrage leveren*, aan de lokale samenleving of aan de inrichting van een gebied; participatie betekent dat de initiatiefnemer en andere partijen niet alleen iets komen halen in een maar ook iets brengen. We zien dit idee ook terug in het denken over de participatiesamenleving.

Het bovenstaande suggereert dat de initiatiefnemer een visie ontwikkelt op participatie en die actief uitdraagt.

6.5. Representatie

Niet iedere burger is in staat om mee te doen aan een participatietraject. Dat kan te maken hebben met opleidingsniveau, geletterdheid, taalbeheersing, beschikbare tijd, overtuigingen, belangstelling, etc. Hoewel er een belang is om brede participatie te stimuleren, toont de praktijk dat voornamelijk hoog opgeleide Nederlanders van vijftig jaar of ouder actief deelnemen. De toenemende diversiteit in de samenleving krijgt daardoor geen stem. Omdat *'alle mensen aan tafel'* geen haalbare en realistische optie is, kan de initiatiefnemer zich ook richten op de perspectieven die er op het energieproject zijn. We hebben de neiging om naar representatie van organisaties of groepen te kijken, terwijl een representatie van perspectieven ook kan helpen om breder inzicht te verwerven in de opvattingen over een vraagstuk.⁶⁰ Bij deze vorm van representatie worden mensen gevraagd die een bepaald belang of visie op het probleem vertegenwoordigen, zonder dat ze direct georganiseerd

⁵⁹ NWEA, gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op land, 2016

⁶⁰ Cuppen, E. H. W. J. (2010). Putting perspectives into participation: Constructive conflict methodology for problem structuring in stakeholder dialogues.

zijn en een achterban vertegenwoordigen. Een andere manier om het perspectief in te brengen is door deze te laten vertolken door een 'persona'. Dat is een veelgebruikte methode bij de ontwikkeling van ICT-toepassingen. Tenslotte kan ook de politiek een rol spelen in de representatie van perspectieven. Hierover moeten dan wel afspraken gemaakt worden met bijvoorbeeld raads- of statenleden, want deze vorm van participatie speelt voorafgaand aan de formele besluitvorming.

6.6. Middelen en competenties

Intensieve participatie kan veel vragen van deelnemers. Het vereist een aanzienlijke inspanning en lang niet iedereen is daartoe bereid of toe in staat. De initiatiefnemer moet aandacht besteden aan de vraag wat partijen nodig hebben om te kunnen participeren.

Het C.L.E.A.R. model⁶¹ geeft een kader voor het bevorderen en faciliteren van participatie van burgers. Het gaat ervanuit dat participatie vooral succesvol is wanneer burgers:

- **Can do; *kunnen*** participeren. Ze beschikken over de benodigde middelen en kennis om mee te kunnen doen.
- **Like to; *willen*** participeren. Ze voelen zich betrokken bij het onderwerp en willen meedoen.
- **Enabled to; *de gelegenheid geboden*** om te participeren. Is er een sociale infrastructuur aanwezig en is er ruimte om de achterbannen te consulteren?
- **Asked to; *gevraagd*** om te participeren. Zijn mensen benaderd en is voor hen duidelijk waar zij aan meedoen?
- **Responded to; er wordt *gereageerd*** op de inbreng vanuit de omgeving. Mensen willen zien dat hun inbreng is meegenomen, al hoeft dat niet tot uitdrukking te komen in de uiteindelijke keuze van de initiatiefnemer.

Dit model kunnen projectleiders gebruiken als checklist of zij stakeholders voldoende faciliteren om hun rol in het proces te kunnen vervullen.

⁶¹ Lowndes, V., & Pratchett, L. (2006). CLEAR: Understanding citizen participation in local government—and how to make it work better.

7. CONCLUSIE

Dit document is een van de eindproducten van de Green Deal ‘participatie van de omgeving bij duurzame energieprojecten’. Deze Green Deal beoogt inzichten en ideeën te ontwikkelen om participatieprocessen te verbeteren bij het inpassen van duurzame energieprojecten. De voordelen van een goed participatieproces zijn groot en worden breed gedeeld. Toch blijkt het in de praktijk lastig om participatie adequaat vorm te geven. Initiatiefnemers en projectleiders weten niet goed hoe ze het aan moeten pakken. En dat is lastig, want van ‘juiste’ participatie wordt verwacht dat dit de uitvoering van een project kan versnellen. Er was behoefte aan een lijst van opties, aan inspiratie, misschien wel een waaier aan mogelijkheden om uit te kiezen. Het doel van dit document was om aan deze behoefte te voldoen.

Maar overzichten van methoden zijn er wel, en algemene richtlijnen ook. Het eigenlijke probleem voor de initiatiefnemer komt pas daarna; waarom kies je eigenlijk voor de ene methode, of juist voor de andere? Het voelt als een arbitraire keuze, maar dat is het niet; de keuze voor een vorm van participatie is niet volledig vrij. Deze keuze wordt gestuurd door specifieke kenmerken van het project en de omgeving, en door de houding die de initiatiefnemer daarbij aanneemt. Waar dus eigenlijk behoefte aan is, is *een kader om deze beslissing te nemen*. Waarop kan de initiatiefnemer zich baseren bij zijn keuze voor een bepaalde participatiestrategie?

In dit document bieden wij een dergelijk kader, aan de hand waarvan de initiatiefnemer van een duurzaam energieproject een weloverwogen keuze kan maken voor een bepaalde participatiestrategie. Dit is niet een eenmalige keuze voor een bepaalde methode, maar een onderwerp binnen het project dat voortdurend aandacht en aanpassing behoeft. Bij veranderingen in het project of de context daarvan, kan aanpassing van de participatiestrategie nodig zijn. Hiertoe kan telkens het kader worden gehanteerd.

Het kader geeft criteria van procedurele rechtvaardigheid voor participatie binnen een project. Deze criteria betreffen zowel het proces als de inhoud van het project. Ook geeft het een benadering om een (gebieds-) diagnose te maken, aan de hand van de mate van interafhankelijkheid tussen partijen, de wens tot betrokkenheid van partijen, en de specifieke kenmerken van de duurzame energiesector. Met behulp van de criteria en de diagnose kan een initiatiefnemer zijn participatiestrategie afstemmen op het specifieke project. Het gaat dus niet zozeer om de keuze voor een participatie ‘optie’, maar om een ‘strategie’, een benadering die gedurende het proces wordt gevolgd en nader invulling wordt gegeven afhankelijk van hoe het proces zich ontwikkelt.

De duurzame energieopgave is groot. De transitie naar duurzame energie is dan ook nog maar net begonnen. Hoewel er al veel zonnevelden en windmolenparken zijn ontwikkeld, zullen in de toekomst meer en grotere projecten van de grond komen, op ook ‘moeilijkere’, locaties die meer controverser oproepen. Dit zal grote veranderingen in de leefomgeving tot gevolg hebben en zal ook resulteren in steeds meer ervaringen met participatie; ervaringen voor zowel initiatiefnemers en projectleiders als voor lokaal betrokkenen. Dat betekent dat er ook nog een omvangrijk leerproces zal plaatsvinden bij deze partijen over de organisatie van duurzame energieprojecten en de rol van participatie daarbij. Hoewel wij in dit document een kader bieden om procesparticipatie vorm te geven, kan in dit stadium geen eendoordeel geveld worden hoe ‘de’ participatie bij duurzame energieprojecten ingevuld moet worden. Het kader kan tijdens het toekomstige leerproces verder worden ontwikkeld en aangescherpt. Het is *work in progress* voor alle betrokken partijen.