



Planbureau voor de Leefomgeving

BURGERBETROKKENHEID BIJ RES-BESLUITVORMING

Achtergrondrapport bij het Signalenrapport Burgerbetrokkenheid

Rick de Vries
Jetske Bouma

20 februari 2023

PBL

Colofon

Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5173

Contact

jetske.bouma@pbl.nl

Auteurs

Rick de Vries
Jetske Bouma

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle geïnterviewden en anderszins betrokkenen bij NPRES en de bestudeerde RES regio's en gemeenten voor hun tijd, openheid en medewerking aan de totstandkoming van dit rapport. Daarnaast willen we Monica Andreani, Anna Battersby, Rinske Euverman, Seán O'Callaghan en Cassie Treacey en hun begeleider prof dr. Eefje Cuppen bedanken. Zij waren in 2021 betrokken bij de studie 'Governance of Sustainability', Universiteit Leiden. Ten slotte bedanken wij onze collega's Jan Matthijsen, Olav-Jan van Gerwen, Petra van der Kooij, Joost Tennekens en Niels Sorel voor hun bijdragen aan en/of commentaar op dit rapport.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Vries, de R. & Bouma, J. (2023), *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	RES-planvorming en opgave	5
1.2	Waarom burgers betrekken bij de RES?	6
2	Aanpak en selectie regio's	8
2.1	Selectie van regio's	8
2.2	Aanpak interviews	9
3	Opgetekende ervaringen in de RES uit documenten & interviews	10
3.1	Regio Drenthe	11
3.2	Regio Rivierenland/Fruitedelta	17
3.3	Regio Arnhem-Nijmegen	24
4	Reflectie op de opgetekende ervaringen in de RES-regio's	33
4.1	Interbestuurlijke afstemming	35
4.2	Burgerparticipatie & representatieve democratie	42
4.3	Coördinatie van participatietrajecten en burgerbetrokkenheid	46
5	Tot slot	59
	Literatuur	63

1 Inleiding

In het Nationale klimaatakkoord (2019) is afgesproken dat de doelstellingen rond hernieuwbare energie en warmtevoorziening in Regionale Energiestrategieën (RES) verder zouden worden uitgewerkt. De afbakening van de regio's werd opengelaten en er ontstonden 30 RES-regio's die onder aansturing van en facilitering door het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES) in 2021 met hun eerste plannen kwamen (RES-1.0) (Hoppe 2021). Eén van de voorwaarden die aan de plannen gesteld werd was dat ze met participatie van burgers zouden worden gemaakt. Dit om burgers meer bij het beleid en de planvorming te betrekken en zodoende te zorgen voor meer acceptatie en draagvlak voor het beleid. Zeker bij beleid dat direct ingrijpt in de leefomgeving van burgers is het belangrijk dat de belangen, ervaringen en wensen van burgers worden meegewogen in de totstandkoming van de plannen en het beleid (PBL 2020).

De Balans voor de Leefomgeving 2020 had als thema burgerbetrokkenheid bij de leefomgeving. De afgelopen jaren heeft het PBL verder over het onderwerp nagedacht en het in een aantal casusonderzoeken, waaronder voorliggend onderzoek, uitgediept. We wilden onderzoeken hoe overheden omgaan met de verschillen in weten, willen en kunnen van burgers, en op welke manieren ze burgers proberen te betrekken bij de beleidsvorming, dan wel op de betrokkenheid van burgers reageren. Onze bevindingen hebben we uiteindelijk verwoord in een achttal signalen over hoe beleidsmakers burgers beter bij het leefomgevingsbeleid kunnen betrekken, dan wel met de verschillende vormen van burgerbetrokkenheid om kunnen gaan. Dit signalenrapport is vanaf 23 maart 2023 te vinden op de PBL-website: www.pbl.nl

Beleidsmatig hoofddoel van de RES is het behalen van 35 TWh opwekking van hernieuwbare elektriciteit uit wind- en grootschalige zonneparken op land in heel Nederland in 2030. Daarnaast zijn is burgerparticipatie en draagvlak onderdeel van “maatschappelijke betrokkenheid”, een van de doelen van de RES (NPRES 2022b; Matthijsen et al. 2020). Maar hoe bepaal je op welke wijze de RES regio's aandacht hebben besteed aan burgerparticipatie, en hoe bekijk je of de vormgeving van het RES-planvormingsproces invloed op de betrokkenheid van burgers en het draagvlak voor de RES plannen heeft gehad? Om te voorkomen dat de uitvoering van de energietransitie ook in de toekomst onnodig sterke weerstand bij inwoners opwekt is het speelveld tussen Rijksoverheid, lokale overheid en burgers ten opzichte van deze situatie vanaf 2018 geherstructureerd (Hoppe 2021; Klimaatakkoord 2019). Wat begon als een pilot werd al gauw het nieuwe beleid: 30 door zichzelf afgebakende energieregio's die samen, onder begeleiding van het Nationaal Programma RES (NPRES), regionale plannen voor elektriciteitsopwekking op land gingen maken (Green Deal 206; 2018). Meer bottom-up dus, en tevens een noviteit, want dit alles gebeurt op basis van een bestuurslaag die formeel niet bestaat in Nederland (Van der Steen et al. 2021). Het tot praktijk verworden experiment zal stapje voor stapje moeten komen tot door de samenleving ondersteunde plannen die resulteren in oplevering van 35TWh of meer in 2030 (Hoppe 2021; PBL 2021a; 2021b). Door middel van een Concept-RES en een RES-1.0 heeft Nederland al een gedeelte van dat pad afgelegd, maar in de hierna volgende RES-documenten zullen de plannen concreet uitgewerkt worden en gaat op meer plaatsen de spade in de grond. Het is belangrijk om zich te realiseren dat het onduidelijk is hoe inwoners zullen reageren als de plannen concreet worden in een sterk veranderend 'energielandschap' (Pistoni & Stremke 2019). Meerdere onderzoeken laten zien dat algemene beleidsdoelen, zoals 'van het gas af', op steun van burgers kunnen rekenen maar dat naarmate de plannen concreet worden de steun voor de plannen afneemt (Vringer & Carabain 2020). Of dit ook het geval zal

zijn met de RES-plannen moet nog blijken.

In dit achtergrondrapport kijken we naar de verschillende manieren waarop de RES-regio's met de uitdagingen rond participatie en draagvlak in het proces van RES-planvorming om zijn gegaan. We willen hierbij nadrukkelijk van de RES-regio's leren, waarbij we ons terdege realiseren dat ook de RES-regio's zelf lerende zijn. Immers, het betreft hier een nieuwe aanpak waarbij de diverse regio's in korte tijd en met beperkte capaciteit tot een plan moesten zien te komen. Het is belangrijk om te benoemen dat de gesprekken met de RES-regio's in de tweede helft van 2021 hebben plaatsgevonden en dat er sindsdien veel gebeurd is in de verschillende regio's. Onze bevindingen moeten in dit licht worden gezien, een beschrijvende analyse van hoe verschillende RES-regio's met de uitdaging om burgers te betrekken bij de RES-planvorming zijn omgegaan.

Onze hoofdvraag is: "Hoe krijgt burgerbetrokkenheid gestalte in de Regionale Energiestrategieën en wat kunnen we leren van de verscheidenheid tussen de regio's?" Op voorhand staat vast dat een decentraal geregeld beleid met 30 regio's kan leiden tot grote verschillen in aanpak. Het is ons niet te doen om een beoordeling van de verschillen in aanpak. Het doel van onze studie is om te begrijpen hoe de verschillende regio's tot hun aanpak gekomen zijn, en op welke manieren ze burgers hebben geprobeerd te betrekken bij de RES-planvorming. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

1.1 RES-planvorming en opgave

Zoals gezegd is het doel van het RES-programma dat alle regio's in Nederland in 2030 gezamenlijk tot minimaal 35 TWh extra opwekking van hernieuwbare elektriciteit op land komen (Klimaatakkoord 2019). Hierbij wordt het belangrijk gevonden dat er draagvlak is voor de plannen onder de bevolking (Matthijssen et al. 2020). In de onderzoeksperiode (2021-2022) vonden er in den lande, en enigszins gehinderd door de COVID-pandemie, behoorlijk wat activiteiten plaats door en met inwoners rond de RES-planvorming. Soms zijn deze vormen van burgerbetrokkenheid gefaciliteerd door de overheid (meestal in de hoedanigheid van de RES-regio of de gemeente), maar soms ontstonden ze ook spontaan als reactie op het voorgenomen beleid. Alle 30 regio's hebben het RES-planvormingsproces parallel aan elkaar doorlopen. Iedere regio heeft een uniek traject afgelegd, afhankelijk van de initiatieven en hobbels die er in het planvormingsproces werden tegengekomen.

Het idee dat decentrale besluitvorming op meer steun en draagvlak van de bevolking kan rekenen, o.a. omdat burgers beter kunnen worden betrokken en lokale bestuurders beter op de hoogte van de lokale vereisten, gevoeligheden en randvoorwaarden zijn, wordt ook wel het 'subsidiariteitsprincipe' genoemd (Eijfinger & Hinten 2013). De keerzijde van het subsidiariteitsprincipe is dat decentrale besluitvorming kan leiden tot het obstrueren van het overkoepelende belang, wanneer dit niet in de afweging wordt meegenomen. Het is om deze reden dat decentrale besluitvorming nadrukkelijk om afstemming en coördinatie vraagt met de nationale overheid: Immers, een gemeente kijkt niet hetzelfde naar een ruimtelijke ingreep aan als een RES-regio of de Rijksoverheid. Deels kan dat worden verklaard door verschillen in zienswijzen bij burgers, maar deels gaat dit ook over de afstemming tussen overheden met betrekking tot de verdeling van lusten en lasten van het Klimaatakkoord (2019). Om deze reden lijkt het logisch dat er in de RES-samenwerking voor is gekozen een 'tussenpersoon' aan te stellen in de vorm van NPRES; zodat soepelere en overzichtelijkere afstemming kan worden geboden tussen het landsbelang en dat van de regio's en tussen de regio's onderling.

Zo treden er bijvoorbeeld spanningen op tussen vraag en aanbod van ruimte en elektriciteit tussen stad en platteland. Anderzijds hebben ook de Nederlandse overheidsinstanties verschillende agenda's en wensen rond het klimaatakkoord en de ruimtelijke inrichting van Nederland: dit afstemmingsvraagstuk begint al voor de dialoog met de burger en zet zich ook daarna voort. Voor geslaagde burgerparticipatie betekent dit dat de afstemming tussen overheden goed geregeld moet zijn. Het maakt de RES-regio's tot wetenschappelijk interessante en bestuurlijk 'spannende' vormen van planvormingsprocessen waar politieke schaal- en verdelingsvraagstukken in terugkomen.

1.2 Waarom burgers betrekken bij de RES?

De meeste overheden denken bij burgerbetrokkenheid aan participatiebeleid. Burgers worden echter door meer beïnvloed dan door participatiebeleid alleen: zo maakt het bijvoorbeeld uit hoe er over het (voorgenomen) beleid gecommuniceerd wordt, hoe makkelijk het is om informatie te vinden over de achtergronden van het beleid en de invulling, en hoe toegankelijk deze informatie is. Ook maakt het uit in hoeverre er bij de vormgeving van het beleid (proces) al over het burgerperspectief is nagedacht - als burgers merken dat hun perspectief in de totstandkoming van het beleid is meegenomen dan heeft dit over het algemeen een positieve invloed op hun betrokkenheid (Van den Broek et al. 2016, Paradies et al. 2021).

Kijkend vanuit de overheid zijn er grofweg drie soorten redenen om burgers te betrekken bij overheidsbeleid: normatief-intrinsieke redenen, substantieve redenen en instrumentele redenen (Cuppen 2018). Normatieve redenen houden in dat de burger betrokken 'moet worden' of 'hoort te worden'. Het gaat hier onder meer om het democratische recht dat burgers zich gehoord en vertegenwoordigd moeten kunnen voelen, zeker waar het gaat om ingrepen die een grote impact hebben op hun dagelijkse leefomgeving. Substantieve redenen zijn de meer inhoudelijke redenen waarom het goed kan zijn om burgers bij de beleidsvormgeving te betrekken. Het gaat dan o.a. om de meerwaarde van het uitwisselen van informatie en ervaringen waardoor plannen effectiever kunnen worden vormgegeven. Zo weten overheden over het algemeen niet in detail wat er zich in een bepaald gebied afspeelt, waardoor de voorkeuren van bewoners en locatie-specifieke aspecten niet in de beleidsvormgeving kunnen worden meegenomen. Instrumentele redenen voor het betrekken van inwoners bij beleid zijn de meer strategische overwegingen. Zo wordt participatie vaak gezien als instrument om steun en draagvlak voor het beleid te vergroten (De Graaf & Michels 2014), maar het kan ook om het stimuleren van eigen initiatief of gedragsverandering gaan.

Vaak zetten overheden participatie vooral instrumenteel in: zo hebben bestuurders en ambtenaren het soms over het 'ophalen van draagvlak'. Deze eenzijdige benadering van participatie werkt echter vaak averechts. Zo blijkt onder andere uit een rapport van het Instituut voor Publiek en Politiek (2006) en nog specifieker uit het meer recente rapport van NLVOW (2019) dat doordat burgers niet echt bij de beleidsvormgeving worden betrokken de weerstand tegen het beleid eerder toe- dan afneemt. Door bijvoorbeeld het onjuist timen van het participatiemoment, het wekken van te grote verwachtingen bij burgers, haastwerk of niet-transparant communiceren raken burgers gefrustreerd. Daarbij wrekt het zich onmiddellijk als de overheid bij de organisatie van een participatietraject niet blijkt te weten wat er onder haar burgers leeft, bijvoorbeeld door verkeerde aannames te maken over wat er leeft in de samenleving of over wat inwoners weten, willen en kunnen met betrekking tot het vraagstuk (Sievers & Steg 2000). Overheden vinden het ontwerpen van participatietrajecten daarom vaak lastig, en roepen hiervoor vaak de hulp van externe bureaus in.

Daarbij speelt de capaciteit die gemeenten hebben om participatieprocessen op een goede manier te begeleiden een belangrijke rol (Kistenkas 2011). Hierbij kan niet alleen aan ambtelijke capaciteit worden gedacht in fte's of in professionaliteit en vakkennis, maar ook aan financiële capaciteit waarover volgens Burton (2004) ook zorgen bij lokale overheden bestaan: "het betrekken van burgers kost veel geld." Het is bekend dat het niveau van publieke voorzieningen en de bestuurskracht in gemeenten in Nederland al langer onder druk staat. In een eerdere studie van het PBL (De Vries et al. 2019) bleek dat Nederlandse gemeenten anno 2018 nog nauwelijks geëquipeerd waren om zelf beleid te maken en in te zetten ten behoeve van de energietransitie. Volgens henzelf met name door tekort aan vaste formatie voor deze taken en uit de hand lopende kosten voor het sociale domein na diverse decentralisaties door de Rijksoverheid.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de manier waarop we de analyse vorm hebben gegeven. We staan stil bij de methoden die we in het onderzoek gebruikt hebben; literatuurstudie, documentanalyse en interviews. In hoofdstuk 3 presenteren we de observaties die we in de geselecteerde RES-regio's hebben opgedaan. We presenteren hierbij sec de bevindingen van onze documentanalyse en interviews, waarbij we laten zien wat we leerden uit de documentanalyse (met name de analyse van de participatieparagraaf van de RES-1.0 plannen) en wat er vervolgens in de gesprekken naar boven kwam. In hoofdstuk 4 analyseren we in een aantal stappen wat we hiervan leren met betrekking tot burgerbetrokkenheid bij de RES. We staan allereerst stil bij de bestuurlijke context- wat is ons opgevallen in de bestuurlijke afstemming rond het RES-planvormingsproces en gaan vervolgens in op wat we leren van de wijze waarop de geselecteerde RES-regio's burgers bij het planvormingsproces hebben betrokken, dan wel deze betrokkenheid op andere wijze mogelijk hebben geprobeerd te beïnvloeden.

Let wel: onze studie is geen evaluatie. Wij doen dan ook geen uitspraken over het succes van de verschillende benaderingen. Wij beschouwen alleen de wijze waarop de verschillende regio's burgers bij het RES-planvormingsproces hebben geprobeerd te betrekken, en waar de verschillen in benadering vandaan lijken te komen. We maken hierbij een onderscheid tussen de inzet van participatiemiddelen en andere manieren waarop overheden de betrokkenheid van burgers bij beleid beïnvloeden, zoals informatievoorziening en communicatie, de omgang met burgerinitiatief, weerstand en protest. Daarnaast kijken we meer in het algemeen in hoeverre er aandacht is besteed aan de verschillen tussen burgers, en in hoeverre hiermee rekening is gehouden in de vormgeving van het planvormingsproces. In hoofdstuk 5 ten slotte, laten we zien welke lessen we hier uit trekken.

2 Aanpak en selectie regio's

Alhoewel we het liefst alle 30 RES-regio's bestudeerd hadden was dit praktisch gezien niet mogelijk en hebben we de analyse op een aantal RES-regio's gericht. Om een goede selectie te kunnen maken hebben we de 25 RES-1.0-plannen bestudeerd die in juni 2021 beschikbaar waren om vervolgens zo verschillend mogelijke regio's voor de verdiepende analyse te selecteren. In dit hoofdstuk leggen we uit hoe we tot onze selectie zijn gekomen, en welke vragen leidend waren in het onderzoek. De hoofdvraag die wij in dit rapport willen beantwoorden is: "Hoe krijgt burgerbetrokkenheid gestalte in de Regionale Energiestrategieën en wat kunnen we leren van de verscheidenheid tussen de regio's?" In het beantwoorden van deze vraag hebben we allereerst naar het proces van bestuurlijke afstemming gekeken. Hoe stemden de betrokken partijen een en ander in het RES-planvormingsproces op elkaar af en hoe beïnvloedde dit proces het proces van burgerparticipatie? Vervolgens besteden we aandacht aan de verschillende aspecten van burgerbetrokkenheid. Zo hebben we gekeken naar de manieren waarop de RES-regio's burgers bij de RES-planvorming betrekken- welke participatiemiddelen zijn er in gezet en wie hebben daaraan deelgenomen. Ook hebben we gekeken we naar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie, en hoe er met verschillen tussen burgers is omgegaan (bijvoorbeeld in de informatievoorziening en het participatieproces).

2.1 Selectie van regio's

Om zo divers mogelijke RES-regio's voor het onderzoek te selecteren hebben we de beschikbare 25 RES-1.0-plannen bekeken op de vier deelaspecten: inzet van participatiemiddelen, aandacht voor verschillen tussen burgers, ruimtelijke en economische omgevingsfactoren en de bestuurlijke voor- geschiedenis van de RES-regio's. De 25 beschikbare RES-1.0-documenten zijn daarvoor partieel gelezen op zoek naar informatie over participatie en burgerbetrokkenheid. De gevonden informatie over de vier deelaspecten is ingedikt opgenomen in een tabel¹, met voor elk van de vier deelaspecten informatie over de aan- dan wel afwezigheid van de betreffende kenmerken in de 25 regio's. In de eerste set kenmerken, die ging over de inzet van participatiemiddelen, zijn verschillende vormen van (formele) participatie op een rij gezet. De tweede set kenmerken bevatte indicatoren voor hoe er aandacht is besteed aan de verschillen tussen burgers, zoals bijvoorbeeld extra aandacht voor jeugd. Verschillen tussen burgers werden vaak benoemd in de mogelijkheid tot financiële participatie, maar in sommige gevallen ook in ongelijke belastbaarheid. Ook de toegankelijkheid van de RES-documentatie was een indicator: Zo varieerde het van ambtelijk taalgebruik tot verhalend taalgebruik. De derde set kenmerken bevatte ruimtelijke en economische criteria, die extra naar voren kwamen bij onder andere de Metropoolregio Eindhoven (Brainport), Foodvalley (gebied rond Ede) en Cleantech-regio (gebied rond Apeldoorn). De vierde set kenmerken ging over de bestuurlijke context. Zo is in navolging van de Monitor Concept RES (PBL 2021a) gekeken naar de formalisering van de samenwerkingsverbanden in de RES-regio en de relatie met bestaande bestuurlijke netwerken. Ook is gekeken hoe de gemeenten zich positioneerden ten opzichte van de RES-regio in de participatieparagraaf en hoe verantwoordelijkheden voor procesparticipatie verdeeld waren.

¹ Deze tabel is op verzoek verkrijgbaar via correspondentie met het PBL via jetske.bouma@pbl.nl.

Op basis van deze kenmerken, en onze insteek om zo verschillend mogelijke regio's te selecteren, kwamen we uiteindelijk tot de volgende selectie van RES-regio's voor vervolgonderzoek Noord- en Midden-Limburg, Rivierenland/Fruitedelta, Drenthe en Arnhem-Nijmegen. Helaas heeft in de loop van het onderzoek de regio Noord- en Midden-Limburg zich teruggetrokken. De analyse gaat dus over drie RES-regio's waarbij de RES-regio Arnhem-Nijmegen uiteindelijk heeft besloten geen toestemming te geven voor publicatie van één van de verslagen van de interviews. De analyse gaat uiteindelijk dus over drie RES-regio's, waarbij van de regio Arnhem-Nijmegen alleen de interviews met de NPRES-coördinator en de gemeenten opgenomen zijn, en niet het verslag van het regio-team zoals bij de andere twee regio's het geval is. In de volgende sectie lichten we toe hoe het vervolg van de analyse is vormgegeven.

2.2 Aanpak interviews

De geselecteerde regio's zijn op drie niveaus bevestigd: door een interview met de accounthouder van het NPRES, in gesprekken met ambtelijke leden van de stuurgroep van de RES-regio's en met ambtenaren van deelnemende gemeenten. De interviews zijn uitgevoerd in samenwerking met studenten van Leiden Universiteit, die ten behoeve van hun master studie 'Governance of Sustainability' dit onderzoek hebben gekozen als afstudeerproject. In totaal zijn 16 (groeps)interviews gehouden, waarvan er 5 zelfstandig zijn uitgevoerd door de studenten, 2 in samenwerking met het PBL en in totaal 9 door de PBL-onderzoekers. De gesprekken met accounthouders van NPRES en regio-beambten vonden met het PBL plaats.

De interviews zijn geprotocolleerd en dus in letterlijke versie op schrift vastgelegd aan de hand van geluidsopnamen. Deze documenten zijn vervolgens separaat geanalyseerd door zowel de studenten van Leiden Universiteit als het PBL. Beide maakten hierbij gebruik van de software Atlas.ti voor het coderen van tekstfragmenten en formuleren van antwoorden op onderzoeksvragen.

In februari 2022 publiceerden de studenten (Andreani et al. 2022) hun bevindingen in hun rapport. De database voor dit onderzoek bestond uit 9 interviews met gemeenten, waaronder ook de interviews die door het PBL zijn afgenomen. De interviews met NPRES en de regio's bleven buiten beschouwing. In voorliggende rapportage presenteren we de bevindingen van alle interviews. Hiertoe zijn alle interviewverslagen opnieuw geanalyseerd en van codering voorzien en is de inhoud van de verslagen nader afgestemd met de betrokken personen en instanties.

3 Opgetekende ervaringen in de RES uit documenten & interviews

In dit hoofdstuk laten wij zien welke informatie we hebben opgehaald over Burgerbetrokkenheid bij de RES in de drie geselecteerde regio's. Het betreft hier informatie die op voorhand al beschikbaar was, informatie uit de participatieparagrafen van de RES-1.0 van de drie gebieden en aanvullende informatie die wij zelf hebben uitgevraagd aan de hand van interviews bij NPRES-coördinatoren (2x), Werkbureaus van de RES-regio's (3x), en gemeenten (8x). De interviews werden gehouden met ambtenaren en niet met bestuurders.

Dit hoofdstuk presenteert de verhaallijnen zoals wij ze hebben opgetekend in onze (interview)verslagen. Hier beschrijven wij de context per regio zoals deze uit de documentanalyse naar voren is gekomen. We bespreken achtereenvolgens de 'verhalen' van Drenthe, Rivierenland/Fruitdelta en Arnhem-Nijmegen. De gepresenteerde meningen/uitspraken zijn dan ook toe te schrijven aan de geraadpleegde respondent en zijn geen oordeel van de onderzoekers of het PBL (tenzij nadrukkelijk anders vermeld). In hoofdstuk 4 reflecteren wij als onderzoekers op deze verhalen vanuit ons burgerbetrokkenheidsperspectief.

Momentopname

Het onderzoek is opgestart in de zomer van 2021 en de interviews die ten grondslag liggen aan dit rapport zijn gehouden in de laatste twee kwartalen van 2021. Omdat de RES een dynamisch proces is, is er sindsdien het nodige gebeurd en veranderd. Hoewel we inmiddels aanvullende informatie hebben van iedere regio over nieuw ontwikkeld beleid, vonden wij het methodisch het meest zuiver en verantwoord om de informatie ongewijzigd te laten. We benadrukken dat we in dit onderzoek het proces niet evalueren of op andere wijze het proces willen beoordelen of de regio's willen vergelijken. Doel is het begrijpen van de regionaal/lokaal verschillende keuzes, niet het evalueren of beoordelen ervan.

3.1 Regio Drenthe

3.1.1 Wat we van tevoren al wisten – documentanalyse

De RES-regio Drenthe heeft al relatief veel ervaring met wind en zon op land. Een vrij groot gedeelte van het totale RES-bod van 3,45 TWh is daardoor al in de fase van uitvoering. Dit ging niet zonder slag of stoot. Rondom het windpark ‘de Monden’ waarbij gebruik is gemaakt van een Rijks-coördinatierегeling in het kader van de Crisis- en Herstelwet 2008 is veel maatschappelijke onrust ontstaan en vonden incidenten plaats waarbij strafbare feiten werden gepleegd. Deze kregen landelijk aandacht doordat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in zijn periodieke monitor verwees naar het ‘windmolenterrorisme’ in deze gebieden (NCTV 2018). Deze kwestie speelde niet in heel Drenthe, maar vooral in het grensgebied met de Provincie Groningen, in de gemeente Borger-Odoorn.

De RES-1.0 van Drenthe had een bijzondere vorm en verwees meerdere keren naar het ‘Energieverhaal van Drenthe’, een narratief dat is voortgekomen uit individuele bijdragen van zo’n 400 Drenten in zogenoemde schrijfateliers, aan de hand van de Sprockler-methode van het consultancybedrijf Perspectivity (Perspectivity, 2023). Zoals ook in de Monitor RES-1.0 van het PBL vermeld, viel de grafische presentatie van de RES-1.0 op, met veel striptekeningen en markeringen met ‘Henny het schaap’ op het moment dat een inwonersadvies overgenomen was in de tekst.

Op basis van de RES-1.0 werd al gauw duidelijk dat de RES-regio Drenthe een stakeholder-benadering gebruikte. Verschillende maatschappelijke partijen werden geconsulteerd, zo bleek, en aan de oorspronkelijke RES-1.0 werden ook alle amendementen van de gemeenteraden en Provinciale Staten gekoppeld als openbare bijlagen. Er waren wel enkele dingen die vragen oproepen, zoals de bijlage van de RES-1.0, waarin een inventarisatie werd gemaakt van wat individuele gemeenten hadden opgezet aan participatiebeleid. Dit leek aanvankelijk niet goed te rijmen met de algemene verhaallijn van de RES-1.0, omdat duidelijk werd dat de implementatie hiervan niet uniform verliep. Een ander punt dat navraag behoefde was de rol van Provinciale Staten: Is er in praktijk nou sprake van een RES-regio Drenthe of een Provinciale RES Drenthe? Dit was onduidelijk, omdat de RES-organisatie grotendeels ingebed was in het ambtelijk apparaat van de Provincie Drenthe.

Naast deze punten viel ons ook op voorhand op dat er geen zoekgebieden werden aangewezen voor zon en wind op land, zonder hiervan op dat moment nog de onderbouwing te kennen. Tenslotte viel op dat de betrokkenen bij NPRES en PBL het zeer waarschijnlijk achtten dat Drenthe haar doelstelling van 3,45 TWh daadwerkelijk ging halen, omdat veel vergunningverleningstrajecten al achter de rug waren.

3.1.2 Wat we opgehaald hebben in de interviews

In de RES-regio Drenthe hebben in totaal 6 interviews plaatsgevonden: één met het NPRES en het Werkbureau van de RES Drenthe, en daarnaast met de gemeenten Assen, Borger-Odoorn, Emmen en Noordenveld. De hoeveelheid informatie die wij hier ophaalden was in vergelijking met de andere regio’s vrij groot. Daardoor kunnen we een completer beeld gekregen van de betrokkenheid van inwoners bij de RES in Drenthe.

3.1.3 NPRES

In het gesprek met de geïnterviewde zijn veel onderwerpen besproken. Voor dit onderzoek waren drie onderwerpen het meest relevant: de bestuurscultuur en de bestuurlijk-ambtelijke dialoog in Drenthe, de rol van het Werkbureau-RES in de procesondersteuning van de RES Drenthe en de culturele eigenheid van de regio.

Volgens de geïnterviewde onderscheidt Drenthe zich van andere RES-regio's door een met name praktische vertaling van de opdracht aan de RES-regio. Belangrijke uitgangspunten bij die praktische vertaling zijn: een breed scala aan betrokkenen uitnodigen, korte lijnen, zo min mogelijk tussenoverleggen en eenduidig communiceren. Dit heeft geleid tot een grote 'Drentse Energietafel' waar zowel over de kwantitatieve RES-doelstellingen wordt gesproken, als over de kwalitatieve invulling ervan. Het Werkbureau kreeg in de RES een stevige positie, inclusief bestuurlijk mandaat.

Bestuurscultuur en culturele eigenheid zijn volgens de geïnterviewde sterk met elkaar verbonden en hebben een directe uitwerking op werkproces en procesvoortgang van de RES. In Drenthe is sprake van een informele sfeer met een goede procedurele verankering, wat bijvoorbeeld anders is dan de meer formeel hiërarchische sfeer in de andere noordelijke RES-regio's. Dit zorgt ervoor dat zaken minder procedureel hoeven te worden besproken. Ook wordt de diepte ingegaan en bij opgaves wordt nadrukkelijk naar de rol van de omgeving gekeken, naast die van de overheidspartijen zelf. Er is in Drenthe extra aandacht en tijd besteed aan het creëren van een vertrouwelijke sfeer van ambtenaren onder elkaar, om daadwerkelijk tot 'korte lijntjes' te kunnen komen.

Het Werkbureau, dat formeel geen deel uitmaakt van de Provincie Drenthe, maar wel gehuisvest is in het Provinciehuis en qua personeel grotendeels bestaat uit hiervoor vrijgemaakte ambtenaren, heeft in Drenthe een belangrijke rol gespeeld in het organiseren van "het goede gesprek" zoals dat door NPRES is voorgesteld. Het Werkbureau ziet er op toe dat er wordt samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid tussen verschillende overheidspartijen. Ondanks dat het Werkbureau duidelijk heeft uitgesproken dat het in opdracht van de gemeenten in het RES-gebied werkt, heeft het bureau ook pro-actief en op eigen initiatief taken opgepakt, waardoor het in de praktijk de kleinere gemeenten gedeeltelijk ontzorgt in de procesparticipatie. Dat gebeurt onder andere door de redactie en verspreiding van ambtelijke stukken en communicatiemateriaal, welke vervolgens zonder grote aanpassingen direct verspreid kunnen worden door gemeenten in de communicatie naar haar inwoners. Daarnaast heeft het Werkbureau door zijn staat van dienst het mandaat verworven ook kritisch te mogen reflecteren op bestaand en door ander overheden nieuw te voeren beleid en gelijkwaardig samen te mogen werken met de Provincie Drenthe. Van een hiërarchisch patroon is daardoor geen sprake meer en de deur staat altijd open voor leden van het Werkbureau om binnen te lopen voor spontaan overleg.

De regio vraagt zich af of de rol van het Werkbureau moet worden uitgebreid om zodoende werk te kunnen doen voor alle gemeenten in Drenthe. In de situatie ten tijde van het interview was er sprake van enig verschil van inzicht over de eigen regierol en het takenpakket dat het Werkbureau op zich nam en die van gemeenten die zich steeds minder 'eigenaar' voelden van hun eigen participatiebeleid. Met het vervolg van de RES komen er extra taken naar gemeenten toe op het gebied van beleidsontwikkeling, vergunningverlening en projectrealisatie. Tegelijkertijd is de beleidspraktijk dat gemeenten ambtelijk worden ontlast door ondersteuning van het Werkbureau. Het doorgaan naar de RES-2.0 en projectuitvoering maakt dat keuzes moeten worden gemaakt over het handhaven of uitbreiden van de werktaken van het Werkbureau ten gunste van de kleinere gemeenten.

De culturele eigenheid van de Drenten is volgens onze gesprekspartner niet alleen af te lezen uit de manier van bestuurlijk samenwerken, maar is ook te herkennen aan een breder cultureel erfgoed bij de bevolking. Drenten zijn volgens hem pragmatisch in het maken van keuzes en zijn vooral van het 'doen' in plaats van het kijken naar welke mogelijkheden er strikt op basis van het bestaande beleid open staan. Dat kan maken dat institutionele barrières door ambtenaren soms als relevant worden gezien, maar door bewoners worden afgedaan als 'onzin'. De Drentse bevolking typeert zich als een betrokken gemeenschap: "Als het voor Drenthe is wil ik betrokken zijn." Maar een Drent is ook wars van politieke eufemismen of Haagse bemoeienis, aldus onze respondent. In praktijk betekent dit dat in de samenwerking tussen bestuur en bewoners wordt geprobeerd niet in herhaling te vallen (niet terugkomen op eerder gemaakte afspraken), de lijntjes kort worden gehouden en direct met de ambtelijk of politiek verantwoordelijken wordt gecommuniceerd.

3.1.4 Regio

Met het Werkbureau hebben we uitgebreid gesproken over het tot stand komen van de RES-1.0 en de rol van inwoners hierbij. Dit leverde zoveel informatie op dat wij hier slechts de hoofdzaken kunnen beschrijven. We zijn een groot aantal onderwerpen nagelopen waaronder de taakverdeling tussen het Werkbureau en de Drentse gemeenten, hoe het narratief 'Energieverhaal Drenthe' tot stand is gekomen, kwaliteit versus kwantiteit in raadplegingen, het uitgebreid betrekken van jongeren, samenwerking met netbeheerders en ruimtelijke kwaliteit.

Het verhaal startte echter bij de constatering dat Drenthe, hoe klein de provincie ook mag zijn, grote demografische verschillen in inwoners kent. Zo contrasteert de situatie in de voormalige Veenkoloniën, met die in het rijkere Noordenveld, waar men uit zichzelf veel initiatief neemt. In een aantal andere gemeenten is dit soms anders. In de Veenkoloniën komt energiearmoede vaker voor en is het beter als de overheid de inwoners met maatwerk benadert, door aan te haken bij vertrouwde partners of bij sociale structuren die van oudsher in de dorpen aanwezig zijn, zoals dorpsraden of het verenigingsleven. Omdat de problematiek in de Veenkoloniën breder is dan de energietransitie zijn er Europese fondsen voor regionale ontwikkeling toegekend aan dit gebied en is er op nationaal niveau een RegioDeal gemaakt. Daarbij valt het het Werkbureau op dat de landelijke focus op sociale huurwoningen bij bestrijding van energiearmoede in het nadeel werkt voor sommige Drenten. Er zijn namelijk relatief veel mensen in een koopwoning in Drenthe, die geen financiële buffer hebben om energierenovaties te doen. In het programma Expeditie Energieneutraal Wonen worden deze woningeigenaren hiermee geholpen door de Provincie².

In de regio Drenthe is afgesproken dat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de zogenaamde 'projectparticipatie' en voor de 'procesparticipatie'. De rol van het Werkbureau beperkt zich tot het ondersteunen van de gemeenten in de procesparticipatie. In dit kader worden veel verschillende activiteiten ondernomen, waaronder het doen van het inwonersonderzoek: het Drentse Energieverhaal, het organiseren van de Drentse Energie Driedaagse, het onderzoeken van de haalbaarheid van een burgerforum in Drenthe en de uitvoering van een Social Lab. Doel van het inwonersonderzoek is volgens het Werkbureau verder kijken dan het simpel voor of tegen windmolens en zonneparken zijn. Men wil weten wat de motivaties en gevoelens daarachter zijn en niet zozeer of iemand voor of tegen een ingreep is. Daarvoor was het opstellen van een gezamenlijk verhaal

² Dit valt buiten de scope van de Regionale Energiestrategie en is belegd bij de Provincie Drenthe, in plaats van bij het Werkbureau.

met schrijfateliers beter passend dan een kwantitatieve enquête. Het Werkbureau geeft aan meer waarde te hechten aan kwalitatieve onderzoeksresultaten dan volledig kwantitatieve.

Het Social Lab Drenthe is een intensief traject met als doel om een levend netwerk te creëren van betrokken professionals. Waarbij de meerderheid jong is, in plaats van andersom. Het Social Lab wordt georganiseerd door JongRES in samenwerking met het Werkbureau. Met het inwonersonderzoek en het Social Lab heeft RES Drenthe geprobeerd om het geluid van het stille midden en de 'volgende' generatie naar boven te brengen.

Daarnaast zijn JongRES en jongerenadviesraden van Drentse gemeenten actief betrokken geweest bij het RES-proces door het woord te nemen door gebruik te maken van het wettelijke inspraakrecht in gemeenteraden en Provinciale Staten. Aan de Drentse Energietafel is JongRES standaard al een maatschappelijke partner. Dat betekent niet dat de waarde van oudere deelnemers wordt genegeerd. Zij zijn zeker ook van belang om de energietransitie mogelijk te maken, vooral omdat de oudere generaties tijd kunnen spenderen aan deze vraagstukken en daarmee anderen ontlasten. Het biedt kansen dat de nieuwe generatie gepensioneerd vaak nog vitaal is, tijd heeft en zich wil inzetten voor de maatschappij, aldus de geïnterviewde.

De situatie in politiek en samenleving rondom de Rijkscoördinatierегeling creëerde spanning bij aanvang van het RES-proces. Toch overheerst volgens de geïnterviewde het besef dat juist door het pijnlijke verleden met de Rijkscoördinatierегeling, nu veel meer motivatie bestaat onder gemeenten om samen te werken aan de RES. Ze willen zelf de regie over hun grondgebied nadrukkelijk niet opnieuw kwijt raken. In de jaren voorafgaande aan de RES was het in veel gemeenten voor particulieren nog erg lucratief om landbouwgrond op te kopen en te gebruiken voor de aanleg van eigen zonneparken. Door het grote aantal aanvragen, kwam de landschappelijke kwaliteit onder druk te staan. Daarom zijn er in de RES-1.0 van de regio afspraken gemaakt omtrent zorgvuldig ruimtegebruik. Bij vergunningverlening worden ontwikkelaars bijvoorbeeld verplicht gesteld te komen met een dubbelfunctie van het ruimtegebruik. In Assen is dit gedaan door een zonnepark aan te vullen met visvijvers en activiteiten in het kader van milieu-educatie voor kinderen op de plek zelf.

Mede vanwege de als zo benoemde 'valse start' bij aanvang van het proces, is gekozen om in te zetten op transparantie van de totstandkoming van de RES-1.0, waarbij ook letterlijk werd aangegeven welke adviezen van inwoners zijn overgenomen en waarbij de voortgang meerdere keren werd gerapporteerd in huis-aan-huisbladen.

3.1.5 Gemeenten

De vier gemeenten die door ons zijn benaderd zijn twee stedelijke en twee plattelandsgemeenten. Eén van de plattelandsgemeenten, Borger-Odoorn, ligt in het inpassingsgebied van windpark 'de Monden' in het voormalige veenkoloniëengebied terwijl de andere plattelandsgemeente Noordenveld in een gebied zonder wind op land ligt en een sterk welvarende bevolking heeft met slechts 20% van de inwoners in sociale huurwoningen. Ook tussen de twee stedelijke gemeenten Emmen en Assen zijn er verschillen, met name in de omgang met het Werkbureau van de RES-regio. We vatten per gemeente de meest relevante informatie samen.

Noordenveld

In Noordenveld is er volgens de geïnterviewde ambtenaar sprake van een sterk zelforganiserend vermogen van de bevolking. Daarom wordt daar niet gesproken van burgerparticipatie, maar van

overheidsparticipatie bij inwonersinitiatieven. De gemeente zet in op de koplopers, door in de wijken waar veel motivatie zit als eerste aan de slag te gaan met wijkuitvoeringsplannen. In vergelijking met de rest van Drenthe is in Noordenveld nog relatief veel capaciteit in nabijgelegen onderstations om zonneparken aan te sluiten. Hetzelfde geldt voor grote agrarische daken en daken op bedrijventerreinen. In het laatste geval werkt de gemeente samen met het Ondernemerscollectief Noordenveld om dit verder te brengen. De gemeente vindt het belangrijk dat inwoners meedelen in de opbrengsten van zonneparken en heeft hier samen met inwoners spelregels voor bedacht.

Emmen

De gemeente Emmen laat weten dat ondanks het onderscheid tussen project- en procesparticipatie ook het laatste prioritair een taak is van de gemeente zelf en niet zozeer van het Werkbureau RES Drenthe. Emmen heeft gepioneerd op het gebied van financiële participatie bij duurzame energieopwekking: zo zijn zij in 2016 aangehaakt bij het Europese project COBEN, dat in Emmen is uitgewerkt als het project Lokaal Opgewekt Emmen. Er is toen door gebruik van de korting op de energiebelasting voor deelnemers aan een Postcoderoos, geïnvesteerd in lokale coöperatieve energieprojecten. Omdat volgens de gemeente Emmen 50% lokaal eigendom tot op heden geen juridisch haalbare grond is om vergunningen voor elektriciteitsopwekking door wind of zon te weigeren, hanteren zij de regel dat 20% van de grondoppervlakte van zonne-energie projecten moeten worden afgestaan aan bewoners, die op deze fysieke ruimte dan zelf een coöperatieve zonneakker kunnen ontwikkelen. Emmen wilde het eigen beleidskader verbreden door het op te nemen in de RES Drenthe, maar vond hiervoor geen steun bij het Werkbureau en andere gemeenten.

Overleg met inwoners wordt in Emmen in het algemeen georganiseerd via EOP's (Erkende Overlegpartners), die als vertegenwoordigers van inwoners van een gebied optreden. Bij het maken van de structuurvisie windenergie Emmen is echter voor een andere vorm van procesparticipatie gekozen. Inwoners van de gemeente hebben rechtsreeks mee kunnen spreken over de locatiekeuze voor windenergie. Bij de gekozen locaties zijn vervolgens gebiedsplatforms ingesteld waarmee de direct omwonenden rechtstreeks invloed hebben op het ontwerp en de randvoorwaarden van windparken. Windenergie is in Emmen controversiëler dan zonne-energie, ook omdat zonne-akkers worden aangelegd op niet-gebruikte uitbreidingslocaties voor bedrijventerreinen, en niet in natuur- of landbouwgebied. Bij het vaststellen van de structuurvisie zonneakkers is daarom gekozen voor een minder zwaar participatietraject. Wel is vergunningverlening afhankelijk gemaakt van 'overtuigend maatschappelijk draagvlak', zowel voor de landschappelijke inpassing als voor financiële participatie in het project. De gemeente Emmen vindt het belangrijk dat de omwonenden ook financieel kunnen meedelen in de opbrengsten van wind- en zonneparken. Het uitgeven van aandelen in een wind- of zonnepark aan omwonenden is daarbij geen goede vorm, aldus de geïnterviewde. Veel omwonenden zullen niet de mogelijkheid hebben mee te investeren en dat verscherpt de tegenstellingen in het gebied alleen maar. Om die reden kiest de gemeente Emmen ervoor gebiedsfondsen in te stellen bij de ontwikkeling van windparken en om lokaal eigendom, via lokale energiecoöperaties, mogelijk te maken bij de ontwikkeling van zonneakkers.

Assen

Assen geeft aan prettig samen te werken met het Werkbureau van de RES-regio, en daarbij ook taken aan hen uit te besteden. Wel stellen zij daarbij de voorwaarde zélf de hoogte van de ambitie te mogen bepalen. Assen koos er in tegenstelling tot de rest van Drenthe wel voor om expliciet zoekgebieden voor zonne-energie aan te wijzen. Deze zijn doorgegeven aan de RES-regio en

meegenomen in het bod. Het aanwijzen van deze gebieden en het stellen van voorwaarden voor zonneparken is uitgevoerd door een werkgroep van inwoners, de energiecoöperatie, de Natuur- en Milieufederatie Drenthe en de gemeente.

Directe betrokkenheid van individuele burgers bij de RES is beperkt, omdat er in de procesparticipatie vooral met stakeholders wordt gewerkt. Wanneer projecten meer concreet worden, raken inwoners meer betrokken. Gemeente Assen vindt participatie bij projecten belangrijk. Er lopen drie ontwikkelingen voor zonneparken. Bij al deze ontwikkelingen is een energiecoöperatie betrokken, wat een vorm van burgerbetrokkenheid is. Dit is niet altijd een formule voor succes. Ook energiecoöperaties kunnen te maken krijgen met omwonenden die het niet eens zijn met een ontwikkeling. In alle gevallen houden de initiatiefnemers nauw contact met de gemeente over de ontwikkeling en participatie.

De aangewezen gebieden in het beleidskader zijn zogenaamde 'no-regret' locaties. Denk hierbij aan dubbelgebruik of braakliggend grond in afwachting van een toekomstige nieuwe bestemming. Een voorbeeld hiervan is het drijvende zonnepark op de zandwinplas bij Ubbena. Een aantal omwonenden ervaart dit gebied echter als een natuurgebied. Er wordt veel gewandeld, terwijl dit formeel niet toegestaan is. Zolang er zandwinning plaatsvindt, is dit immers een industrieel gebied. Desondanks ervaart een aantal omwonenden het toekomstige zonnepark als aantasting van de natuur. Om deze mensen tegemoet te komen zal de initiatiefnemer een uitgebreid natuuronderzoek laten uitvoeren voor aanvang van de bouw van het zonnepark. Dit kostbare onderzoek is bovenwettelijk en kan gezien worden als een vorm van financiële participatie, omdat de uitvoering van het onderzoek geschiedt op verzoek van omwonenden.

De gemeente is continu in dialoog met 50 inwoners over de energietransitie: het zogenaamde energieplatform. Bij openbaar toegankelijke bijeenkomsten ziet men telkens dezelfde gezichten en haakte de jeugd niet aan. Wat wel opviel, is dat tijdens Corona, de digitale bijeenkomsten relatief meer jongeren trokken dan de fysieke bijeenkomsten daarvoor.

Borger-Odoorn

In Borger-Odoorn heeft ons gesprek zich in eerste instantie gefocust op hoe de geïnterviewden de commotie en ontregeling rondom de komst van windmolenpark 'de Monden' hebben ervaren. We hoorden veel over de voorgeschiedenis en ongelijke machtsverhoudingen tussen Rijk, gemeente en Provinciale overheid. Het landelijke beeld over 'Windmolenterreur' werd genuanceerd, ondanks dat de gemeenteambtenaren ook persoonlijk bedreigd zijn. Zij zagen vooral inwoners in nood achter het grensoverschrijdende gedrag en verwezen ons naar de documentaire Tegenwind van HUMAN (2021), om de situatie, met name rondom de persoon Jan Nieboer³, beter te begrijpen.

Door de onrust heeft de gemeente strategisch moeten handelen en moeten improviseren. Dit had indirect ook invloed op de RES. Zo is er in een fase van het Windmolenprotest door inwoners opgeroepen om plannen voor zonne-energie aan te dragen ter vervanging van het gehate windpark, om

³ Dhr. Nieboer is één van de centrale figuren die wordt gevolgd en besproken in de documentaire 'het verdriet van de Veenkoloniën' (HUMAN, 2021). Hij bevond zich als contactpersoon en vertegenwoordiger op de rand tussen vertegenwoordiger van diverse belangengroepen in officiële participatietrajecten met de betrokken overheden en spreekbuis/informant van inwoners wiens protestvormen dusdanig radicaliseerden dat zij niet meer binnen de grenzen van de wet plaatsvonden.

zo toch dezelfde hoeveelheid elektriciteit op te wekken. Toenmalig minister Henk Kamp ging hier niet mee akkoord, maar alsnog werden bij de gemeente grote aanvragen voor zonne-akkers gedaan. Er werd voor 900 ha aan plannen ingediend, terwijl op 5 ha was gerekend door de ambtenarij. Er is toen een harde stop op vergunningen gekomen, totdat een beleidsnota was ontwikkeld. Daarna kreeg iedereen, ook individuele burgers, alsnog de kans projecten in te dienen voor zonne-energie. Toen bleek dat de aanvragen stand hielden heeft de gemeente gekozen de stakeholders één voor één uit te nodigen in gesprekken en daarna inwonersavonden te houden. Alles moest daarbij zeer transparant zijn: zowel de aankondigingen als de verslagen van de avonden kwamen in de lokale krant. Dit om het vertrouwen in de lokale overheid niet verder te laten wankelen na de definitieve komst van het windpark. Qua inzet voor zonne-energie heeft de regionale netbeheerder, Enexis, de aansluitbaarheid voor Borger-Odoorn kunnen garanderen.

Het winddossier was ook voor de gemeente een erg bittere ervaring. Zij had voor de komst van het windpark zelf ook beleidskaders gemaakt voor wind: minder dan 80 windturbines van 130 meter hoog. Echter de 'windboeren' en het Rijk kwamen met 45 windturbines, maar dan wel van 210 meter hoog. De gemeenteraad voelde zich net als de inwoners, en later ook de Provincie, gepasseerd door het inpassingstraject. Eerst werd in opdracht van de gemeente een enquête gehouden onder de bevolking met een steekproef van 25.000 personen. Doel was aan te tonen dat er onder de bevolking geen sprake was van draagvlak voor het windpark, in tegendeel tot wat de minister in zijn ambtelijke stukken beweerde. Toen de minister zich niet gevoelig toonde voor de cijfers, gaf de gemeenteraad de opdracht een rechtszaak aan te spannen tegen de Nederlandse Staat, met als motivatie dat het windpark volgens hen onrechtmatig gebruik zou maken van de Rijkscoördinatieregeling. Redenering daarachter was dat de originele plannen optelden tot 90 MW en dat daarmee de bevoegdheid wettelijk onder de Provincie Drenthe viel. Deze rechtszaak heeft de gemeente verloren, omdat de rechter oordeelde dat het windpark tussen Aa en Hunze en Borger-Odoorn toch één windpark was en niet samengesteld was uit twee afzonderlijke projecten. Nadien heeft de Raad van State definitief geoordeeld dat het windpark van nationaal belang is. Dat gaf tal van gevoelens bij de inwoners in uiteenlopende richtingen. Op initiatief van de burgemeester zijn er meerdere inwonersavonden gehouden met als resultaat (1.) het op korte termijn komen tot Gebiedsfonds, (2.) het voortzetten onderzoek naar Laag Frequent Geluid en (3.) het opzetten van een algemeen gemeentelijk loket voor vragen/klachten/opmerkingen (Windloket gemeente Borger-Odoorn). Dit om gehoor te geven aan de verslagenheid en onvrede die toen onder de inwoners ontstond.

Kijkende naar het gemeentelijk bod ten aanzien van de RES Drenthe kunnen we kort samenvatten dat dit bestaat uit vanuit het Windpark, alle onherroepelijk vergunde zonneakkers en nog 1 mogelijkheid tot 2030 wordt opgenomen ten aanzien van realisatie van een zonneakker van maximaal 10 hectare in Valthe door een dorpscoöperatie. Ook is er een ambitie opgenomen ten aanzien realisatie van zon op daken.

3.2 Regio Rivierenland/Fruitedelta

3.2.1 Wat we van tevoren al wisten - documentanalyse

Rivierenland is een betrekkelijk klein samenwerkingsverband van acht gemeenten in de Noordwesthoek van de Provincie Gelderland. De twee grootste steden in de regio zijn Culemborg en Tiel, maar deze hebben allebei slechts een beperkte verzorgingsfunctie. De regio wordt gekenmerkt door een intensief grondgebruik door kwalitatief hoogwaardige landbouw: veelal fruitteelt en teelt

van sierbomen en -gewassen op zeer vruchtbare grond (zavel). In de regio is een vrij hechte gemeenschapsstructuur en zijn relatief veel kleine bedrijven in familieverband actief. De regio wordt ingesloten en doorvlochten door rivieren, waaronder de Waal, de Lek en de Nederrijn. Toch ligt de regio daardoor niet geïsoleerd, maar zijn er juist veel infrastructurele werken (snelwegen en spoorlijnen) die het gebied doorkruisen. Deze hebben wel voornamelijk een doorvoerfunctie en zorgen niet zozeer voor ontsluiting van de regio zelf. De natuurgebieden in de regio zijn over het algemeen ‘natte natuur’ gekoppeld aan de uiterwaarden van de grote rivieren en aftakkingen daarvan.

In RES-perspectief valt de regio op door een expliciete keuze van ruimte-ateliers als hoofdingrediënt voor de participatiestrategie. Deze worden zowel op gemeentelijk als op regionaal niveau georganiseerd, in drie opeenvolgende rondes, waarbij geprobeerd wordt dezelfde deelnemers vast te houden. Het beeld uit de ruimte-ateliers is vervolgens ‘getest’ op de bredere bevolking door gebruik te maken van de Swipocratie-methode⁴. Ook valt op dat de aansturing van de RES-regio vrij stevig geformaliseerd en gecentraliseerd is. Er is sprake van een fysiek kantoor in Tiel, waarin de met de RES belaste ambtenaren samenwerken. Voor ons als onderzoekers is van belang geweest in de gesprekken helder te krijgen wat de voor- en nadelen van het concentreren op één participatie-instrument zijn en hoe een geformaliseerde samenwerking de verhouding tussen het RES-team en de samenwerkende gemeenten beïnvloedt.

3.2.2 Wat we opgehaald hebben in de interviews

De hoeveelheid informatie die is opgehaald in de interviews was beknopt, waarbij het gesprek met de RES-regio ons van de meeste nieuwe informatie voorzag. In het algemeen was sprake van een bevestiging en verdieping van het beeld dat wij als onderzoekers reeds uit de participatieparagrafen uit de RES-1.0 hadden opgetekend. De interviews met de gemeenten lieten een duidelijk beeld zien van de samenwerking tussen het regiokantoor en de eigen medewerkers, met zowel voordelen als nadelen ten opzichte van de huidige situatie. Het interview met de accounthouder van NPRES plaatste Rivierenland in een breder perspectief, door de situatie te vergelijken met de naburige RES-regio Arnhem-Nijmegen.

3.2.3 NPRES

De regio Rivierenland onderscheidt zich volgens de accounthouder door een sterk lokale focus van de organisatie van de RES. Het Regiokantoor in Tiel bestond al voor het aangaan van de RES-opgave en heeft dit als extra taak erbij genomen. De medewerkers van de regio-organisatie komen deels uit de regio zelf en zijn in dienst bij de organisatie zelf zoals de programmaleider. De procesbegeleider is bijvoorbeeld ingehuurd. In de regio is bestuurlijk extra aandacht voor energiearmoede en laaggeletterdheid, omdat deze in verhouding veel voorkomen in de regio. Relatief kort voor het verschijnen van de RES-1.0 wees het regio-team het idee om te komen tot een burgerforum af. Er was al gekozen voor ruimte-ateliers en veel zaken waren via die route al vastgelegd, waardoor een forum niet voldoende keuzevrijheid meer zou hebben. De regio is al van het begin af aan bezig

⁴ Swipocratie is een enquêtetool waarmee vragen worden gepresenteerd als dilemma's met twee mogelijke oplossingen. Door middel van een schuifbalk of 'swipen' kiest de geënquêteerde voor zijn voorkeursituatie. Door de korte doorlooptijd en het gemak van 'swipen' voltooit een groter aandeel van de mensen en vooral van jongere doelgroepen de enquête en worden zo hogere en representatievere steekproeven uit de bevolking behaald dan bij reguliere (digitale) enquêtes.

geweest een breed publiek te betrekken bij het ontwerp van de RES. In het begin werd volledig ingezet op ontwerpateliers per gemeente, maar omdat er per atelier zo'n 30 deelnemers waren waarvan naar schatting 5 tot 10 individuele burgers, volgde kritiek van sommige gemeenteraadsleden op de representativiteit van de uitkomsten van de ateliers. Er zijn per atelier drie bijeenkomsten geweest, in alle acht gemeenten, en daarnaast is er nog een regionaal atelier geweest. Dit was heel arbeidsintensief. Om de feedback van raadsleden een plek te geven en de representativiteit van de ateliers te testen, is de participatietool Swipocratie ingezet, om alle inwoners van het gebied de kans te geven te reageren op soortgelijke dilemma's als de deelnemers van de ateliers tegenkwamen (zie voetnoot 4). Uiteindelijk zijn hier ongeveer 2500 inwoners mee bereikt, met daarin een relatief groot aantal jongeren.

De regio en de gemeenten werkten door de ruimtelijke benadering wél met expliciete zoekgebieden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de regio Drenthe. Daarnaast deed de regio mee met een pilot van NPRES om de commissie m.e.r. vrijblijvend om een advies te vragen over de RES-1.0-plannen. Gevolg van deze en voorgaande keuze was dat veel strategische en politieke documenten in de openbaarheid moesten komen. Dat vonden bestuurders best spannend. Het advies van de commissie MER was onder andere dat de regio meer transparant en navolgbaar kon zijn ten aanzien van de stappen die zij zet in het RES-proces. De regio heeft hier gevolg aan gegeven. Het valt op dat daarna in sommige gemeenten meer onrust en discussie ontstond. De RES-organisatie koos ervoor om niet alleen bestuurders te faciliteren, maar ook direct (bezorgde) inwoners te woord te staan. Dat werd gedaan op social media zoals Twitter en Facebook, maar ook door persoonlijke telefoongesprekken. Er werd en wordt zowel actief naar dit openbare telefoonnummer gebeld door inwoners, als dat de communicatiemedewerker van de regio ook contact opneemt met mensen die 'overlast' veroorzaken op de communicatiekanalen door ongenueanceerde of beledigende reacties. Deze medewerker werkt daarin samen met de gemeentelijke communicatiemedewerkers, maar is zelf de buitenwacht totdat zij contact legt met gemeenten voor specifieke, lokale issues. Ook maakt de RES-regio regelmatig informatieve teksten/folders over de RES en de vorderingen hiervan en vraagt gemeenten deze op eigen mediakanalen te publiceren. Vaak gebeurt dit op de gemeente-websites of in de lokale krant. De regio heeft zich voorgenomen, om na een aanwijzing van de m.e.r.-commissie om de bronnen van informatie in eigen stukken navolgbaarder te maken, en het taalniveau minder abstract, te gaan werken aan nog publieksvriendelijkere teksten.

Het bod van de regio Rivierenland was in de Concept-RES lager dan in de RES-1.0 doordat er uitgegaan werd van conservatieve ramingen. In de tussentijd zijn er zowel zoekgebieden toegevoegd als afgevallen, wat in totaal per saldo tot een toevoeging van opwekkingscapaciteit heeft geleid. Toch is het eigen doel (het verdubbelen van het bod in de Concept-RES naar 1,4 TWh) niet gehaald; men is op 1,2 TWh uitgekomen. In dit bod zit relatief weinig onzekerheid wat betreft de aansluitbaarheid op het netwerk. Hierin spelen twee factoren een rol: 1.) er stonden voordat de RES-plannen er waren al uitbreidingsplannen van de netinfrastructuur gepland bij de regionale netbeheerder, Liander, en 2.) de verhouding tussen wind- en zonne-energie is goed qua aansluitbaarheid. Dat er relatief veel plannen voor wind zijn ten opzichte van de ambitie voor zonne-akkers heeft te maken met de sterk bevochten landbouwgrond en de wil van individuele ondernemers om op eigen terrein ook met windturbines elektriciteit op te wekken als additionele inkomstenbron. Voorwaarde voor het succesvol aansluiten van de extra opwekkingscapaciteit op het netwerk is dat er een intensieve samenwerking met de netbeheerder moet zijn, waarbij gemeenten gezamenlijk bepalen welke acties prioriteit hebben.

In de regio Rivierenland, wordt net als in de overige regio's door diverse respondenten hardop de vraag gesteld of de gemeenteraadsleden zich wel altijd goed laten informeren door haar eigen

inwoners en daarmee hun oorspronkelijke taak als volksvertegenwoordiger wel vervullen. De ac-counthouder nuanceert dit: volksvertegenwoordigers informeren zich soms te eenzijdig via media of inwoners die zich voor of tegen iets organiseren. Zij zouden pro-actiever het geluid van de mid-dengroep kunnen opzoeken. Het is belangrijk dat de RES-teams actief de dialoog aangaan met volksvertegenwoordigers, zoals onder andere in Rivierenland ook gebeurt.

3.2.4 Regio

Het kantoor van de regio Rivierenland is gevestigd in een woonwijk in Tiel. Het is een samenwer-kingsverband van acht gemeenten, die elk één euro per inwoner per jaar afdragen aan deze organi-satie. De organisatie heeft meerdere taken op het gebied van regionale samenwerking en per 2017 is duurzaamheid aan dat takenpakket toegevoegd, waardoor het logisch bleek ook de RES door deze organisatie aan te laten pakken. De procesmanager voor de RES is dus in dienst van het sa-menwerkingsverband zelf, de rest van het team werd tot de oplevering van de RES-1.0 in juli 2021 voor een groot deel betaald uit gelden van de Provincie Gelderland. Daarna is de financiële onder-steuning door de provincie beëindigd. Momenteel wordt het team grotendeels bekostigd uit pro-cesmiddelen van BZK, als aanvulling op het overkoepelende budget voor het regiokantoor (veel meer taken heeft dan RES alleen) dat in principe door de acht gemeenten zelf wordt betaald. Het RES-team probeert het aantal wisselingen binnen het team zo veel mogelijk te beperken en gebruik te maken van zelfstandigen of kleine adviesbureaus. De respondenten geven aan dat het werken met consultants het risico geeft van een ‘brain drain’, oftewel het onttrekken van kennis en kunde aan de regio Rivierenland en die elders, bij een andere opdracht weer toe gaan passen zonder waardige opvolging in Rivierenland. Terwijl de respondenten vinden dat juist het netwerk binnen de regio zelf versterkt zou moeten worden. Daarnaast is het voor bestuurders en raadsleden be-langrijk om ‘bekende gezichten’ te zien aanschuiven bij overleggen. Dat wekt volgens de respon-denten meer vertrouwen en leidt tot betere benaderbaarheid.

Hoewel de regio benadrukt ook actief te zijn met Warmtevisies en deze ook uitdrukkelijk als deel van de RES te zien, focussen we ons in het gesprek op de grootschalige opwekking van hernieuw-bare energie en het participatievraagstuk hierbij. Het hoofdinstrument voor het betrekken van bur-gers en hun inzichten bij het formuleren van de RES-ambities zijn de ruimte-ateliers. Deze werden eerst in dorpshuizen gehouden, maar moesten later, vanwege COVID digitaal plaatsvinden. Per ate-lier waren 30 mensen aanwezig, waaronder 5 tot 10 inwoners. De rest van de mensen had een ver-tegenwoordigende rol als stakeholder of als ambtenaar. Belangrijk doel van de ateliers is om een breed spectrum aan argumenten voor kansen en beperkingen op te halen. Daarnaast is een doel om de vorderingen terug te koppelen. Vanaf ronde 2 (van de drie rondes) wordt aan de deelnemers teruggegeven wat er met de vragen uit de vorige bijeenkomst is gedaan en welke antwoorden zijn gevonden. Daarbij maakt de begeleider gebruik van de zogenaamde ‘theorie-U’; hierbij krijgen ook tegenstanders de ruimte om hun bezwaren te uiten. Er wordt niet meteen gepraat over een eind-uitkomst, maar eerst wordt gekeken naar zowel kansen als bedreigingen in het gebied. De ruimte-ateliers zijn een intensief proces, waarin alleen mensen deel hebben kunnen nemen die er ook echt tijd en energie voor hadden: met enige oververtegenwoordiging van oudere mannen. Qua repre-sentativiteit vallen de ateliers dus enigszins tegen, zeker in de ogen van raadsleden van de acht ge-meenten. Later is hieraan tegemoetgekomen door peilingen onder de bevolking aan de hand van Swipocratie. De intensieve betrokkenheid heeft wel een binding van de deelnemers met de regio-nale overheid tot gevolg: nog iedere week blijven er e-mails binnenkomen bij het RES-team naar aanleiding van de ateliers, terwijl die al in begin 2021 hebben waren afgerond.

Naast de instrumenten ruimte-atelier en Swipocratie is speciale aandacht besteed aan de communicatie met inwoners. Zo wordt belang gehecht aan open en transparant communiceren. Dat wordt in praktijk gebracht door de opnames van informatiebijeenkomsten en ruimte-ateliers online te plaatsen. Ook hebben sommige gemeenten gekozen voor het werven van participanten voor de ateliers per Facebook. Ook het RES-team zelf is op Facebook en Instagram actief. In principe zijn alle documenten over de RES te vinden op de website van de RES Rivierenland, maar daar ontbreken wel politieke stukken zoals moties en amendementen uit gemeenteraden. Om die te vinden moet een inwoner zelfstandig de weg vinden naar Zienswijzen Gelderland Zuid, een shared service van de gemeenten. De moties en amendementen van Provinciale Staten zijn wel op de website van Rivierenland te vinden.

De regio geeft aan dat de voornaamste input voor de RES-1.0 is gekomen uit de ruimte-ateliers, op het niveau van co-creatie (gebaseerd op de ladder van Arnstein) en dat de Swipocratie meer op het lagere niveau van consulteren was. Er werd geopperd om naast de toegepaste middelen een Burgerforum in te zetten, in navolging van de buurregio Foodvalley, maar dit werd door de stuurgroep van de RES Rivierenland afgewezen omdat het burgerberaad niet meer volwaardig mee zou kunnen beslissen over de toekomst van de RES. Er waren gewoonweg al teveel keuzes vastgelegd, en daardoor zou een burgerforum 'symboolpolitiek' worden. Over de effectiviteit en doeltreffendheid van de combinatie van ruimte-ateliers en Swipocratie zijn geen technisch onderbouwde uitspraken te doen. Wel was duidelijk dat de uitkomsten van de peilingen overeen kwamen met de voorkeuren van de deelnemers aan de ruimte-ateliers en slechts op nuances verschillen lieten zien. Een groot aantal raadsleden vond de representativiteit van de combinatie ruimte-ateliers en Swipocratie echter te beperkt.

In praktijk blijkt het voor de RES-organisatie lastig om inwoners aan de voorkant van het traject te laten participeren. Vaak is de materie dan nog niet concreet genoeg voor 'gewone burgers'. Wanneer door de regio of gemeenten echter voor (project)participatie in een later stadium wordt gekozen volgt het argument "Wij wisten van niks en voelen ons overvallen" door inwoners, aldus de geïnterviewden. Aan de voorkant van het traject valt bovendien op dat vooral felle voor- en tegenstanders vertegenwoordigd zijn en de gematigde inwoners pas later in beweging komen en te betrekken zijn. Om op een goede manier met de situatie om te gaan stelt het RES-team dat een 'statistisch representatieve vertegenwoordiging' en inbegrip van 'het stille midden' niet hun einddoel is, maar dat zij gebruik maken van het 'uitputten van argumenten'. In groepsverband, zoals in de ruimte-ateliers, wordt aan het begin van het beleidsproces geprobeerd zoveel mogelijk perspectieven en argumenten op tafel te krijgen. Hiermee krijg je niet alle mogelijke mensen aan tafel, maar in het ideale geval wel alle mogelijke zienswijzen en beleidsalternatieven, aldus één van de geïnterviewden.

Dat wil niet zeggen dat er niet wordt gereageerd op signalen die zich buiten de officiële procesparticipatie om organiseren. Het RES-team benadrukt dat zij er niet alleen voor de ambtelijke organisaties en bestuurders is, maar ook voor inwoners en energiecollectieven. Dat houdt concreet in dat de communicatiemedewerker te bereiken is per openbaar telefoonnummer en dat iedere verontruste of boze inwoner een reactie van de RES-regio krijgt op een in het door hem/haar geplaatste openbare berichten. Zelfs reacties "waar de honden geen brood van lusten" worden in praktijk beantwoord, ook al ontstaat er niet altijd een vruchtbare dialoog. Toch haalt persoonlijke aandacht, volgens het RES-team wel de scherpe kanten van de emotie af. In aanloop naar de RES-1.0 kwamen vaak klachten binnen over de onwenselijkheid van windenergie voor het landschap, of het feit dat mensen zich gepasseerd voelden voor deelname aan de ruimte-ateliers. Ook werd de exclusieve

focus van de RES op zon en wind als energiebronnen betwist en droegen sommigen ook alternatieve data, cijfers en berekeningen aan. Na de vaststelling van de RES-1.0 door de gemeentebesturen is het rustiger geworden qua klachten en krijgen ze ook een andere toon, zoals: ‘waarom staan de windmolens zo vaak stil?’ Dat wil niet zeggen dat de situatie rondom de RES in Rivierenland nu probleemloos is. Vooral in Culemborg is er veel verzet tegen een zoekgebied voor windenergie, dat nu voorlopig is stilgezet. Echter, dat project is dermate lokaal dat de afhandeling hiervan grotendeels via het communicatieteam van de gemeente verloopt en geen core-business is voor het RES-team.

Het RES-regioteam stelt zich als doel om bij te dragen aan een laagdrempeligere communicatie met de inwoners. Er is op aandringen van de commissie m.e.r. en een vertegenwoordiger van de tuinbouw afgesproken om de openbare communicatie van Rivierenland voortaan taalkundig te laten aanpassen tot het versimpelde B2-niveau. Daarnaast houdt het regiokantoor zich bezig met de Regiodeal in Rivierenland die zich richt op het terugdringen van energiearmoede. Naast energiearmoede spelen nog enkele andere kenmerkende lokaal-demografische invloeden een rol in bepalen van het ambitieniveau van de RES van Rivierenland. Zo zorgt de aanwezigheid van tuinders in de regio voor een relatief gunstige perceptie van wind-op-land ten opzichte van zonne-weides. Dit leidt ook tot het bekijken van combinatie van functies met zonne-energie, zoals bessen-teelt onder halfdoorlatende PV-panelen. Voor de meeste tuinders is dat echter geen optie, omdat zij van (fruit)bomen afhankelijk zijn. Zonnevelden worden mede daarom voornamelijk geplaatst op knooppunten van infrastructuur (Betuweroute en A15) op Rijksgronden, via het OER-programma⁵. Hierin wordt samengewerkt met ProRail. Een ander soort lokale issues is het verdelingsvraagstuk tussen de gemeenten in de regio, over waar windturbines geplaatst mogen worden. Zo werd als problematisch ervaren dat een gemeente per coalitieakkoord van 2018 windenergie uitsloot op haar gronden, terwijl de buurgemeente al diverse turbines had gerealiseerd. Op de achtergrond werden daarom door de RES-regio tabellen gemaakt voor een ‘fair-share’: het verdelen van de 1,2 TWh over de gemeenten. Uiteindelijk is dit niet nodig geweest door een onderlinge solidariteit onder de wethouders in de regio, volgens de geïnterviewde. “Als de ene gemeente wat doet, dan kunnen wij niet achterblijven.”, maar volgens de geïnterviewden was het vervolgens wel moeilijk om concrete toezeggingen te doen en die de gemeenteraad te laten passeren. In de gemeente Maasdriel is het voornemen om geen windturbines toe te laten verschoven naar een ambitie voor windenergie, omdat inwoners zelf aangaven de turbines zelf te willen exploiteren. Toch zijn sommige andere zoekgebieden, die technisch haalbaar zijn, afgevalen of op de reservelijst gezet met het argument dat ‘nu andere gemeenten aan zet zijn’.

Het regioteam ziet het als een tegenvaller dat het vooralsnog niet gelukt is jongeren te betrekken bij de RES-plannen en het vormgeven daarvan. Er is actief naar een jongerenvertegenwoordiger gezocht voor Rivierenland, o.a. bij het jongerenparlement van de Betuwe, maar de vacature is uiteindelijk niet ingevuld. Daarom wordt nu naast vertegenwoordiging door jongeren ook gekeken naar nog jongere leeftijdscategorieën. Zo wordt nu samengewerkt met de stichting Schooldakrevolutie, die leerlingen betreft bij de energieanalyse van hun eigen schoolgebouw.

⁵ OER staat voor Opwek van Energie op Rijksgrond. Zie voor meer informatie <https://www.energie-oprijksgrond.nl/default.aspx>

3.2.5 Gemeenten

In de regio Rivierenland zijn twee gemeenten geïnterviewd, die detailinformatie verschaffen over wat wij eerder te horen hadden gekregen van de accounthouder en het regio-team.

Tiel

Tiel heeft gebruik gemaakt van de procesbegeleiding van het regiokantoor bij het opzetten van participatiemogelijkheden voor inwoners in de RES. Er zijn naast de door de regio georganiseerde bijeenkomsten geen door de gemeente zelf geïnitieerde activiteiten geweest. Daarbij werd aangegeven dat Tiel veel te weinig ambtelijke capaciteit heeft om dat te kunnen bol werken. Voor alle ruimtelijke strategieën zijn slechts 2x32u per week beschikbaar qua personeel. Ook het communicatieteam is volgens de respondent te klein en overbelast. Daarom hielp het de gemeente Tiel enorm dat het regiokantoor hen 'ontzorgde'. Zo is op de website van Tiel informatie te vinden over de RES Rivierenland, die gekopieerd is van of aangeleverd door de regio.

Het participatietraject in Tiel bestond uit de door de regio uitgevoerde ruimte-ateliers en enquêtes. Bij de ruimte-ateliers in Tiel kwamen vooral belanghebbenden deelnemen en niet zozeer omwonenden. De omwonenden die wel meededen waren vaak agrariërs die geïnteresseerd waren in energieopwekking op hun eigen gronden. De oproep voor deelnemers in Tiel was open voor iedereen en werd geadverteerd in het plaatselijke huis-aan-huisblad als ook op Facebook. Daarnaast werden bestaande contacten van de gemeenten op dit gebied persoonlijk uitgenodigd. De (openbare) uitnodigingen gingen twee weken voor start van de ateliers de deur uit. De opkomst van de bijeenkomsten bestond voornamelijk uit personen van boven de 35 jaar.

Aan de hand van de ruimte-ateliers werden eerst de beschikbare ruimtes voor opwekking in Tiel vastgesteld door de deelnemers, pas later werd dit verrekend tot een bepaald elektrisch vermogen. Er hoefde dus geen vermogen over het totaalgebied te worden verdeeld. De input van inwoners leidde ertoe dat een voorkeur werd uitgesproken voor windturbines rondom de A15-zone en de industriegebieden, waarvan een gedeelte bestaat uit gronden van de Rijksoverheid. Dit beperkte het bod tot 2 windturbines. Echter, onze respondent geeft daarbij meteen aan dat dat bod waarschijnlijk weer ingetrokken moet worden, omdat op de grond beschikbaar voor bedrijven concurreert met windturbines. Tiel heeft een relatief grote groep inwoners met 'multiproblemen' zoals bijvoorbeeld schulden, laaggeletterdheid en een laag opleidingsniveau. Deze groep was geheel afwezig bij de informatiebijeenkomsten, volgens onze respondent onder andere omdat de uitnodiging voor de ateliers voor hen niet begrijpend te lezen was.

West-Betuwe

In fusiegemeente West-Betuwe spraken wij met een zeer ervaren ambtenaar die al sinds 1992 bij één van de oorspronkelijke gemeenten werkt. Vanuit zijn perspectief begint de inspanning voor de RES feitelijk al voordat het RES-proces van start ging. In de gemeente staan namelijk al 14 windturbines. Deze zijn er gekomen naar aanleiding van een particulier initiatief. De gemeente heeft om dat in goede banen te leiden in 2016 een zogenaamde 'windvisie' opgesteld als beleidskader. De lokale energiecoöperatie heeft namens de inwoners de helft van de windturbines overgekocht van de ontwikkelaars. Mede doordat de winsten op de opwekking van die zeven turbines bij de omwonenden terecht kwamen, heeft er slechts één bezwaarmaker doorgeprocedeerd tot aan de Raad van State. Tegen de windturbines bij snelwegknooppunt Deil is geen verzet geweest. Door deze voorgeschiedenis had de gemeente West-Betuwe geen moeilijke opgave voor het bod in de RES. Ze

mocht namelijk het huidige vermogen in het bod meetellen, net als overigens de andere regio's.

Wat betreft het uiteindelijke RES-participatietraject, dat in 2019 van start ging met een zogenaamd Startatelier, is "heel veel of eigenlijk alles geïnitieerd vanuit de regio", aldus onze respondent. Na het startatelier vonden er zowel lokale als regionale ruimte-ateliers plaats. De ruimte-ateliers waren bepalend in het bepalen van de zoekgebieden en de ambitie van de gemeente. Men heeft zich minder laten leiden door de uitslagen van het Swipocratie-onderzoek; dat was feitelijk alleen een toets op de ingeslagen koers.

De deelnemers van de ateliers waren vooral stakeholders, niet zozeer omwonenden. De Vereniging tot behoud van het Lingelandschap en agrarische samenwerkingsverbanden zoals die van de glastuinbouw waren wel aanwezig. Volgens onze respondent waren de eerste reacties van de deelnemers op de ateliers negatief: hakken in het zand; we krijgen dit van boven opgelegd. Daarna is dat omgeslagen in een meewerkende modus onder het mom van 'we moeten immers wat'. Daarom zijn volgens onze gesprekspartner de zoekgebieden ook vooral aangewezen op basis van overredingskracht van voorstanders, anders was er niets gebeurd. Na de ateliers is geen rekening gehouden met de niet aan de ateliers deelnemende individuele burgers. Deze zijn indirect vertegenwoordigd door de gemeenteraad, volgens onze respondent.

Het betrekken van jonge mensen is duidelijk een probleem in de regio, aldus deze ambtenaar. Hij vindt het opmerkelijk dat de regio geen vertegenwoordiger van Jong-RES heeft kunnen vinden (inmiddels is er na dit interview wel één gevonden). Het valt hem wel op, dat voor zover er geluiden binnenkomen van jongeren, zij zich minder vaak scharen achter NIMBY-reacties van ouderen als het om het plaatsen van windturbines of zonnepanelen op land gaat. Ook spelen er capaciteitsproblemen bij de gemeente: er is slechts één fulltime-ambtenaar beschikbaar voor het dossier energietransitie. De capaciteit op het elektriciteitsnetwerk leidt vermoedelijk ook tot problemen, doordat bij het plannen van zonne-energie op land niet voldoende rekening gehouden is met de combinatie hiervan met de toekomstige uitbreiding van woongebieden en industrieterrein.

3.3 Regio Arnhem-Nijmegen

3.3.1 Wat we van tevoren al wisten- documentanalyse

De regio Arnhem-Nijmegen bestaat uit 16 gemeenten, waaronder twee grote steden: Arnhem en Nijmegen. Deze strekt zich uit van de zuidrand van de Veluwe tot aan de Maas op de provinciegrens met Limburg en Noord-Brabant. De regio heeft in de RES-1.0 een uitgebreide participatiestrategie omschreven, waarbij veel verschillende instrumenten de revue passeren. Ook is er gebruik gemaakt van infographics, waaronder een uitgebreide figuur van de gemaakte stakeholderanalyse. De ambitie wat betreft het betrekken van burgers lijken hoog in deze regio. Deze indruk hebben we in de interviews kritisch getoetst om een preciezer beeld te krijgen van de uitvoering van de participatieplannen.

3.3.2 Wat we opgehaald hebben in de interviews

In deze regio hebben we vier interviews gehouden, waarbij een veelvoud aan partijen betrokken was. Twee interviews vonden plaats met één specifieke gemeente, maar tijdens het interview met het RES-regioteam haakten ook vertegenwoordigers namens de gemeente Arnhem en de ambtelijke werkorganisatie Druten-Wijchen aan. De vertegenwoordigers van deze gemeenten gingen

akkoord met de verslaglegging, in tegenstelling tot de vertegenwoordiger van de RES-regio Arnhem-Nijmegen. Gevolg is dat we geen verslag kunnen doen van ons gesprek met de RES regio Arnhem-Nijmegen maar dat we wel verslag doen van de gesprekken met de verschillende gemeenten. Omdat het gesprek met de gemeenten Arnhem en Druten-Wijchen gezamenlijk was hebben we deze twee verslagen onder een apart kopje ‘Gemeenten gezamenlijk’ opgenomen. Het beeld dat uit de interviews ontstond is dat van een RES-regio met een hoge ambitie qua participatie en duurzaamheid, die in de praktijk tegen (met name) bestuurlijke grenzen aanloopt. Daarnaast is de regio sterk gehinderd door netwerkcongestie en natuurbeschermingsregels bij het samenstellen van het eindbod van 1,62 TWh.

3.3.3 NPRES

De accounthouder van de RES Arnhem-Nijmegen woont zelf ook in dit gebied. Daardoor kan zij de theorie over participatie in de regio zelf vergelijken met de praktijk als inwoner van het gebied. Dat maakt dat zij iets kritischer is over deze regio dan over de andere regio's, omdat ze in andere regio's afhankelijk is van andere oren en ogen dan die van haarzelf. In de RES Arnhem-Nijmegen speelt bestuurlijke dynamiek een belangrijke rol. In het algemeen is er sprake van een ongelijke verhouding tussen de twee grote steden: Arnhem en Nijmegen en het ommeland. Politiek en bestuurlijk en ook ambtelijk brengen de steden meer gewicht in, maar zij zijn niet in staat om op eigen grondgebied te voldoen aan de vraag naar hernieuwbare elektriciteit voor 2030. Er ontstaat hierdoor een spel tussen de verschillende belangen. Daarom wordt er vanuit het RES-team nagedacht over het uitruilen van belangen en middelen in termen van het verdelen van zoet en zuur.

Wat betreft participatie door individuele inwoners is de regio zeer ambitieus geweest. De werkgroep heeft een professioneel plan gemaakt voor de participatie in de RES-1.0 en dit ook tot in detail, met de nodige visualisaties, uitgewerkt. Echter lijkt het RES-regioteam dat de RES-1.0 heeft geschreven ambitieuzer met de participatiedoelen en -middelen dan de meeste gemeenten in het gebied. Dat zorgt voor wrijving en zorgt er volgens de accounthouder ook voor dat het moeilijk is de beschrijvingen op papier ook waar te maken in de praktijk. De spanning tussen theorie en praktijk komt voort uit de spanning tussen het RES-team en de deelnemende gemeenten. Er nemen maar liefst 16 gemeenten deel aan de RES-regio, waarbij speelt dat deze gemeenten graag autonomie op het ruimtelijke dossier houden en zich soms gedictieerd voelden door het regioteam. Gemeenten willen liever zelf de regie houden op participatiegebied met hun inwoners en de inzet hiervoor verkleinen ten opzichte van de plannen. Veel gemeenten hebben in het verleden zelf al activiteiten ondernomen rondom het eigen duurzaamheidsbeleid en een nieuwe inspanning voor de RES wordt niet altijd wenselijk geacht.

De RES-regio Arnhem-Nijmegen heeft geen fysiek kantoor, maar vergadert op verschillende plekken. Er zijn veel verschillende consultancybureaus ingehuurd om professionals aan te trekken en zij zijn ook de auteurs achter de tekst van de RES 1.0 als document. De accounthouder NPRES gaf aan dat de voormalige regiocoördinator in Arnhem-Nijmegen daarom ook geheel andere kernkwaliteiten had dan die in Rivierenland. Er werd intensief gebruik gemaakt van wetenschappelijke kennis en infographics in de RES-1.0 en er was ook nadrukkelijk aandacht voor de inclusiviteit van de

transitie⁶. Toch is het participatieplan -op die manier- wel geheel opgesteld door mensen die het uiteindelijk niet zouden gaan uitvoeren, maar als professional hun steentje bijdroegen. Het bod van de regio en het verwezenlijken hiervan is problematisch. In de Concept-RES was het bod hoger, maar door wettelijke beperkingen rondom de instandhouding van een beschermde vogelsoort, de Wespandief, is een zone van 8 kilometer rondom de Veluwe ongeschikt bevonden voor windturbines. Toch wordt er nu geïnvesteerd in nader ecologisch onderzoek, om de populaties van de wespandief te lokaliseren met het doel in de overgebleven gebieden toch turbines te kunnen bouwen. Dat het bod, zoals het er nu in de RES-1.0 ligt, niet kan worden aangesloten heeft onder andere te maken met een onbalans tussen zonne- en windenergie. Doordat de ambitie van de regio vrijwel geheel in zonnenvelden en zon op dak zit zou de piekbelasting van het elektriciteitsnetwerk te groot worden en waardoor het netwerk overbelast zou raken. Een smart grid is geen oplossing: voor nu lijkt de enige oplossing het vervangen van projecten voor zon door windturbines.

Daarmee ontstaat opnieuw een spanning tussen de door de inwoners zelf gekozen oplossingsrichting zon-PV op land en de noodzaak toch windturbines te realiseren. In theorie kan de RES-organisatie overruled worden door de Provincie Gelderland, omdat zij wettelijk het bevoegde gezag is voor windenergie op land. In zo'n geval vindt een Provinciaal Inpassingsplan plaats, dat ruimtelijke kaders van gemeenten zoals bestemmingsplannen en hun beperkingen gedeeltelijk ongedaan maakt voor een 'hoger belang'. De accounthouder heeft hier zelf ervaring mee in de gemeente Zevenaar. Daar is de patstelling tussen een gemeente die tegen windenergie op haar grondgebied was en de Provincie Gelderland uiteindelijk zo geëindigd. De omwonenden in het gebied, die tegen de komst van de windturbines waren twijfelen achteraf over hun niet-meewerkende houding. Dit omdat de turbines nu op grond van particulieren staan en deze zelf de opbrengsten van de opgewekte elektriciteit krijgen. Wanneer de gemeente een meewerkende houding had gehad ten opzichte van wind, had zij beleid kunnen ontwikkelen over (financiële) betrokkenheid van omwonenden. Het zien wegvloeien van de baten uit het gebied heeft ertoe geleid dat de tegenstanders van toen op uitnodiging van de initiatiefnemer nu deelnemen aan de ontwikkeling van een zonnepark bij de windmolens, waarvan de opbrengsten wel deels naar de inwoners gaan. Volgens de accounthouder is een één-op-één gesprek met omwonenden door een betrokken lokale overheid zelf of vertegenwoordigers een manier om het NIMBY-effect te lijf te gaan en daarmee ongunstige uitkomsten als deze uit vals optimisme (de gedachte: die windmolens komen er toch niet) te voorkomen. Groepsdynamieken werken daarin ongunstig.

3.3.4 Gemeenten (groepsgesprek)

Tijdens het gesprek met de RES-regio Arnhem-Nijmegen schoven ook vertegenwoordigers van de gemeenten Arnhem en de gemeenten Druten en Wijchen aan. Hiermee ontstond de dynamiek van een groepsgesprek. Methodisch is dit niet te vergelijken met de individuele gesprekken die wij met gemeenten hebben gehouden, mede doordat respondenten in dit geval konden kiezen op welke vragen zij antwoordden en op welke zij bewust dan wel onbewust een ander aan het woord lieten. Zodoende zijn de bijdragen van de gemeente Arnhem en die van de ambtelijke werkorganisatie Druten-Wijchen hier gezamenlijk ondergebracht.

⁶ Met 'inclusiviteit van de transitie' bedoelen wij hier het betrekken van zoveel mogelijk burgers, ook die met verminderde capaciteiten tot deelname (qua kennis, financieel vermogen of gezondheid), bij de Regionale Energiestrategie.

Arnhem

De vertegenwoordiger van de gemeente Arnhem gaf aan dat het voor Arnhem onmogelijk is energieneutraal te worden op het eigen grondgebied met de opwekking van elektriciteit uit zon en wind. De enige gronden die hiervoor nog beschikbaar zijn, zijn gebieden die onder het strikte NATURA-2000-regime vallen en daardoor niet mogen worden gebruikt voor het grootschalig opwekken van energie. Het is de inzet van de gemeente Arnhem om de inspanning van andere gemeenten voor de RES uit te ruilen tegen de centrumfunctie van de stad voor cultuur, sport en winkels. Er zijn hierover wel procesafspraken, maar de praktijk was te weerbarstig om er anno 2021 over te kunnen onderhandelen.

Arnhem loopt voorop met beleid en beleidsexperimenten tegen energiearmoede. Er zijn pilots in verschillende wijken, die gedeeltelijk door de EU en het Volkshuisvestingsfonds van de Rijksoverheid gefinancierd worden. De focus ligt daarbij op het verduurzamen van huizen van arme woningeigenaren in de stad.

De vertegenwoordiger zegt dat er veel tijd en energie gestoken is in het begeleiden en informeren van bestuurders en raadsleden over de RES. Het kennisniveau waarmee zij startten was te laag om een onderbouwd debat te kunnen voeren. Ambtenaren van de gemeente Arnhem en de RES-regio hebben urenlang live vragen beantwoord van gemeenteraadsleden. Uiteindelijk zijn er op initiatief van de ambtenaren enkele raadsleden betrokken bij de voorbereiding van de informatiesessie aan de raad.

Arnhem heeft ervaring met één traject tot het plannen van windturbines, waaruit zij veel lessen heeft opgedaan en ons hier graag over voorlicht. Het gaat om een windpark langs de Neder-Rijn en IJssel dat al sinds 2011 werd voorbereid en waarvan in 2022 de turbines zijn gaan draaien. Het bevindt zich op de gemeentegrens met Westervoort en heeft een uitgebreid participatietraject gekend. De vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan dat Arnhem zelf ook een onderscheid maakte tussen proces- en projectparticipatie en dat het essentieel is dat de laatste echt bij de gemeente zelf ligt. Zij volgden daarvoor geen blauwdruk, maar hebben de gevolgde stappen wel goed overdacht. In 2014 is een windraadpleging georganiseerd door de energiecoöperatie. Hierbij konden omwonenden en omliggende bedrijven aangeven wat ze in de planMER onderzocht wilden hebben, waarna een omgevingsraad is opgericht, waarbij met name tegenstanders door de gemeente zijn aangemoedigd om lid te worden. Hoewel zij in het begin niet constructief deel wilden nemen, veranderde dit voor sommigen toen de vergunning definitief verleend was. Zij hielden zich vanaf dat moment bezig met het onderhandelen over het minimaliseren van de hinder en schade bij de aanbesteding van het type windturbine door de ontwikkelaar. Onder die hinder en schade werden vooral geluidshinder zoals bromtonen en slagschaduw gerekend. De inwoners hebben de initiatiefnemer geadviseerd op het type turbine. Vanuit de planMER en de wetgeving is een 'stilstandvoorziening slagschaduw' opgenomen in de vergunning.

De in 2011 opgerichte energiecoöperatie Rijn-IJssel heeft alle negen jaren meegedraaid bij de voorbereiding van het project en heeft via crowdfunding meer dan 50% van de aandelen in de windturbines. Een deel van de winst hieruit wordt uitbetaald in een omgevingsfonds. Zowel bij het fonds als bij de omgevingsraad zijn inwoners uit de omliggende wijken en de buurgemeente Westervoort betrokken. Het oprichten van een omgevingsraad is inmiddels opgenomen in de gedragscode Wind op Land.

Druten en Wijchen

In 2021 in Druten en Wijchen bleek volgens de vertegenwoordigend ambtenaar de politieke steun in de gemeenteraad voor de RES broos. Dat was toen ook het geval volgens hem bij andere gemeenten in de regio zo. Mede vanwege de situatie in de gemeenteraad liet de gemeente Druten de deelname van inwoners aan de draagvlakenquête van de RES-regio onder haar eigen inwoners extra ophogen met eigen financiële middelen. Zo beschikte het gemeentelijk apparaat over precieze cijfers over het draagvlak onder de eigen bevolking, waarmee zij claims hierover afkomstig van raadsleden kon checken. Ook riep de gemeentelijke organisatie en het college raadsleden op zelf actief deel te nemen of te komen kijken bij werkateliers. Een klein aantal gaf hier gehoor aan. In Druten is in oktober 2021, een periode waarin de lockdown voor COVID-19 tijdelijk versoepeld was, een participatieoffensief opgezet gericht op burgers rondom de RES. Deel hiervan waren een gemeentelijke voorlichtingscampagne, zichtbaarheid op straat, het gericht benaderen van jongeren en het organiseren van energiecafés. Daarnaast werd een extra Swipocratie-peiling uitgevoerd. Dit alles moest in verband met gebrek aan ambtelijke capaciteit wel worden uitbesteed aan een commerciële partij.

Druten en Wijchen (ambtelijk gefuseerd, maar bestuurlijk zelfstandig) hebben allebei ervaring met windturbineprojecten. Daarnaast zijn er in de buurgemeente Beuningen windturbines gepland op de gemeentegrens met Wijchen. Daar reageerden de inwoners van de onder Wijchen vallende dorpskernen Bergharen en Hernen boos op, maar tegen de molens net over de gemeentegrens kon de gemeente niks doen behalve dan de collega-wethouder van Beuningen vragen voortaan goed te communiceren met omwonenden op Wijchens grondgebied. Overigens leefde vooral boosheid over vervuiling van het landschap.

De gemeente Druten heeft als beleid dat er onder het college 2018-2022 geen ontwikkeling voor windenergie zou worden toegestaan binnen de gemeentegrenzen. Ondanks het negatieve sentiment onder inwoners en politici in Druten over windenergie op land, proberen volgens de ambtenaar geregeld enkele groepjes burgers uit de gemeenten alsnog windprojecten voor te leggen aan het bevoegd gezag en deze te realiseren. Dat leidt tot spanningen binnen de gemeenschap. In Wijchen zijn de ervaringen met windenergie positiever, hoewel een verzoek tot planologische medewerking voor een nieuw windpark nabij de A50 aldaar is geweigerd door de gemeenteraad. Een ander initiatief voor een windpark is wel ondersteund in haar planontwikkeling en vergunningsaanvraag. Door een grote inzet van de energiecoöperatie Wind in Wijchen, die het lukte om aan de unieke gedragscode windenergie van de gemeente te voldoen, lijkt dit initiatief van de grond te komen. Deze gedragscode stelt onder andere verplicht dat er aantoonbaar twee derde draagvlak is onder de inwoners in het gebied. Bovendien moeten alle koopwoningen getaxeerd worden voor de ontwikkeling van het windpark, waarna de eigenaren ten tijde van de exploitatie van het windpark uit de opbrengstgelden moeten worden gecompenseerd voor de waardevermindering. Wind in Wijchen heeft deze drempels overwonnen door zeer veel individuele 'keukentafelgesprekken' en informatiesessies aan te gaan met inwoners van het gebied. Wind in Wijchen lukte het dus het aantal benodigde handtekeningen te krijgen, maar het initiatief voor het windpark bij de A50 verzuimde behoorlijk te communiceren met omwonenden. Dit speelde ook een kleine rol in de weigering van de raad om medewerking te geven. De vertegenwoordiger van de ambtelijke fusieorganisatie gaf aan dat de gemeenten Druten en Wijchen veel inzicht op zouden kunnen doen uit de grotere experimenten die in Arnhem plaatsvinden wat betreft energiearmoede en participatie in de RES, maar dat zulke inzichten nooit 1 op 1 vertaald kunnen worden naar de situatie aldaar. Wel zou daardoor volgens hem kunnen worden voorkomen dat alle 16 gemeenten onafhankelijk van elkaar dezelfde fouten maken in de participatie voor de RES.

3.3.5 Gemeenten

Heumen

Bij de gemeente Heumen hebben we een gesprek gehad met twee medewerkers van de gemeente, waarbij veel procesdetails naar voren kwamen en vooral ook een gevoel van urgentie werd gedeeld. Dit is een verslag op hoofdlijnen en doet daarmee mogelijk geen recht aan alle informatie die is gedeeld. In zijn algemeen is het beeld wat wij kregen dat van een gemeente die aan het wortelen is met haar ambities voor de RES, die van de regio én de wens om alle burgers bij het proces te betrekken, niet alleen de meest mondige en kritische burgers. De beleidsgeschiedenis van Heumen rond hernieuwbare energie start in 2017, toen er nog geen gemeentelijke beleidskaders voor grootschalige opwek van wind- en zonne-energie waren. Daarom werd in 2017 de routekaart klimaatneutraal Heumen 2050 opgesteld. Hierin werd de energie-opgave vastgesteld (gewenst vermogen zon en wind) op basis van stakeholdersoverleggen. Het toenmalige college besloot om voor de uitvoering van de routekaart initiatieven van de markt af te wachten. Het eerste initiatief voor windenergie in de uiterwaarden leidde tot een groot bevolkingsprotest, dat resulteerde in het niet doorgaan van het project. Om in de toekomstige situaties meer structuur te kunnen bieden geeft het college van B&W opdracht tot het opstellen van een ruimtelijke visie. Er werden zogenaamde energiecircussen (inclusief echte circustent) gehouden in de vier kernen van de gemeente. Hierbij gingen groepen inwoners uiteen in de vorm van een voorgestructureerd ruimte-atelier, waarbij ze stickers mochten plakken voor voorkeursopties. De resultaten van deze bijeenkomsten werden gebruikt als input voor een ruimtelijke visie in 2018, die officieel, volgens de Wet Ruimtelijke Ordening ter inzage kwam te liggen. Ook op dat moment volgde protest: er werden ruim 400 zienswijzen ingediend tegen de zoekgebieden voor wind.

Na de verkiezingen van 2018 was er een nieuw college en nieuwe gemeenteraad. De nieuwe wethouder voor duurzaamheid maakte zich hard om de energiedoelen ook echt te gaan realiseren: wat hem betreft komen er dus windturbines in de gemeente; vooral ook omdat hij het als een morele verplichting beschouwde. Toen de ruim 400 bezwaarschriften werden ingediend, steunde de gemeenteraad niet langer de plannen van het College en herijkte de Visie. De wethouder stapte later op, maar dat had een andere oorzaak dan de reacties op de ruimtelijke visie. Door de gemeenteraad werden twee belangrijke beperkingen vastgelegd: (1) de maximaal op te wekken hernieuwbare elektriciteitsproductie werd naar beneden bijgesteld ten opzichte van wat eerder in de routekaart klimaatneutraal Heumen was berekend en (2) het zoekgebied voor windenergie zou alleen kunnen worden ingezet voor zonne-energie, tenzij windenergie noodzakelijk zou blijken om in aanvulling op zon en waterkracht het bijgestelde doel te halen. In dat geval zouden er slechts 150 meter hoge molens mogen komen. Kort daarna heeft de gemeenteraad te kennen gegeven nog te willen verkennen of er windenergie opgewekt kon worden in twee andere gebieden. Hiervoor werd een onderzoek ingesteld, dat puur technisch en juridisch van aard was en geen betrekking had op draagvlak onder de bevolking.

In 2021 werd duidelijk dat de RES-1.0, zoals hij voorlag in de regio Arnhem/Nijmegen onhaalbaar was doordat er vooral uitgegaan werd van zonne-energie. De Provincie Gelderland gaf aan nogmaals te willen verkennen of er meer mogelijkheden waren om windturbines te plaatsen, onder andere in de gemeente Heumen. De RES-regio waarbinnen Heumen ligt heeft opdracht gegeven om een planMER uit te voeren over de RES-1.0 en daarbij de nieuwe verkenningsgebieden mee te nemen. De geïnterviewden verwachtten dat uit de MER zou blijken dat er geen milieutechnische bezwaren zouden zijn tegen het realiseren van windturbines in het door de gemeenteraad op de reservelijst gezette gebied. Het zou daardoor goed mogelijk zijn dat de provincie zou ingrijpen,

omdat zij wettelijk het bevoegd gezag voor windenergie is. Eerder was er iets soortgelijks in de gemeente Wijchen gebeurd, waarbij aan de voor de RES lokaal uitgekozen zoekgebieden voorbij leek te worden gegaan door de provincie. De ambtenaren die wij spraken hadden de raad vroegtijdig (2019/2020) attent gemaakt op de mogelijkheid dat de gemeente de regie over haar eigen gebied zou kunnen verliezen als de provincie met een eigen Inpassingsplan zou komen. De gemeentebestuurders en raadsleden hebben deze mogelijkheid misschien over het hoofd gezien. Want toen de uitkomsten van het (technisch) windonderzoek voor de twee aanvullende gebieden zouden worden gedeeld schrapte de raad de behandeling ervan, en stelde hem uit tot na de verkiezingen in 2022. Op deze manier is het RES-proces van de Gemeente Heumen verlopen en het proces is nog niet ten einde. De ambtenaren die wij spraken hebben proceshulp aan de RES-regio gevraagd om de politieke afweging in Heumen verstandig verder te begeleiden, met name rondom het verstrekken van juiste informatie over windturbines.

Deze verhalende beschrijving van de beleidstijdlijn laat beperkt ruimte voor andere belangrijke inzichten uit het interview. Daarom behandelen we, terugverwijzend naar het verhaal hierboven, de instrumenten en middelen die de gemeente Heumen heeft ingezet voor participatie van inwoners en de reactie van de inwoners hierop. Een gebrek aan onderling vertrouwen en gebrek aan vertrouwen in de overheid lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld bij een participatieproces dat al doende verslechterde.

Beginnend in 2017 bij de Routekaart voor Klimaatneutraliteit heeft de gemeente een stakeholder-overleg georganiseerd, met werkgroepen waarvoor burgers zich naar aanleiding van een openbare oproep in de lokale krant in konden schrijven. Daarna volgden in het proces naar een ruimtelijke visie duurzame energie per dorpsgemeenschap de eerder genoemde 'energiecircussen'. Er ontstond wantrouwen tussen de verschillende dorpsgemeenschappen toen de inwoners van de ene gemeenschap deelnamen aan het energiecircus van de andere waardoor zij de verdenking op zich laadden de uitkomsten van het energiecircus te willen manipuleren. Er is vervolgens een enquête gehouden en daaruit bleek dat een meerderheid van de inwoners van de gemeente sowieso liever geen windenergie had, maar het nog het meest zag zitten in het zogenaamde gebied "A", tussen Nijmegen en Malden, bij de A73. Zodoende zijn er na de energiecircussen nog drie informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de omwonenden van dit gebied. Één voor de wijk Hatert in Nijmegen, één voor de wijk Weezenhof in Nijmegen en één voor het dorp Malden. De oproepen voor deze bijeenkomsten vonden plaats door middel van het huis-aan-huisblad en persoonlijke uitnodigingen per brief. Toen een groep van circa 200 inwoners zich gepasseerd voelde, omdat bij hen het huis-aan-huisblad niet tijdig was bezorgd is een extra informatieavond voor Malden georganiseerd. Tijdens de bijeenkomsten werden vele bezwaren genoemd, waarvan de meeste neerkwamen op overlast door slagschaduw en geluid. Een van de andere bezwaren die werden ingediend was dat de windturbines bij plaatsing een natuurlijke kleilaag in het vennengebied zouden kunnen 'lekprikken'. De sfeer verslechterde verder en er ontstonden complottheorieën over het handelen van de gemeente, aldus de geïnterviewden. Diverse WOB-verzoeken werden gedaan om de precieze gang van zaken te achterhalen en gemeentebestuurders kregen het soms zwaar te verduren als gevolg van zware en persoonlijke verwensingen. Nadat de gemeenteraad van Heumen voor gebied A overstapte op een energielandschap van enkel zonnepanelen vond een publieke tender plaats om de panelen te realiseren. Daarvoor werd een klankbordgroep opgericht die in het openbaar werd geworven. Daarnaast werden ook grondgebruikers in het gebied persoonlijk aangeschreven. Op de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep kwamen 120 deelnemers, waarvan 70 principieel kwamen protesteren tegen 'de windplannen in het gebied'. Toen de gemeente duidelijk maakte dat het enkel nog om zonnepanelen ging bleven slechts 50 mensen over, die voornamelijk

uit zakelijk belang aan tafel zaten. Voor alle participatietrajecten heeft de gemeente een openbare oproep gedaan, die werd aangevuld met gebruik van posters in gemeenschapshuizen in de dorpen en het gebruik van digitale advertentieborden van de gemeente aan de grenzen van de bebouwde kom.

Terugkijkend gaven de geïnterviewden aan dat de gemeente Heumen eigenlijk veel te weinig ambtelijke capaciteit en ondersteuning had om met complexe en soms stekelige processen rond participatie te kunnen omgaan. Hierdoor wist men het zogenaamde ‘stille midden’ in de bevolking niet of nauwelijks aan te spreken en zag men niet de mogelijkheden om mensen te betrekken die niet kunnen participeren om bijvoorbeeld gezondheidsredenen of gebrek aan vaardigheden. Wat betreft de ruimtelijke plannen en gebiedsvisies voeren de ambtenaren zelf het werk niet uit, maar zijn zij de opdrachtgevers van uitbestedingen aan consultants, waarbij de kwaliteit van het terug geleverde werk enorm kan verschillen.

Het gebrek aan ambtelijke capaciteit en ondersteuning uitte zich ook op het gebied van communicatie. Hierdoor kon misinformatie door zowel politici als inwoners en media de overhand krijgen, wat het werk extra moeilijk maakte. Zo kon een gepolariseerde sfeer ontstaan en was het voor de raadsleden moeilijk om voet bij stuk te houden. Er was bovendien onduidelijkheid over de invloed van participatie door burgers op het beleid en ook was er onduidelijkheid over hoe de gemeenteraad zou omgaan met de uitkomsten van raadplegingen. Inwoners kregen zo geen realistisch idee van wat er met hun mening/advies zou gebeuren nadat ze hebben meegedaan aan een participatietraject. De ambities van de gemeenteraad (tot 2022) schuurden met die van de RES-regio. Dat bleek onder meer uit het amendement dat de gemeente Heumen indiende bij de RES-1.0 waarin zij te kennen gaf niet akkoord te gaan met de hoogte van de CO₂-reductieopgave die de regio zich had gesteld. De productie van hernieuwbare elektriciteit uit waterkracht waar de gemeenteraad voor de RES op rekende stuitte op praktische belemmeringen. Enerzijds omdat Rijkswaterstaat die plannen daarvoor heeft tegengehouden en anderzijds bleek de verwachte opbrengst veel lager dan het elektrisch vermogen dat de gemeente nodig had om door haar vastgestelde opwekkingstotalen te halen.

Nijmegen

De gemeente Nijmegen is een grote gemeente, die al sinds jaren pionierend bezig is met groen en duurzaamheid. In 2018 was Nijmegen zelfs Green Capital of Europe. De capaciteitsproblemen die kenmerkend zijn voor kleinere gemeenten zijn er minder in Nijmegen. Daarnaast telt mee dat Nijmegen haar plannen voor grootschalige opwekking van energie uit zon en wind al voor het begin van de RES had gemaakt en inmiddels heeft vergund. Hiermee zit alle inspanning van de gemeente Nijmegen in RES-termen in het stukje “pijplijn” en niet meer in “ambitie”. Het betreft hier twee windparken en drie zonneparken. In die projecten is de participatie door omwonenden vooral geregeld door de initiatiefnemers zelf. Nijmegen heeft een relatief klein oppervlak en een grote woningbouwopgave. Er is daardoor weinig ruimte voor grootschalige opwekking van elektriciteit op land uit zon en wind. Het college ziet nog ruimte voor extra windturbines, maar die moeten dan op de plaats komen van huidige hoogspanningsleidingen van TenneT.

Het betrekken van burgers is vooral op regionale schaal gebeurd, volgens de respondent. De RES-werkorganisatie heeft vrij snel de keuze gemaakt om die breed op te zetten. Iedereen kon in principe aansluiten op individuele titel, ook tijdens de Stakeholderintermezzo’s. Alle bijeenkomsten waren openbaar. Met RES-gemeenten en een brede groep stakeholders is een proces doorlopen om te onderzoeken welke gebieden in de regio het meest geschikt zijn voor grootschalige

opwekking van elektriciteit uit zon en wind. Het beleid van gemeenten is uiteindelijk leidend geweest om te bepalen welke zoekgebieden in de RES-1.0 zijn opgenomen. Nijmegen heeft een speciale werkgroep “Kleurrijk groen” die probeert etnische minderheden meer te betrekken bij duurzaamheidsprojecten. Studenten van de Hogeschool Arnhem-Nijmegen (HAN) en de Radboud Universiteit zijn vanuit de regionale werkgroep bij de RES betrokken. Ondanks deze inspanningen tot inclusie gaf onze respondent aan dat er grenzen zijn aan het betrekken van inwoners. Mensen met weinig financiële draagkracht hebben bijvoorbeeld vaak niet de mentale ruimte om zich druk te maken over zon- en windparken.

De projecten rondom zon en wind lagen ten tijde van het interview grotendeels (qua inspraakproces en vergunning) achter de rug in Nijmegen. Dat verklaart volgens onze respondent ook dat hij geen e-mails van inwoners ontvangt op diens speciale RES-e-mailadres.

Bij de grote projecten, concreet een windpark en zonnepark in Nijmegen-Noord (De Grift), een gecombineerd zon- en windpark op het terrein van een voormalige kolencentrale en tot slot een zonnepark langs de A73, werden drie kerncriteria gehanteerd voor het beoordelen van de geschiktheid van de locatie: 1. Maatschappelijke meerwaarde, 2. Goede landschappelijke inpassing en 3. Combinatie van ruimtelijke functies. Waar bij het windpark in Noord-Nijmegen de sentimenten onder de bewoners eerst nog erg negatief waren, veranderde dit doordat het windpark 100% in eigendom van de energiecoöperatie kwam en dit door middel van het kopen van aandelen leidde tot structurele inkomsten voor omwonenden. Eén grondeigenaar was echter niet te overtuigen, waardoor er één turbine minder is geplaatst. Bij het tweede windpark was sprake van een project van het energiebedrijf ENGIE op eigen bedrijfsgronden, en was daarmee beperkt wettelijk genoodzaakt tot een participatietraject. Het bedrijf hield wel zelf informatieavonden, maar alsnog waren vooral de inwoners van het dorp Weurt, nabij het terrein er niet blij mee. Het windpark Nijmegen Betuwe heeft omwonenden voorzien van een app waarmee zij onder voorwaarden enkele turbines waar zij hinder van ondervinden door slagschaduw stil kunnen zetten.

Nijmegen heeft ook studie gedaan naar het draagvlak van het energiebeleid van de gemeente onder de inwoners. Dat vindt op herhaalde basis plaats in de Stadsmonitor, maar werd ook bij de peiling van de RES-regio aangehaakt. In de resultaten vindt Nijmegen terug dat het draagvlak enorm verschilt per bevolkingsgroep. Meest bepalend is of er in het gebied wel of geen windturbines gepland staan en daarnaast is ook leeftijd onderscheidend. In praktijk bleken bewoners uit wijken met een hogere sociaal economische status vaak meer betrokken te zijn bij plannen voor zon- en windparken en tegelijkertijd kwamen bewoners die de meeste weerstand boden ook uit deze wijken.

4 Reflectie op de opgetekende ervaringen in de RES-regio's

In dit hoofdstuk reflecteren wij op keuzes die de regio's gemaakt hebben in hun aanpak van het RES-planvormingstraject. Om die keuzes te begrijpen kijken we eerst naar de afstemming tussen overheden onderling. Daarna kijken we naar de manieren waarop RES-regio's zijn omgegaan met de spanning tussen burgerparticipatie en de representatieve democratie. Tenslotte komen we bij onze kernvraag: wat hebben de RES-regio's zelf gedaan om burgers bij het RES-planvormingsproces te betrekken? In hoeverre hebben ze bijvoorbeeld aandacht besteed aan de verschillen in weten, willen en kunnen tussen burgers, bijvoorbeeld in de communicatie of vormgeving van het participatieproces? Wat zat er achter de keuze op een inzet op proces- of projectparticipatie, en om welke redenen, en is er van innovatieve methoden zoals Swipocratie en ruimtelijke ateliers gebruik gemaakt? We structureren onze reflectie daarmee in de volgende drie stappen:

Stap 1: Interbestuurlijke afstemming

We kijken eerst naar het coördinatievraagstuk tussen overheden onderling. We hebben al eerder gesteld dat overheden eerst intern moeten afstemmen alvorens eenstemmig naar de burger te kunnen communiceren, laat staan in dialoog treden. Het opstellen en uitvoeren van de RESsen vraagt om intensieve samenwerking tussen overheden. De implementatie van een RES kan immers niet door één actor plaatsvinden en vraagt veel overleg tussen bewindspersonen en ambtenaren tussen overheden (NPRES 2022c; Naber 2019). Daarbij speelt mee dat de RESsen soms politiek gevoelig liggen en dat bestuurders deze als een 'hete aardappel' het liefst doorschuiven.

Stap 2: De omgang met burgerparticipatie in representatieve democratie

Hoewel lokale overheden proberen onrust te vermijden, is tegenstand tegen ruimtelijke projecten, zoals de Regionale Energiestrategieën nagenoeg onvermijdelijk en normaal verschijnsel in een democratische rechtsstaat (Verloo 2019; Cuppen 2018; Rijnja 2012). Het kost overheden moeite om in situaties waar de omstandigheden zijn gepolariseerd toch een volwaardige dialoog met de inwoners op de zetten. Deze coördinatie-opgave wordt in dat soort gevallen in de door ons onderzochte RES-regio's verschillend aangepakt. De rol van de gemeente of provincie verschilt per gebied en ook de hoeveelheid mogelijkheden en macht die burgers krijgen om mede het beleid te bepalen verschilt. Wat lokaal mogelijk en wenselijk is lijkt te kunnen worden gekoppeld aan formele en informele gedragsnormen en omgangsvormen tussen bestuurders, politici en ambtenaren; de zogenaamde 'bestuurscultuur' (Breed 2007; Naber 2019). Ondanks dat de participatietrajecten met zorg worden ontworpen, kunnen deze toch 'ontregelen'. Er wordt weliswaar rekening gehouden met vaste belangen en regels (van de zogenaamde stakeholders), maar onvoorziene, externe ontwikkelingen kunnen ook leiden tot onrust of tegenstand waar van tevoren geen rekening mee is gehouden. Soms worden daarbij overheden die horen samen te werken tegen elkaar uitgespeeld en zijn zij het publiekelijk met elkaar oneens. Omgaan met de burger wordt dan een spel van improvisatie (Verhoeven et al. 2022).

Stap 3: De coördinatie van participatietrajecten en burgerbetrokkenheid

Tenslotte komen we bij de kern van de analyse: Op welke manieren hebben de onderzochte RES-regio's geprobeerd burgers te betrekken bij de RES-planvorming? We kijken daarbij eerst naar wat we leren over hoe er met de verschillen in de samenleving, en tussen burgers onderling, is

omgegaan. Het veronderstellen van één algemeen perspectief of ‘burgerbeeld’ kan leiden tot misvattingen (De Graaff 2022) en het is de vraag hoeveel oog er was voor verschillen, en hoe hiermee is omgegaan. Daarna gaan we in op de keuzes die rond de inrichting van het RES-participatieproces zijn gemaakt. In de RES zijn veel verschillende participatiemiddelen ingezet en is er veel variatie aangetroffen, en het is de vraag op welke gronden de afweging rond de inzet van participatiemiddelen is gemaakt. Na een reflectie op de verschillende inzet van participatiemiddelen richten we ons op de vormgeving van de informatievoorziening en de transparantie hiervan. Het bewust toegang verlenen of ontzeggen tot informatie over het beleidsproces is van invloed op de publieke acceptatie van zowel de energieprojecten zelf als het gezag van de lokale overheid (Martens et al. 2022).

Tabel 1 vat de structuur van het hoofdstuk samen, met per kernthema een aantal voorbeelden van het type vragen of dilemma’s waar de regio’s zich in het vormgeven aan het RES-planvormingsproces voor gesteld zagen staan. Per dilemma laten we zien hoe de bestudeerde regio’s hier verschillend mee omgingen, en waarom dat zo was. Dit om beter te kunnen begrijpen hoe de RES-regio’s tot hun keuzes zijn gekomen in het omgaan met en vormgeven van burgerbetrokkenheid.

Tabel 1: Structuur van hoofdstuk 4

4.1 Interbestuurlijke afstemming	
4.1.1 Vormgeving van het RES-team	Wie schrijft de RES, wat is goedkeuringsprocedure?
	Wie is/zijn het regio-team?
	Wie/welke overheid is eigenaar van het participatieproces?
4.1.2 De spanning in het werkveld tussen ambtenaren en bestuurders	Ambtelijke starheid en verkokering
	Onbegrip tussen ambtenaren en raadsleden
	Gebruik inspreekrecht burger in besluitvormingsprocessen
4.1.3 Interbestuurlijke afstemming aan de te-kentafel	Afwenteling op gemeentegrenzen
	Afstemmingstools netwerkprioritering
4.2 De omgang met burgerparticipatie in de representatieve democratie	
4.2.1 Het bestuurlijke spel om conflict en weerstand te voorkomen	Het wel/niet hanteren van zoekgebieden
	Strategisch gebruik van de beslissingsbevoegdheid in de RES door gemeenteraden
4.2.2 Omgang met weerstand en protest	De 1-op-1 dialoog met de burger als uitweg uit conflict
	Grijze natuur: bestemmingsplan versus beleving
4.3 De coördinatie van participatietrajecten en burgerbetrokkenheid	
4.3.1 Omgang met verschillen tussen burgers en verschillende burgerperspectieven	Aandacht voor jongeren
	Aandacht voor 'het stille midden'
	Invulling van financiële participatie
4.3.2 Inzet van participatie als beleidsinstrument	Het belang van representativiteit
	Timing van participatie: Kun je te vroeg of te laat zijn met participatie?
	Financiering participatietraject
4.3.3 Communicatie, informatie en bewustwording	Inrichting RES-website
	Gebruik van huis-aan-huisbladen en andere hard-copy-media
	Een gezamenlijk verhaal
	Taalgebruik

Bron: PBL

4.1 Interbestuurlijke afstemming

Als eerste stap in het reflecteren op de verzamelde informatie kijken we naar wat er vooraf gaat aan burgerparticipatie, namelijk het bestuurlijk-politieke proces. We kijken naar hoe overheden komen tot overeenstemming over participatie in de RES. Het gaat hier om afstemming tussen verschillende actoren: voornamelijk gemeenten en provincies en in mindere mate waterschappen, maar ook het ambtelijke RES-team dat coördineert, het dagelijks bestuur die we hier de bestuurders noemen (college van B&W, gedeputeerde Staten), het gekozen bestuur (gemeenteraad, Provinciale Staten), die we hier de politiek noemen en de bureaucratie: een uitgebreid team van ambtenaren van verschillende werkgevers dat beleid maakt en uitvoert. Hoe deze partijen samenwerken beïnvloedt hoe er, later in het proces (stap 3) met burgers wordt omgegaan in de RES.

4.1.1 Het RES-team

De officiële opdrachtgevers voor de Regionale Energie Strategie zijn alle gemeenten in Nederland, vertegenwoordigd in de VNG, alle provincies, vertegenwoordigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) en alle waterschappen, vertegenwoordigd in de Unie van Waterschappen. De afbakening in 30 RES- regio's is in 2017 tot stand gekomen. Regio's bestonden soms uit één enkele gemeente, soms uit een groep gemeenten en hielden soms provinciegrenzen aan, of overschreden ze. Sommige RES-gebieden vallen samen met de provinciegrenzen: Zeeland, Friesland, Groningen, Flevoland en Drenthe. Ook daar blijven gemeenten en waterschappen samen met de provincie de opdrachtgever, waardoor het niet juist is aan te geven dat het een provinciale RES is. In vrijwel ieder geval, behalve bij de één-gemeente-RESSen⁷ (Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard) is een nieuw samenwerkingsverband opgericht dat de RES bestuurt, een samenwerkingsverband dat juridisch gezien geen overheidslaag is, omdat de bestuurders niet worden verkozen.

Ieder RES-gebied heeft een organogram, met daarin de structuur van de samenwerkende groepen: vaak met een stuurgroep en diverse ambtelijke werkgroepen. Soms valt deze structuur samen met andere bestaande formele samenwerkingsverbanden zoals Metropoolregio's (zoals bij Arnhem-Nijmegen en Eindhoven) of bij eerder opgestarte regionale werkstructuren, die er de RES als taak bij krijgen. In onze interviews hebben we een breinaald in de RES-taart gestoken door te praten met accounthouders van NPRES (Rijksoverheid), ambtenaren uit de stuurgroepen (RES-regio) en ambtenaren uit deelnemende gemeenten. We besteedden daarbij nauwelijks aandacht aan het organogram van de organisatie, maar keken nadrukkelijk wel naar hoe het personele team op regio-niveau - vaak 'het Werkbureau' wordt genoemd - samengesteld was. Daarnaast lieten we ons informeren over de interactie met andere structuren, zoals bijvoorbeeld de Energietafel in Drenthe. Hieronder volgen enkele variaties die wij hebben aangetroffen in het functioneren van de RES-teams of werkbureaus, van relevantie voor de interactie met andere overheden.

Wie schrijft de RES en hoe is de goedkeuringsprocedure?

Volgens de Monitor Concept RES (PBL 2021) zou de manier waarop maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor de RES tot stand komt, onder andere afhangen van de wijze van organisatie van de regio. Hierbij werden twee soorten verschillen opgemerkt: (1.) de zogenaamde bottom-up-strategie voor procesparticipatie, waarbij het initiatief van de gemeenten komt en de hieraan tegengestelde top-down manier, waarop een regio probeert vanuit een centrale bestuurslaag een meer uniforme procesparticipatie voor de inwoners te ontwerpen voor alle onderliggende gemeenten. Het tweede onderscheid is dat tussen regio's die (2.) eerst het bod vaststellen en daarna pas komen tot zoekgebieden of een omgekeerde strategie. Dit onderzoek laat zien dat er veel meer variaties werden aangetroffen op basis van aanvullend bronmateriaal opgehaald uit de onderzochte gevallen.

De eerste variatie, die hier wordt besproken is wie/welke personen/instantie de RES daadwerkelijk schrijven en opstellen. In voorliggend onderzoek gaat het hierbij om het RES-1.0 document en dan specifiek de participatieparagraaf. Dat de RES-1.0, net als andere ambtelijke documenten, niet wordt geschreven door de bestuurders die hem ondertekenen zal wellicht geen verrassing zijn, maar toch is de manier waarop hij ambtelijk tot stand komt verschillend in de gebieden die wij

⁷ In deze zogenaamde één-gemeente-RESSen is betreffende gemeente overigens niet geheel solistisch aan zet. Zij werken samen met de daar aanwezige waterschappen.

hebben onderzocht. Hoewel in veel gevallen het regioteam de hele RES-1.0 (en dus niet alleen de participatieparagraaf) actief heeft geschreven, zijn er nuanceverschillen in hoe tot een eindproduct is gekomen.

In Drenthe is de participatieparagraaf van de RES-1.0 grotendeels opgesteld door het Werkbureau. Het regio-team heeft bij het aanbieden van de tekst aan de gemeenten benadrukt dat zij de gemeenten zien als hun opdrachtgevers en dat zij in die rol ook serieus genomen zouden worden. Dit leidde ertoe dat behoorlijk wat Drentse gemeenten wijzigingen aan wilden brengen op de tekst. De oorspronkelijke tekst is uiteindelijk toch vastgesteld, maar hieraan zijn openbaar alle amendementen van gemeenten, algemene besturen van de waterschappen en Provinciale Staten aan toegevoegd als bijlagen. Dit zorgde er onder andere voor dat een passage over juridische afdwingbaarheid van maatregelen met terugwerkende kracht werd geschrapt.

Bij procedures in andere regio's was er een sterkere neiging om unanimitieit in de besluitvorming uit te stralen, door vast te houden aan de originele tekst van de participatieparagraaf, zoals uitgewerkt door het Werkbureau of een externe partij. Dit maakte dat er met meer druk intern moest worden onderhandeld over een gezamenlijke positieve uitkomst (het bij voorkeur zonder amendementen aannemen van de RES-1.0).

In de documentanalyse van de participatieparagrafen van de 25 RESsen zijn ook duidelijk geredigeerde RESsen terug te vinden, waarin verschillende overheden zelf een deel van het document naar eigen inzicht hebben ingevuld en daarna deze fragmenten gebundeld zijn. Dat heeft als voordeel dat de druk om het eens te worden over de eindtekst afneemt. Dit was te zien in de RES-1.0 van Noord-Holland-Noord en Noord-Holland-Zuid. In de bestudeerde regio's zijn we deze praktijk niet tegengekomen.

Wie vormt het regio-team?

Hoewel elke RES-regio een team heeft van medewerkers die op regionaal niveau werken aan de strategieën, kunnen zij sterk verschillen in samenstelling en werkwijze. Het is belangrijk te vermelden dat de COVID-crisis hier ook een rol in heeft gespeeld, doordat fysiek vergaderen vaak onmogelijk was. We lopen hier de samenstelling van de drie regio-teams kort na.

Rivierenland was het meest expliciet in hoe zij zichzelf onderscheiden als regioteam. Ze zijn voor een groot deel rechtstreeks in dienst van het Regiokantoor in Tiel, dat zich bezighoudt met meer zaken dan de RES alleen. De medewerkers hebben dus dezelfde fysieke werklocatie en op contract allemaal dezelfde werkgever. Bij werving wordt er op gelet dat medewerkers binding hebben met de regio en er bij voorkeur ook zelf wonen en dat functies zoveel mogelijk langdurig door dezelfde persoon worden ingevuld. Het regio-team zegt dat hier een erg positieve werking vanuit gaat naar burgers en bestuurders. Daarnaast voorkomt het volgens hen een zogenaamde 'brain-drain', het verdwijnen van ambtelijke expertise en intellectueel eigendom uit de regio, wanneer een consultant zijn/haar project heeft beëindigd en elders gaat werken.

In Drenthe schurkt de regionale organisatie dicht tegen de Provinciale overheid aan. De provincie stelt namelijk kantoren ter beschikking waar het team kan werken en heeft de belangrijkste teamleden in eigen dienst. Toch is het regio-team niet in 'eigendom' van de Provincie en werkt zij ook in opdracht van de Waterschappen en de gemeenten, zoals wettelijk is vastgelegd. In Arnhem-Nijmegen bestaat het regio-team volgens NPRES vooral uit ingehuurd consultants, die vakkennis hebben op verschillende deelgebieden van de RES. Zo is er een participatiestrategie in dienst en heeft

de coördinator een grote mate van politieke sensitiviteit en voert zij veel gesprekken met bestuurders in de regio. Het team wordt aangevuld door ambtenaren van de 16 samenwerkende gemeenten in de regio, die ook in dienst zijn en blijven bij hun oorspronkelijke werkgever. Er is gepoogd lokale mensen te krijgen voor de functies van het regioteam, maar dit lukte niet, onder andere door krapte op de arbeidsmarkt. Zodoende is er een behoorlijk verloop geweest in het regioteam Arnhem-Nijmegen.

Welke overheid is de eigenaar van het participatieproces?

Door de oogharen zijn er twee varianten waarop de bevoegdheid voor het betrekken van burgers praktisch wordt verdeeld tussen RES-regio-team en deelnemende gemeenten in het samenwerkingsverband. Op papier is dit verschil niet zo goed te zien. Nagenoeg iedere RES-regio maakt namelijk het verschil tussen 'procesparticipatie' en 'projectparticipatie', waarbij de laatste in ieder geval wordt toebedeeld aan de gemeenten. De proportie van de procesparticipatie die bij de regio-organisatie ligt verschilt aanzienlijk in de onderzochte regio's.

Bij de eerste variant neemt de regio het voortouw in de procesparticipatie, wat tot gevolg kan hebben dat gemeenten zich hiervan afhankelijk gaan maken en zelf geen aanvullende activiteiten meer organiseren. Dit wordt door betrokkenen 'leunen op de regio-organisatie genoemd'.

Bij de tweede variant willen gemeenten het eigenaarschap van het gehele participatietraject (dus beide vormen van participatie) naar zich toe trekken of krijgen ze het automatisch al toebedeeld door de regio. Idealiter komt hiermee de participatie nog dichterbij de burger te liggen, maar de uniformiteit ervan wordt minder. Het kan groot verschil maken in welke gemeente van het RES-gebied je woont, voor de mate waarin je als individuele burger zelf invloed kunt uitoefenen op het RES-proces. Hiermee ontstaat dus normatief gezien een kansenongelijkheid.

4.1.2 Spanning tussen ambtenaren en bestuurders

Rijnja (2012) spreekt in zijn proefschrift over de veelzijdigheid van het werk van beleidsambtenaren en over welke kwaliteiten zij moeten beschikken wanneer de opdrachtgever bepaalt dat een beleidsvraagstuk participatief vormgegeven moet worden. Hij beschrijft het werkveld van de beleidsambtenaar als interactie tussen de ambtenaar zelf en de dimensies (1.) bureaucratie, (2.) politiek bestuur, (3.) maatschappelijke omgeving (waartoe ook de burger behoort) en (4.) context. Hij geeft aan dat het systeem van interacties dat hieruit ontstaat verschillende systeemspanningen oplevert. In relatie tot het politieke bestuur worden twee permanente systeemspanningen aangevoerd: "Hoge verwachtingen van de opdrachtgever en beperkt (maatschappelijk) draagvlak." En "Wrijving tussen lekenbestuur en ambtelijke professional." Deze spanningen hebben we ook teruggevonden in ons casusmateriaal. Daarbij komt naar voren dat ambtenaren in hun werk continu te maken hebben met het afwegen van het algemeen belang tegen het individueel belang en dat maakt ook dat in de interviews met zowel NPRES, regio als gemeenten ambtenaren behoorlijk open en zelfkritisch over de organisatie kunnen zijn, met het dienen van het algemeen belang (en daarmee ook ons onderzoek) in uitruil tegen het uiten van zorgen en/of ongevraagde kritiek leveren op het functioneren van hun eigen organisatie. Dit was voor ons ook reden om specifiek met ambtenaren te spreken en niet met volksvertegenwoordigers.

Andersom vormt de beleving van de ambtenaar niet de gehele werkelijkheid en bestaan er ook kritische visies van burgers, maar ook van politici over het functioneren van de bureaucratie. Het speelveld tussen de bureaucratie en de volksvertegenwoordigers verandert naarmate de overheid een andere rol en houding kiest ten opzichte van de burger (Beukenholdt-ter Mors et al. 2002).

Hierbij is sprake van een zekere uitruil in beslissingsbevoegdheid. Beukenholdt – ter Mors et al. (2002) koppelen hierbij de rollen van de overheid aan de rollen van de burger (zie tabel 2).

Tabel 2: Uitruil in beslissingsbevoegdheid

Rol burger	Rol bestuur
Initiatiefnemer	Facilitator
Samenwerkingspartner	Samenwerkingspartner
Medebeslisser	Delegator
Adviseur	Open-adviesvrager

Bewerking door het PBL van: tabel 1.4 uit Beukenholdt-ter Mors et al. 2022, p. 17

Wanneer een dergelijke uitruil van beslissingsbevoegdheid niet goed plaatsvindt komt het participatiebeleid in de knel met het representatieve model van de Nederlandse parlementaire democratie. Die laatste is volledig in wetten en procedures vastgelegd, terwijl participatie vaak op vrijwillige basis door de overheid wordt georganiseerd, tenzij dit afgedwongen wordt door het omgevingsrecht: (nu: Wet Ruimtelijke Ordening, straks: Omgevingswet). Het afstemmen van deze formele en informele kaders en de verwachtingen die zowel bij bestuur als inwoners leven, maken het werk van beleidsambtenaren extra complex (Rijnja 2012). Daarmee krijgt de vaardigheid van ambtenaren van het moeten kunnen inschatten van bestuurlijk-politieke gevoeligheid nog meer nadruk in de huidige situatie, ook rondom de RESsen. In ons casusmateriaal hebben wij hiervoor aanwijzingen gevonden, naast voorbeelden van de problematisering van systeemspanningen (Rijnja 2012).

Ambtelijke starheid en verkokering

In onze gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat de ambtelijke organisatie op het gemeentehuis soms in ‘verkokerde’ patronen denkt, waarbinnen iedere ambtenaar een afgebakende functie en verantwoordelijkheden heeft en deze niet mag overschrijden. Dit maakt onder andere samenwerking tussen het sociale domein en het ruimtelijke domein lastig terwijl dit wel nodig is. In sommige, met name grotere gemeenten wordt hier veel aandacht aan besteed en worden binnen het gemeentehuis duurzaamheidsambassadeurs benoemd bij diverse afdelingen. Het is dan de bedoeling dat de duurzaamheidsafdeling samenwerkt met onder andere het sociaal domein, bijvoorbeeld in het dossier energiearmoede, waarbij de skills van professionals uit het ruimtelijke en sociale domein worden gecombineerd. Daarnaast is er nog aanvullende aandacht nodig voor samenwerking met het financieel en juridisch domein van de gemeentes, met name wanneer het gaat om het improviserend begroten van duurzaamheidsprojecten.

In andere gemeenten is er door een krappe ambtelijke bezetting niet genoeg tijd voor reflectie op het eigen functioneren en blijven er zo blinde vlekken bestaan. Men gaf bijvoorbeeld regelmatig aan nog niet te hebben nagedacht over het differentiëren van doelgroepen binnen de burgerbevolking in de participatietrajecten binnen de RES, omdat dit nog niet bij hen opgekomen was. In zijn algemeen blijkt uit onze interviews en analyse van de RES-1.0 dat doelgroependifferentiatie en daarmee samenhangend aandacht voor het (minder goed) ‘kunnen’ participeren van bepaalde burgers nog geen gemeengoed is.

Onbegrip tussen ambtenaren en raadsleden

Hoewel er altijd een spanning is tussen het uitvoerend ambtelijk personeel, de beleidsmakers, het dagelijks bestuur van de volksvertegenwoordigers binnen gemeenten, waterschappen, Provincie en Rijk, is er theoretisch wel een maximum aan in hoeverre zij onderling van visie kunnen verschillen. Alleen dan kan beleid succesvol worden voorbereid en uitgevoerd. In de interviews hebben wij

steeds gesproken met beleidsambtenaren. Zonder vragen over het onderwerp te stellen, had een meerderheid van de respondenten de behoefte om in het gesprek aan te geven dat er bij de RES veel spanning ontstaat tussen het zorgvuldig voorbereiden van beleid en het in hun ogen soms 'onzorgvuldig' hier mee omgaan door volksvertegenwoordigers. Daarbij gaat het vaak om een 'verstoorde' wisselwerking tussen de belangen van de kiezer en de belangen van het raadslid zelf of om een gebrekkige verdieping in de materie. In het geval van de RES betekent dit in praktijk vooral dat raadsleden signalen over onvrede of zorgen rondom de RES onvoldoende oppakken en inbrengen in het debat. Dat leidt er weer toe dat de ambtenaren in gemeentehuizen meer werk hebben om zowel verontruste inwoners te woord te staan of wethouders te attenderen op een gebrekkig draagvlak bij de bevolking. Zij doen hiermee werk dat volgens hen 'een goed raadslid' zelf zou moeten doen.

Concrete signalen gingen over raadsleden die volgens de melders te makkelijk meegingen met commotie die onder (kleine) groepen inwoners ontstond. Een voorbeeld dat genoemd werd in de interviews was een klein, maar transformatorhuis/onderstation dat door een gemeenteraad werd weggestemd, omdat bewoners overlast van dit gebouw zouden kunnen ondervinden. Ambtenaren vonden dit kortzichtig er hierdoor grotere problemen werden veroorzaakt: aansluitingen ondernemers en nieuwe energieprojecten die waren ingepland, waren per direct niet meer mogelijk. Daarnaast worden raadsleden van ambtelijke zijde regelmatig omschreven als politici die zich beperkt laten informeren. Daardoor blijven zij 'padafhankelijk' een bepaalde zijde kiezen in een energiedossier (voor of tegen een ontwikkeling) en lijken daarbij niet te beseffen dat de situatie rondom het vraagstuk telkens wijzigt en ook voorstellen van het college worden aangepast. Als de raadsleden hun taak zorgvuldiger en vooral sensitiever voor informatie zouden aanpakken zouden er volgens de geïnterviewden veel van de huidige problemen in de voortgang van de RES niet ontstaan zijn.

Van de accounthouders van het NPRES kregen we te horen dat bovenstaande visie van de ambtenaren wellicht wat eenzijdig is en dat zij ook tegenvoorbeelden kennen. Daarmee gaven zij aan dat een gedeelte van de klachten voortkwam uit het normale spanningsveld tussen ambtenaar en volksvertegenwoordiger en dat er niet per sé sprake zou zijn van een slecht functioneren van de lokale democratie.

Gebruik inspraakrecht burger in besluitvormingsproces

Voordat raadsleden of statenleden mogen stemmen over het al dan niet goedkeuren van een RES-document, zoals de RES-1.0, wordt er door bestuurders en ambtenaren hard gewerkt om de kans zo groot mogelijk te maken dat het stuk wordt vastgesteld, liefst met een grote meerderheid. Daarvoor is een stroom van informatie van de ambtenaren naar de volksvertegenwoordigers nodig. Hiervoor zijn gebaande wegen. Voor de informatiestroom van beleidsmakers naar samenleving, en andersom voor het ophalen van reacties, ideeën en feedback, bestaan nog geen gebaande paden. Hiervoor worden onder andere de in Hoofdstuk 3 beschreven participatiemiddelen ingezet. Voor inwoners geldt dat zij inspraakrecht hebben bij hun eigen gemeenteraad en aanwezig mogen zijn bij raadsvergaderingen. Vaak maken alleen gemotiveerde inwoners gebruik van deze mogelijkheid.

In diverse gemeenten zijn positieve ervaringen opgedaan door informatie op een andere manier te presenteren. In plaats dat ambtenaren de raad (schriftelijk) te woord staan, geven ingewijde raadsleden of inwoners zelf antwoord op vragen in een debat. Dat kan gaan om een vergadering van de gemeenteraad, maar ook om bestuurlijke overleggen zoals de Energietafel Drenthe. Ambtenaren bereiden dan in kleine groepjes samen met de volksvertegenwoordigers of inwoners het debat voor en voorzien hen in persoonlijk contact van alle informatie. Zo worden zij, bij woorden van één

van onze respondenten ‘op vlieghoogte gebracht’. Door deze manier van werken wordt het eigenaarschap van het dossier meer bij inwoners en de bestuursorganen neergelegd.

Kanttekening bij de hiervoor beschreven strategie is wel dat er behoorlijk wat energie en betrokkenheid van inwoners en raadsleden nodig is om vrijwillig tijd te besteden aan dit soort processen. In situaties waar de druk te hoog is, door bijvoorbeeld de waan van de dag of door sterke polarisatie van het debat zal deze werkwijze nauwelijks mogelijk zijn. In dergelijke situaties wordt dan juist de tegenovergestelde beweging gemaakt, en wordt actief geprobeerd de kwestie te ‘depolitiseren’ en weg te nemen uit het debat. Dit door speciale commissies naar het vraagstuk te laten kijken en dit grotendeels te omschrijven als een ‘technische kwestie’ in plaats van een sociaal verdelingsvraagstuk.

4.1.3 Interbestuurlijke afstemming aan de tekentafel

De RESsen hebben een sterke ruimtelijke dimensie. Verdelingsvraagstukken over lusten en lasten, komen vaak neer op de vraag waar precies de installaties voor hernieuwbare energie in het landschap worden geplaatst en wie er overlast van ervaren. Ruimtelijke kwaliteit is geen vast te pinnen iets en is in de ogen van iedere inwoner anders. Vele onderzoekers (onder andere Melman et al. 2016; Janssen-Jansen et al. 2009; Luttik 2005) hebben geprobeerd ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren en te meten, maar dit leidt niet tot zekerheid over wat het is, laat staan tot een geaccepteerde uniforme benadering over hoe er mee om te gaan. In ons onderzoek staat ruimtelijke kwaliteit op zichzelf niet ter sprake, maar wel het strategische gebruik van de dimensie ruimte in de ruimtelijke plannen in de dialoog tussen overheid en burgers. Onder het kopje “het bestuurlijke spel om conflict te voorkomen” gaan we in op één van de meest zichtbare manieren van het gebruiken/ontwijken van de ruimtelijke dimensie: namelijk wel of niet intekenen van zoekgebieden voor installaties voor zon en windenergie op de kaart.

In deze paragraaf gaan wij in op de ruimtelijke afstemming tussen overheden. Hierbij kijken wij naar twee aspecten: de hardheid van grenzen tussen gemeenten en RES-regio’s en hoe hier door bestuurders mee om wordt gegaan bij het plaatsen van windturbines én daarnaast ook naar de communicatie en afstemming van de grootschalige projecten voor hernieuwbare energie die bij verschillende overheden ‘op de rol’ staan. In verband met netwerkcongestie; problemen in de belastbaarheid van het bestaande elektriciteitsnet door zowel decentrale elektriciteitsopwekkingspunten die worden aangesloten, als nieuwe afnamepunten (bedrijven/woningen), is het een belangrijk vraagstuk af te stemmen welke projecten voorrang krijgen, in plaats van dat er sprake is van ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’.

Afwenteling op gebiedsgrenzen

Het is bekend dat in het geval van ongewenst ruimtelijk gebruik, zoals bij Not-in-my-backyard (NIMBY) of locally unwanted land use (LULU) (Brion 1988) vaak letterlijk de grenzen van het plangebied worden opgezocht om de lokaal ongewenste ontwikkeling toch mogelijk te maken (Leroy 2009). Een klassiek voorbeeld hiervan zijn de vele Belgische kerncentrales die tegen de Nederlandse grens aan gebouwd zijn. Nu is het ons onduidelijk of dit soort praktijken ook voorkomen bij het inplannen van windparken en zonneparken in de RES. Dat ligt buiten onze scope. Wel kwamen wij twee voorbeelden tegen waar spanning ontstond rond tegen de gemeentegrenzen aan gerealiseerde windturbines, waarbij dit éénmaal in goede overeenstemming gebeurde en een andere keer tot een conflictsituatie leidde.

Afstemmingstools netwerkprioritering

Om de ontwikkelingen op het elektriciteitsnet, en dan met name het toevoegen van nieuwe installaties voor zonne- en windenergie te regelen is het belangrijk te bemiddelen in de volgorde waarin projecten worden aangesloten door de netbeheerder en de concurrentie van projecten op elkaar te verminderen. Uit de “foto” van NPRES (2022a) blijkt dat andere regio’s hier verschillende invullingen aan gaven: Noord- en Midden-Limburg en Friesland hebben dit gedaan door middel van aanvullende afwegingskaders voor ‘boventallige’ projecten. De regio Arnhem-Nijmegen pakte het anders aan, met een eigen oplossing:

Arnhem-Nijmegen schreef de deelnemende gemeenten voor te gaan werken met het nieuwe registratiesysteem van softwareontwikkelaar Ninox. Dit fungeert als een database waarin alle vergunde en te vergunnen projecten voor elektriciteitsopwekking in de regio worden geregistreerd en daarmee inzichtelijk zijn voor alle partijen. Op basis van die informatie kan er overlegd worden welk project als eerste aangesloten mag worden. Daarnaast helpt het systeem de informatie over zoekgebieden in de RES actueel te houden, vanwege de huidige opgave van de regio om geplande zonneparken alsnog te gaan vervangen door windturbines. Ook de regio’s Noord-Veluwe en Cleantech maken inmiddels van dit systeem gebruik (Rogeo 2022a; 2022b).

4.2 Burgerparticipatie & representatieve democratie

Het is belangrijk om het RES-planvormingsproces te zien in zijn context, de representatieve democratie. Burgerparticipatie zorgt hierbij voor een verandering van de normale gang van zaken. Bij het toepassen ervan verschuiven bevoegdheden van volksvertegenwoordiger naar burger (Beukenholdt- ter Mors et al. 2002) en in sommige gevallen bestaat bij bestuurders de angst dat directe participatie het huidige representatieve stelsel meer schade dan goed zal doen (Hendriks 2021; Hendriks et al. 2020). Vanuit normatief oogpunt is vandaag de dag participatie geen geste van de overheid meer maar een ondergrens. Het wordt gezien als teken van goed bestuur. Wetenschappers hebben inmiddels al vier generaties burgerparticipatie beschreven (Drosterij & Peeters 2011), waarbij de laatste (generatie vier), vrij verwoord als “initiatief bij de burger, maar bevoegdheid/verantwoordelijkheid bij de overheid” het best aansluit bij wat we bij gemeenten tegenkomen, ook in dit onderzoek, bij de RES.

Ondanks dat burgerparticipatie een wens van politici is, zijn gemeentebesturen vaak huiverig voor de negatieve feedback die loskomt bij het openbaren van gevoelige informatie of het vragen van een advies aan burgers. Los van of die angst terecht is, is aangetoond dat participatieprocessen en met name de publieke perceptie hiervan onvoorspelbaar en instabiel van aard zijn. Recent onderzoek in Amsterdam en omgeving (Herdt & Muños Sanz 2022) laat zien dat het zogenaamde publieke discours rondom de energietransitie op te delen is in verschillende stromingen, waaronder steun, twijfel en tegenstand, en dat de verhoudingen hiertussen enorm kunnen variëren. Daarbij valt op dat kranten vaak specifieke politici en bestuurders aanhalen “hij/zij vindt dat...”, maar juist specifiek naar burgers verwijzen als in “mensen vinden dat...”. Mede hierdoor kan een conflict rondom, in het beschreven geval windenergie in een stedelijke omgeving (Herdt & Muños Sanz 2022), snel ‘limineel’ van karakter worden (Verloo 2019).

4.2.1 Het bestuurlijke spel om conflict te voorkomen

Het is moeilijk te duiden waarvoor bestuurders precies bang zijn als politiek gevoelige informatie (zoals zoekgebieden voor zon- en windenergie in de RES) vrijgegeven wordt voor consultatie door burgers. Zijn ze bang voor een afstraffing door de kiezer? Zijn ze bang voor ongehoorzame burgers of zelfs eigenrichting? Zijn ze bang om zelf aan beslissingsbevoegdheid in te boeten? Of wellicht bang dat inconsistenties in het eigen beleid worden blootgesteld? Het is onduidelijk en wetenschappelijke analyses (peer-reviewed artikelen en rapporten) hiervan zijn vaak alleen achteraf ('ex-post') beschikbaar, wanneer de gemoederen weer tot rust zijn gekomen (zoals in de gemeente Borger-Odoorn).

In het casusmateriaal valt op dat er bij lokale overheden gebruikt lijkt te worden gemaakt van strategieën om de controle over de publieke beeldvorming niet te verliezen. Grofweg wordt aan een aantal fasen gedacht: 1. Voorkomen van onrust door participatie, 2. Beheersen van onrust door participatie, 3. Genezen van onrust door participatie. Deze fasering heeft grote overeenkomsten met het "decide-announce-defend"-model dat Wolsink (2007) in soortgelijke situaties in het verleden heeft beschreven. In zijn analyse vindt bij overheden eerst een strategische overweging en/of besluit plaats, waarna hier bewust vertraagd ruchtbaarheid aan wordt gegeven bij de inwoners en vervolgens het besluit wordt verdedigd. Dat verdedigen vindt doorgaans plaats door tegenstanders van windparken niet ontvankelijk te verklaren door hen te labelen als "Not in my backyard"-problematiek gedreven door het (egoïstische) eigenbelang van bewoners over een prevalerend algemeen belang. Diverse onderzoekers (Cuppen 2018; Haggett & Toke 2006; Devlin 2005) hebben hier hun onvrede over geuit, waaronder ook Wolsink (2007; Paas & Wolsink 2004) zelf.

In ons casus materiaal zien wij bijvoorbeeld als strategie voor het voorkomen van weerstand dat overheden, bewust dan wel onbewust, verschillend omgaan met het aanwijzen van zoekgebieden voor wind- of zonneparken in de regio. De maatschappelijke onrust die een kaartprojectie teweeg kan brengen is recent geïllustreerd door de ophef rondom de stikstofkaart van het Ministerie van LNV (NOS, 05-08-2022), en is dus zeker geen irreële angst van bestuurders. De regio Rivierenland heeft zich hierbij bijvoorbeeld kwetsbaar opgesteld door gevoelige informatie publiekelijk te delen. Niet alleen door zoekgebieden aan te wijzen, maar ook door het commissie m.e.r.-advies om alle informatie en de milieu-effectrapportages openbaar te maken op te volgen.

Het wel of niet hanteren van zoekgebieden

De gebieden waarin wordt bekeken of er opgaven voor de RES in kunnen worden gerealiseerd worden zoekgebieden genoemd. Het zijn afgebakende gebieden op topografische kaarten waarin toekomstige ontwikkelingen tot energielandschap ingetekend zijn. Het expliciet maken van die gebieden heeft tot gevolg dat inwoners kennis kunnen nemen van waar windturbines en zonneparken daadwerkelijk gepland zijn en of dat binnen hun directe leefomgeving is of niet. Na het bekendmaken van zoekgebieden volgt dus in praktijk wel vaker een golf van reacties, waaronder protest op de voornemens van de RES-regio. Als vervolgens wordt besloten een gebied definitief te ontwikkelen gaat de fase van 'projectparticipatie' in en wordt het traject tot vergunningverlening voor de projectontwikkelaar ingezet.

De RES-regio Drenthe geeft bij ons aan geen zoekgebieden te gebruiken of in te tekenen. Zij vindt principieel dat de gehele regio tot zoekgebied is verklaard en dat daar met omgekeerde logica alleen gebieden van uit kunnen worden gesloten op wettelijke gronden of op kwaliteitscriteria. De RES-regio's Arnhem-Nijmegen en Rivierenland gebruiken wel zoekgebieden en merken ook dat dit tot bestuurlijke en maatschappelijke onrust leidt. Echter vinden ze het wel eerlijk en transparant

om dit te doen. In het geval van Rivierenland zijn in de RES-1.0 zogenaamde ‘amoebe-projecties’ gebruikt om te laten zien hoe geschikt de gevonden zoekgebieden op diverse criteria zijn. Hier wordt ook maatschappelijk draagvlak als één invalshoek in meegenomen. In Arnhem-Nijmegen speelt de moeilijkheid dat de netbeheerders hebben aangegeven het bod uit de RES-1.0 voor de elektriciteitsopwekking uit zon en wind niet op tijd te kunnen accommoderen op het elektriciteitsnetwerk. Dat maakt dat er zoekgebieden worden heroverwogen die eerder in het proces zijn afgestreept. De kaartweergaven met zoekgebieden in de RES-1.0 zijn daarom minder zeker dan ze lijken (Liander et al. 2021; De Gelderlander 06-07-2021; RES Arnhem-Nijmegen 2021).

Strategisch gebruik van beslissingsbevoegdheid in de RES door gemeenteraden

Uit enkele interviews bleek een bijzondere manier van gemeentelijke besluitvorming rond de ontwikkeling van windturbineparken in gemeenten, die vaker lijkt voor te komen, ook buiten de casusgebieden. Een aantal particuliere initiatieven om windturbines te plaatsen binnen de gemeentegrenzen gaf aanleiding tot het ontstaan van spanningen in onderzochte gemeenten. De gemeenteraden bevonden zich daarbinnen in een spanningsveld tussen provincie (voorzitter van plaatsing van de windturbines) en de inwoners (vaak fel tegenstander van de plaatsing van de windturbines). De politieke partijen waartoe de raadsleden behoorden hadden zich in de meeste gevallen al duidelijk uitgesproken voor of tegen windenergie in de gemeente te zijn. In alle gevallen bevonden zich partijen in het college van B&W die onder voorwaarden aangaven toe te willen stemmen met de plaatsing van de windturbines en die dit ook hadden vastgelegd in partijprogramma en/of coalitieakkoord. Met de komst van een daadwerkelijk initiatief werden deze partijen met voor- of twijfelstandpunt gedwongen kleur te bekennen. In de betrokken gemeenten gingen gemeenteraadsleden hiermee om door zowel aan hun inhoudelijke standpunt als de impopulariteit van de windturbines bij de kiezers tegemoet te komen. Volgens de door ons gesproken ambtenaren hebben de coalitiepartijen in de betrokken gemeenten ervoor gekozen om de ontwikkeling van windmolenparken in eigen gemeenten niet te verbieden, maar deze aan strenge voorwaarden te onderwerpen. Deze voorwaarden betroffen onder andere het aantal windturbines, het maximale vermogen, de hoogte van de windturbines en de afstand van de windturbines tot woningen.

Op die manier werd door de gemeentebesturen, en dan met name de politieke partijen met een positief standpunt ten opzichte van windenergie op land, gekozen om geen ‘harde nee’ te geven tegen windenergie, maar door middel van een ‘ja, mits’ alsnog hetzelfde effect te bereiken. Tegelijkertijd bleef de mogelijkheid open dat de Provincie of het Rijk de afwijzing alsnog zou kunnen ‘overrulen’. In een aantal gevallen is dat ook gebeurd.

Specifiek voor de RES is dit proces problematisch doordat in de RES ‘zachte afspraken’ (niet juridisch-afdwingbaar) worden gemaakt over zoekgebieden en de verdeling van grote projecten van wind of zon op land. Gemeentelijk beleid is daarvoor de input. Op het moment dat de provincie ingrijpt hebben die woorden en afspraken weinig waarde meer en zal er opnieuw moeten worden onderhandeld over de toekomstige verdeling van de taaklast. De geïnterviewde personen roepen op tot een meer gewogen en professionele omgang van gemeenteraadsleden met deze materie, omdat zij hiermee de toekomst van de RES op het spel zouden zetten en daarnaast ook de regie op het proces (ongewild) afstaan aan hogere overheden.

4.2.2 Opties om conflict met de buitenwereld te managen

In sommige gevallen lopen de emoties bij inwoners hoog op. Bekende voorbeelden hiervan zijn o.a. de plaatsing van windparken in de gemeenten Burger-Odoorn en Sudwest-Fryslân. Daar moest veel energie worden gestoken in ‘het lijmen’ van de ontstane vertrouwensbreuken tussen de lokale

overheid en in de lokale gemeenschap onderling (Spruit & Mouter 2020; HUMAN, 31-10-2021). Er ontstaan in die situaties dan ook niet toevallig beleidsinnovaties: zoals een burgerforum (Spruit & Mouter 2020) of een Windloket (zie H3).

Dit lijmen, of ‘genezen’ van een conflict geeft soms aanleiding tot bijzonder transparante ex-post-evaluaties. Een goed voorbeeld hiervan rondom de RES is het rapport van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) dat bekostigd is door het Ministerie van Economische Zaken uit 2019. Meerwaarde van deze publicatie is de rijke illustratie van ‘hoe het beter zou kunnen’ volgens een concreet stappenplan en voorbeelden, die deels geïnstitutionaliseerd zijn in de nationale Gedragscode Wind op Land (Gedragscode Wind op Land 2020) en lokale aanvullingen hierop, zoals de gedragscode Windenergie Wijchen (2016).

Nadeel van een lijst van best- of worst-practices is dat ze niet goed zijn te generaliseren en daarmee zijn de oplossingen of tips beperkte toepasbaar in andere situaties en gebieden. In ons onderzoek blijkt dat de rol van bestuurlijke en maatschappelijke context van grote invloed is op de RES en dat de toepasbaarheid van dit soort rapporten het meest zit in de no-regret-opties die ze geven. De geïnterviewden zijn het er over eens dat maatwerk bieden en een één op één dialoog met de burger uiteindelijk de enige mogelijke uitweg uit de conflictsituatie met tegengestelde belangen zijn en dat hiervoor een lange adem nodig is. Daarnaast is het belangrijk altijd een dialoog gaande te houden en als overheid responsief te zijn op signalen van inwoners, zonder ze bij voorbaat niet ontvankelijk te verklaren (zie het voorbeeld hierna over ‘grijze natuur’ (zie ook Van Oostrum & Dekker 1994).

De 1-op-1 dialoog met de burger als uitweg uit conflict

Tegenstellingen die ontstaan tussen burgers en overheid naar aanleiding van in te plannen windparken of zonneparken, kunnen escaleren. Dat heeft voor beide partijen uiteraard niet de voorkeur. De-escaleren lukt volgens betrokkenen alleen als daar een grote inspanning voor wordt gedaan. Verschillende regio’s of partijen in de regio’s zijn daarom één-op-één gesprekken aangegaan bij mensen thuis om te praten over hun tegenstand tegen de projecten. Dit om ook te ontsnappen aan de giftige groepsdynamiek die in een dorps huis kan ontstaan. Niet alle mensen zijn echter te overtuigen van de plannen, ook niet na een gesprek en poging tot compensatie. In de cases zijn over het algemeen positieve ervaringen opgedaan met 1-op-1-gesprekken met bewoners thuis, die ook wel keukentafelgesprekken worden genoemd. Echter is niet elke gemeente of regio hier qua personeel toe in staat of van de noodzaak hiertoe overtuigd.

In een aantal situaties, maar met name op plekken waar de weerstand tegen RES-projecten in de directe omgeving nog niet groot is, hebben overheidsorganisaties of vrijwilligers van energiecoöperaties succesvol mensen kunnen overtuigen van de voordelen van de nieuwe situatie. Voorbeelden zijn onder andere te vinden in Wijchen en in Noordenveld. Een ander voorbeeld is het communicatieteam van de regio Rivierenland die 1 op 1 contact opneemt met mensen als zij opruiende uitspraken doen op haar sociale media-kanalen. Ook zij hebben positieve ervaring hiermee, omdat het feit dat aandacht en moeite in zo’n boze mening te steken door de mensen in kwestie vaak al gewaardeerd wordt. Het verschil van mening is echter vaak wel blijvend, maar verdere radicalisering wordt tegengegaan. Als de geest eenmaal uit de fles is, lijkt het moeilijker om op deze manier te bemiddelen. Op plekken met grootschalig protest lijkt het een gepasseerd station. Toch komen inwoners, wanneer zij bot vangen en het project door een inpassingsplan van een hogere overheid toch onherroepelijk doorgaat, tot een punt dat er weer dialoog mogelijk is en er plaats is voor reflectie. Dit kwamen we onder andere tegen in de gesprekken over windpark ‘De Monden’ en in voorbeelden

waarin na een moeilijk besluit met particuliere grondeigenaren over financiële compensatie en de precieze inpassing verder kon worden gepraat.

In sommige gebieden is nauwelijks sprake van verzet tegen de plannen rondom de RES. Dat kan doordat er nog geen ruchtbaarheid aan de plannen gegeven is of doordat de ambitie vrij laag is, of door de aard van de projecten: bijvoorbeeld alleen zonneparken op afgelegen locaties. In die gevallen ziet de overheid niet altijd de noodzaak om preventief een 1-op-1-dialoog aan te gaan.

Grijze natuur: bestemmingsplan versus beleving

In ons onderzoeksmateriaal kwamen we twee voorbeelden tegen van eenzelfde situatie: binnen een industriegebied ligt terrein dat deels braak ligt en door inwoners recreatief wordt gebruikt en daarmee onder inwoners bekend staat als natuurgebied. Op papier is het echter een stuk industriegebied waar verder geen natuurbeschermingswaarden gelden. Vanuit dat oogpunt is het logisch om op die gebieden grootschalige energieprojecten toe te staan, zoals zonneparken of windturbines. Vanuit de inwoners voelt het echter alsof er weer een stukje natuur wordt 'verpest'. De belevingswaarde van de inwoner sluit niet aan bij de planologische equivalent.

Zo is in de regio Rivierenland de Stichting ter behoud van het Lingeland actief, die tot doel het beschermen en conserveren van het landschap rondom het stroompje de Linge heeft. De Linge loopt bij Tiel echter ook door industriegebied heen. Op die plek wilde de gemeente Tiel ontwikkeling van een windpark mogelijk maken. Echter zag de stichting het stukje rivier dat ingeklemd zit tussen snelwegen en industrieterrein ook als natuurwaarde. Uiteindelijk heeft de stichting succesvol het zoekgebied uit de lijst laten verwijderen.

Bij Assen (Drenthe) is er sprake van een zandwinningsplas, waar mensen omheen wandelen. Het is een actief zandwinningsgebied, dus er wordt nog steeds zand afgegraven en geëxporteerd. Zodoende is het dan ook niet veilig en zelfs verboden om in de plas te zwemmen en heeft deze op papier geen recreatieve functie. De gemeente Assen was van plan om een partij toe te staan de oppervlakte van de plas deels te bedekken met drijvende zonnepanelen. Inwoners kwamen echter in opstand vanwege de natuurwaarden. De gemeente had moeite te communiceren dat er toch echt sprake was van een industriegebied en niet van een recreatiemeertje.

4.3 Coördinatie van participatietrajecten en burgerbetrokkenheid

Net als in het voorgaande reflecteren we in deze paragraaf op wat de betrokkenen ons hebben verteld over de manieren waarop zijn burgers bij de RES-planvorming hebben geprobeerd te betrekken, waarbij we ons concentreren op de afwegingen en keuzes die zij achteraf bezien – bewust dan wel onbewust – hebben gemaakt. We schetsen, met onderbouwing van praktijkvoorbeelden, welke variaties en verschillen wij hebben gezien in de omgang met burgerbetrokkenheid bij de RES.

4.3.1 Omgang met verschillen tussen burgers

De Nederlandse bevolking bestaat uit tal van subgroepen en stromingen (Sociaal en Cultureel Planbureau 2021) en het is voor de overheid van belang te weten dat inwoners op verschillende wijzen reageren op de invoering van nieuw beleid (Van Rooij & Aarts 2014; Renes et al. 2011; Aarts & Van Woerkum 1994; Garnett 1992) Dit heeft niet alleen te maken met politieke voorkeur, maar ook met

onderlinge verschillen tussen in hoeverre inwoners weten, willen, kunnen en doen (Bouma & De Vries 2020; Sievers & Steg 2000; Van der Doelen 1991). Verklaring voor deze verschillen in capaciteit kunnen meer structurele variabelen zijn zoals inkomen, vermogen, gezondheid, opleidingsniveau en etnische afkomst (Hart 2013; Abel & Frohlich 2011). Door de talloze combinaties die daardoor kunnen ontstaan is de situatie voor iedere burger weer uniek en wordt hij of zij intrinsiek aangemoedigd of begrensd in de eigen capaciteit (WRR 2017; Binnendijk 2014; Boutellier & Van der Klein 2014 Hart 2013) om zorgvuldig om te gaan met de leefomgeving of deel te nemen aan dialoog met de overheid in de breedste zin van het woord.

Hoe kunnen overheden omgaan met deze heterogene groep burgers? Door de verschillen in vaardigheden, vermogens en ervaringen als uitgangspunt te nemen voor het beleid. Een voorbeeld hiervan is het doelgroepenbeleid, waarbij verschillende soorten burgers op een andere manier worden aangeschreven en vervolgens ook in uiteenlopende mate worden begeleid. Dit om de groep mensen die tegen hun wil in niet kan deelnemen in de participatie zo klein mogelijk te maken en ook te kunnen peilen hoe minder mondige of geprivilegieerde inwoners over het beleid denken.

Niet alleen individuele capaciteiten van burgers zijn bepalend voor wie er deelnemen aan participatieprocessen maar ook de omgeving legt impliciet normen op hoe burger en overheidsinstanties met elkaar dienen om te gaan (Renes et al. 2011; Sievers & Steg 2000). Hierbij kan zoals eerder genoemd sprake zijn van (scherpe) demografische verschillen maar soms kunnen ook culturele normen bepalen dat de verhouding tussen burgers en overheid meer of minder hiërarchisch is dan elders in het land (Duijvendak 2008). Groepsnormen onder bestuurders, de zogenaamde 'bestuurscultuur' in gemeenten en Provincies en bij de Rijksoverheid (Breed 2007; Naber 2019) kunnen leiden tot afwijkende opvattingen in hoeverre de betrokkenheid van burgers in de RES wenselijk is. Ook de (gewenste) betrokkenheid van jongeren bij de beleidsvoorbereiding van de RES varieert per regio aanzienlijk.

Aandacht voor jongeren

Hoewel vanuit NPRES actief wordt gefaciliteerd dat jongeren deel uit maken van de besluitvorming en/of klankbordgroepen voor de RES in de 30 regio's (NPRES 2021; I&O Research 2020; www.jongres.nl), geven de regio's hier verschillend invulling aan. Wij geven twee voorbeelden. In Drenthe en in Arnhem-Nijmegen worden jongeren volgens onze geïnterviewden direct betrokken bij de RES in diverse werkvormen en worden ze ook aangemoedigd om Provinciale Staten toe te spreken in vergaderingen. Waar in Arnhem-Nijmegen veelal studenten van de Hogeschool en universiteit deelnemen aan vrijwilligersprojecten rondom duurzaamheid en de RES, en dit strak is georganiseerd, moet Drenthe zelf meer moeite doen om de samenwerking met jongeren te faciliteren. Het regio-team stopt hier veel geld en uren in en organiseert onder andere een Social Lab, een experimentele vergader- en netwerkstructuur voor een zelforganiserende groep van ondernemende jongeren met als doel sociale en economische innovatie binnen de RES.

In Rivierenland wil het regio-team heel graag jongeren betrekken bij de RES, maar onder de jongeren zelf lijkt hier geen animo voor te zijn. Al meerdere jaren staat een vacature open voor jongeren-vertegenwoordiger in de RES, maar deze is pas recent ingevuld. Zodoende probeert zij nu te focussen op een jongere doelgroep, de (basisschool)leerlingen.

Aandacht voor 'het stille midden'

In vakliteratuur over participatie wordt vaak gepraat over het bereiken van het 'stille midden', de groep burgers die zich met hun gematigde mening niet roeren in debatten (Op naar Neutraal 2021;

Wegman 2021). Specifiek in het geval van de energietransitie gaat het daarnaast ook nog om een curve met ‘koplopers’, ‘meelopers’ en ‘achterliggers’ als het gaat om het toepassen van energiebewuste maatregelen rondom het huis of in de omgeving (Rodriguez-Alvarez et al. 2021; Bosman et al. 2013). Beide theorieën (die van het stille midden en die van de transitiecurve) suggereren dat het belangrijk is om bij participatie voorbij de ‘usual suspects’ (Boutellier & Van der Klein 2014; Drosterij & Peeters 2011) te komen: de mensen die altijd wel komen opdagen, die vaak al sterk gemotiveerd of juist gedemotiveerd zijn om aan de beleidsdoelen van de overheid mee te werken. In de interviews werd het voorbeeld genoemd van een kunstenaar die altijd hele betogen over Plato afstak op bewonersavonden, waardoor anderen zich niet durfden te roeren. Zo’n voorbeeld lijkt een belemmering voor het op gang komen van een discussie: het recht van de sterkste geldt dan. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat het heel veel extra moeite kost om minder- gemotiveerde burgers bij de besluitvorming te betrekken, waarbij de vraag rijst “Kun je die energie niet beter ergens anders in steken?”. Hoe wordt hier in de bestudeerde RES regio’s mee omgegaan?

In bijna alle gesprekken met gemeenten, NPRES en de drie regio’s is men het er over eens: we moeten ‘het stille midden’ mobiliseren om genoeg draagvlak te krijgen voor de daadwerkelijke uitvoering van de RES-plannen. Echter lukt het veel gemeenten in praktijk niet om bij deze groep te komen; ze weten zich hiermee geen raad. Het stille midden lijkt vooral belangrijk te zijn op plekken waar het debat over wind- en zon op land erg gepolariseerd is, zoals in de gemeenten Druuten of Heumen. Er moet dan natuurlijk ook een opgave liggen. Waar geen resterende opgave meer is zoals in de gemeente Nijmegen of Borger-Odoorn, wordt het organiseren van nieuwe participatietrajecten als niet als relevant gezien.

In het gesprek met de RES-regio Drenthe werd weliswaar benadrukt dat het opzoeken van ‘het stille midden’ belangrijk is, maar dat deze focus niet altijd leidend hoeft te zijn. Het telkens komen opdagen van dezelfde geïnteresseerden bij bijeenkomsten, maakt dat de lokale of regionale overheid ze ook aan zich kan binden als bron van energie en organisatiekracht. Het feit dat veel frequente reageerders (al dan niet gepensioneerde) ouderen zijn, is volgens de regio-coördinator een logisch cohort-verschijnsel. Later nemen de nieuwe generaties volgens hem het werk weer over. Het extra betrekken van het stille midden wordt hier dan ook als minder zinvol ervaren.

Invulling financiële participatie

In de plannen van de Rijksoverheid rondom de RES klinkt door dat veel nadruk gelegd wordt op financiële participatie van burgers in projecten voor zon- en wind op land (Bernoster et al. 2021; www.hieropgewekt.nl). Het idee is dat wanneer bewoners mee profiteren van de winsten in die parken, zij minder hinder ervaren van het veranderde landschap of dat zij de hinder beter tolereren doordat het bij henzelf tot financiële voordelen leidt (Evers et al. 2019). In de afspraken met de Rijksoverheid is een streven vastgelegd dat van nieuwe wind- of zonneparken 50% in lokaal eigendom komt (Klimaatakkoord 2019). De vorm van dit eigendom kan flink verschillen. Wij zijn in onze cases voorbeelden tegengekomen van crowdfunding, het aankopen van aandelen, collectief eigenaarschap, gebiedsfondsen en in een enkel geval ook de gemeente als ontwikkelende partij en kruisbestuivingen hiervan. Er zijn voor gemeenten concrete handleidingen beschikbaar waarin deze (en wellicht meer) opties uiteengezet worden (zoals Participatiewaai 2019). Maar het feit dat er zoveel verschillende opties zijn en worden toegepast lijkt aan te geven dat de lokale situatie maatwerk is en dat de ene constructie slechts op bepaalde plekken werkt en de andere weer op andere.

De regio’s van ons casuonderzoek (en ook de gemeenten daarbinnen) hebben verschillende ervaringen en voorkeuren als het gaat over financieel eigendom door omwonenden. Een belangrijk

startpunt daarin lijkt het ‘kunnen’ van de burgers aldaar: financiële zelfredzaamheid (onder andere in de vorm van aanwezig spaargeld) en daarnaast organisatievermogen (om bijvoorbeeld goed samen te werken in/met een energiecoöperatie). We bespreken twee archetypische situaties, gebaseerd op het casusonderzoek.

Om tot een *financial close*⁸ te komen van een wind- of zonnepark is vermogen dat inwoners zelf inleggen altijd mooi meegenomen. Dit reduceert de hoeveelheid publiek geld die nodig is om een project door te laten gaan en leidt op een min of meer automatische manier al tot eigenaarschap door de gemeenschap. Door geld in te leggen krijgt een persoon een aandeel in het wind- of zonnepark, ofwel rechtsreeks als investeerder/aandehouder ofwel via lidmaatschap van een energiecoöperatie ontstaat de situatie dat de mensen die geld inleggen een tweede persoonlijke bron van inkomsten krijgen naast hun werk. De investering betaalt zichzelf dus terug en in theorie worden de omwonenden met elke wiekslag / zonnestraal rijker. In gemeenschappen met vermogende inwoners ‘verkoopt’ deze situatie letterlijk en figuurlijk goed, in onze casuïstiek valt hierbij bijvoorbeeld te denken aan de Drentse gemeente Noordenveld. Echter er ontstaat een kansongelijkheid op het moment dat enkele omwonenden niet het financiële vermogen hebben om aandelen te kopen. Op dat moment werkt de saldering niet voor hen. Zij krijgen dan nog steeds de nadelen, maar niet de financiële lusten. Soms reageren gemeenten hierop door namens deze inwoners aandelen te kopen en deze aan hen te schenken. Echter ontstaan er problemen bij deze aanpak wanneer er teveel mensen geen eigen vermogen hebben en gebruik moeten maken van deze regeling en wanneer mensen afhankelijk zijn van uitkeringen zoals de bijstand, WW of Wajong, zo meldde de geïnterviewde ambtenaar van de gemeente Emmen ons. In het eerste geval kost de oplossing teveel belastinggeld en in het tweede geval mogen de inwoners het inkomen dat de geschonken aandelen genereren niet zelf houden, maar wordt het direct gekort op hun uitkering.

Een andere, meer geregisseerde aanpak is om eigenaarschap van het wind- of zonnepark gedeeltelijk in publieke handen te laten vallen of in handen van een collectief. Het gezamenlijk ingelegde geld door particulieren, investeerders of de lokale overheid wordt dan omgezet in één groot aandeel waarvan de winsten terugvloeien op een gezamenlijke bankrekening: een omgevingsfonds. Dit geld kan vervolgens op verschillende publieke doelen worden ingezet: bijvoorbeeld voor de leefbaarheid van de buurt. Stelregel daarbij is dan wel dat het geld niet terecht komt bij individuele bewoners of belanghebbenden, maar in het maatschappelijke middenveld, zoals bij (sport)verenigingen of dat gemeenten er collectieve voorzieningen uit betalen zoals een bibliotheek of speeltuin. Op die manier is, door een behoud of verbetering van leefomgevingskwaliteit iedereen gecompenseerd voor de hinder door het elektriciteitspark. Deze variant heeft de voorkeur van sommige steden en RES-regio’s, vanwege de sociaaleconomische situatie van haar inwoners. Door deze collectieve aanpak wordt voorkomen dat bepaalde inwoners ‘buiten de boot vallen’, maar krijgen zij geen persoonlijke compensatie voor de hinder. Deze aanpak heeft sterk de voorkeur van de gemeente Emmen en is ook in Arnhem toegepast. Een bijzonder voorbeeld is ook de coöperatie West-Betuwe in de gelijknamige gemeente, die al voor invoering van het RES-beleid (2016) slaagde in het kopen van de helft van de aandelen in een windpark van een particuliere investeerder namens een groep bewoners.

⁸ Hiermee wordt bedoeld dat het financieel ingelegde vermogen door investeerders het punt bereikt dat het project daadwerkelijk kan gaan worden gerealiseerd en de aannemer betaald kan gaan worden.

De ruimtelijke begrenzing die wordt toegepast bij de uitwerking van lokaal financieel eigenaarschap lijkt bij veel gemeenten nog onderbelicht. Aandacht hiervoor helpt de ervaren 'rechtvaardigheid' van de gekozen vorm. Het is nagenoeg onvermijdelijk een harde grens te trekken tussen inwoners die mee kunnen profiteren en hen die dat niet doen. In veel gevallen kunnen alle inwoners van een gemeente aandelen kopen in een wind- of zonne-project, ook al beperkt de hinder van het plangebied zich tot een bepaalde buurt of wijk. Sommige inwoner-investeerdere krijgen dus de lusten zonder de lasten. Het omgekeerde is ook mogelijk, niet alleen wanneer mensen uit de buurt geen eigen vermogen hebben, maar ook wanneer zij wel vermogen hebben maar worden uitgesloten van financiële deelname door een 'harde grens' zoals een gemeentegrens of provinciegrens. Met name wanneer windturbines in een grensgebied worden geplaatst kan dit problematisch zijn; ook bij collectieve oplossingen zoals omgevingsfondsen. We denken in de regeling tussen de gemeenten Arnhem en Westervoort een goed voorbeeld te zien van hoe tot overeenstemming kan worden gekomen, terwijl een ander voorbeeld in de regio, tussen de gemeenten Beuningen en Wijchen, juist tot verdeeldheid leidde.

4.3.2 Inzet van participatie als beleidsinstrument

Burgers zijn op meer manieren bij het beleid en de overheid betrokken dan via officiële participatietrajecten. Ook massacommunicatie via publieke campagnes of juist het gericht aanschrijven van bepaalde (groepen) inwoners vallen in ons onderzoek hieronder. Zoals besproken is de uitkomst van participatie ongewis en kent veel onzekerheden. Mede daarom is er voor alle overheden veel aan gelegen om participatie voorspelbaarder te maken en zodoende bij te sturen. Hierbij kan aan veel verschillende knoppen gedraaid worden zoals onder andere de timing van de participatie en de mate van invloed die de burger mag uitoefenen op de besluiten. Een ander issue is de zogenaamde representativiteit van het participatietraject: was het inclusief? Zijn alle mensen betrokken die mogelijk een verschillende opinie hebben over de zaak? Zeker bij besluitvorming die diep ingrijpt in de leefomgeving van mensen is het belangrijk dat een brede vertegenwoordiging van burgers in de besluitvorming wordt gekend.

Naar mate een participatiemiddel meer representatief, meer co-creërend of langdurig moet zijn, kost dit meer inspanning: dus o.a. geld, tijd en professionaliteit van de betrokken overheden. Deze tijd en middelen zijn er niet altijd: vaak kan er, zeker in het geval van gemeenten, uitgegaan worden van schaarse publieke middelen en een strijd van meerdere belangen om dezelfde inzet aan personeel of geld (Van Dorp et al. 2018). Een van de organisatoren veeleisend participatiemiddel zoals een burgerforum of een burgerberaad bevindt zich aan het uiterste eind van het spectrum wat betreft representativiteit, beslissingsbevoegdheid en tijdsduur, aldus experts (Leyenaar 2009; Abels 2007; Loyens & Van de Walle 2006). Wanneer niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan kan het beleidsmiddel zelfs meer schade berokkenen dan legitimiteit voor beleid genereren (Leyenaar 2009; Loyens & Van de Walle 2006). In het bijzonder moet opgepast worden voor zogenaamd 'symbolische' inzet van participatiemiddelen, waarbij de belofte van inspraak door burgers niet wordt waargemaakt, maar kritisch bezien vooral dient als 'windowdressing' of het herbevestigen van bestaande belangen (Leyenaar 2009; Loyens & Van de Walle 2006; Hoogerwerf & Herweijer 2008).

Aandacht voor representativiteit

Wanneer burgers door een overheidsorganisatie worden geraadpleegd over hun wensen met betrekking tot het inrichten van het toekomstige (energie)landschap in de RES, liggen er meerdere instrumenten voor handen. Een grote groep mensen kan een vrij oppervlakkige mening geven aan de hand van voorgestructureerde vragen en antwoorden in een enquête, maar veel minder

oppervlakkig kunnen mensen één-op-één op een verhalende manier hun beweegredenen overdragen in interviews. Daar zitten ook nog veel andere manieren tussenin. Één manier om de zeggingskracht van een onderzoek te wegen is door te kijken naar in hoeverre de mensen die hun mening hebben gegeven (de steekproef) lijken op de grote groep mensen die zich in totaal in het gebied bevindt (de populatie). Hoe meer deze op elkaar lijken, hoe representatiever het onderzoek is. Representativiteit is gemakkelijker te bereiken naar mate er meer mensen om hun mening wordt gevraagd.

De regio Rivierenland koos bewust voor één centraal instrument: ruimte-ateliers. Men heeft hiermee gedetailleerd informatie verzameld over gewenste zoekgebieden voor wind- en zonne-energie, waarbij deelnemers eerst zijn geïnformeerd en vervolgens in dialoog zijn getreden en samen kwamen tot een compromis. Dit proces is daarna nog twee keer herhaald per atelier. Nadeel van deze methode is dat in totaal maar weinig individuele inwoners (5 à 10 per atelier) hun voorkeuren tot expressie hebben kunnen brengen. Door het lage aantal trokken raadsleden van diverse gemeenten de geldigheid van het onderzoek in twijfel. Echter was er wel veel en gedetailleerde informatie opgehaald door de mate waarin de deelnemers konden delibereren. Het RES-team van Rivierenland zei hierover dat zij het niet haalbaar achtten zoveel mogelijk mensen aan tafel te krijgen bij de ruimte-ateliers, maar wel zo veel mogelijk meningen en perspectieven. Daarom werden de deelnemers ook gevraagd uitputtend veel argumenten te geven en te denken voor anderen in de gemeenschap. Zo konden in kleine groepen zeer veel perspectieven worden aangeleverd, ook namens de mensen die niet deelnamen. Door het compleet maken van ‘een staalwaaier aan meningen’ was de hoop alle informatie te ontsluiten voor een goed-geïnformeerde besluitvorming. Naderhand is aan de bezwaren van de gemeenteraadsleden tegemoet gekomen door nog een extra kwantitatieve meting te doen aan de hand van de tool ‘Swipocratie’. Aan dit onderzoek deden in totaal 2350 inwoners mee van de in totaal 250.000 bewoners van Rivierenland. 80.000 mensen hebben op internet de advertentie bekeken in de periode van 22 januari tot 14 februari 2021. Daarnaast is er ook in traditionele media gecommuniceerd over de mogelijkheid om mee te doen.

Ook de regio Drenthe liet het zogenaamde representativiteit niet bepalend zijn voor hun analyses. Zij ging onder andere bij het construeren van het narratief ‘het energieverhaal van Drenthe’ niet voor kwantiteit, maar voor kwaliteit, aldus Drenthe zelf. Dit om verder te komen dan “voor of tegen” en te kijken wat de onderliggende gedachten en emoties van mensen over het vraagstuk zijn. Toch waren bij het maken van het narratief 392 inwoners betrokken, waarvan 40 de onderzoekers meehielpen met het structureren van de verhaallijnen. De steekproef diende een globale afspiegeling te zijn van de Drentse bevolking boven 18 jaar (407.000 mensen). Oorspronkelijk was het doel 1200 deelnemers, verspreid over 12 gemeenten, maar dit bleek door de COVID-pandemie en de hieruit volgende lage respons op uitnodigingen niet haalbaar.

In de regio Arnhem-Nijmegen hebben veel enquêtes plaatsgevonden onder de bevolking, ten opzichte van in andere regio's. Naast de aan de RES gekoppelde onderzoeken zijn er in Nijmegen en Arnhem ook voortdurend ‘stadsmonitors’ actief die periodiek de mening van de inwoners over een breed aantal beleidsvelden uitvragen. Men heeft door het totaal van regionale en gemeentelijke onderzoeken een heel precies beeld gekregen van welke groepen in de samenleving wel of niet gemotiveerd zijn voor de energietransitie. Toen de RES-regio een regiobreed onderzoek deed in 2020, waaraan in totaal 4.240 inwoners meededen, lieten sommige gemeenten, waaronder Druten (uiteindelijk 415 deelnemers), op eigen initiatief de steekproef ophogen (dus extra deelnemers werven) om deze nog representatiever te maken. In dit geval wordt dus wel veel waarde gehecht aan

representativiteit en is ook heel precies gekeken naar de achtergrondkenmerken van de respondenten en of deze afwijken van het regio-gemiddelde.

Timing van participatie: Kun je te vroeg of te laat zijn?

De meeste RES-regio's maken, ongeacht de taakverdeling tussen het regio-team en de gemeenten, onderscheid tussen twee vormen van participatie. Procesparticipatie en projectparticipatie. De procesparticipatie lijkt vooral gericht te zijn op hoe het betrekken van burgers door overheden wordt verzorgd en niet zozeer op de uitkomsten van de RES. Zoals al eerder toegelicht kan participatie zowel om substantiële, strategische als normatieve redenen van waarde zijn voor de overheid. Strategisch dus, is onder andere van belang wanneer welke vorm van participatie wordt ingepland in het RES-proces. In enkele RES-documenten is dit met een tijdblokenschema uitgewerkt.

In gesprekken zoals die met de vertegenwoordiger van Druuten-Wijchen is het timen van participatie een centraal vraagstuk. Dit leeft zelfs nog meer bij de accounthouders van het NPRES die we hebben gesproken. Participatie en/of het betrekken van burgers lijkt namelijk nooit precies op tijd te komen. Bij woorden van de één: "het is een ver-van-mijn-bed-show waarbij we de burgers nadrukkelijk moeten betrekken" en bij woorden van de ander "het is soms alsof een plan als een steen uit de lucht komt vallen en iedereen beweert geen kans te hebben gehad om te participeren". Te vroeg of te laat dus. Bij een vroege betrokkenheid dagen vaak de 'usual suspects' op, die als één van de weinigen gemotiveerd zijn om mee te denken over abstracte vraagstukken en bij een te late betrokkenheid ontstaat een reactief proces waarbij overheidsorganisaties alleen nog maar aan het reageren is op protesten uit het gebied door ad-hoc-bijeenkomsten, waar boze burgers op komen dagen die zich eerst niet hadden geroerd. Als RES-regio zijn er meerdere manieren om hiermee om te gaan, maar er bestaat geen eenduidige oplossing. Timing van participatie blijft een kwestie van inschatting, hoewel wel kan worden gesteld dat angst voor onrust bij burgers bij bestuurders geen goede raadgever is. Het uitstellen of zelfs overslaan van procesparticipatie is risicovol, omdat de reactie van de inwoners op 'voldongen feiten' nog heftiger kan zijn.

Drenthe en Rivierenland kiezen ervoor om de RES nadrukkelijk bij de burger te introduceren. Dit werd in Druuten bijvoorbeeld gedaan in een speciale participatiemaand met door de gemeente georganiseerde activiteiten op straat in oktober/november 2021 ter promotie van het lokaal opwekken van hernieuwbare energie. Hiermee zoeken zij de confrontatie en dus ook tegenstand op. Hoewel dit een extra druk geeft voor de RES-regio en bestuurders, en ook rond verkiezingstijd gevoelig ligt voor gemeenteraads- en Statenleden, wordt er gekozen voor het zo vroeg mogelijk starten van de procesparticipatie-traject. Het idee hierachter is dat tegenstand niet geheel te voorkomen is en dat je als overheid sterker staat als je hier pro-actief mee omgaat, in plaats van reactief. Dat dit een langere periode van onrust veroorzaakt en in de regionale media tot negatieve publiciteit aanleiding kan geven wordt op de koop toe genomen. Het kostte het Werkbureau van de RES Drenthe en RES Rivierenland wel moeite om politici hiervan te overtuigen, omdat een aantal van hen niet meteen 'in het diepe durfde te springen' of kleur wilde bekennen als voorstander van zon of wind op land in eigen regio. Het bleek ook niet geheel zonder risico. Onder andere in Renswoude (regio Foodvalley) is 2021 een wethouder afgetreden wegens botsing van zijn ambitie voor hernieuwbare energie met de opinie van inwoners. En ook in Culemborg (regio Rivierenland) zijn voorbereidingen voor een windpark stilgelegd, mede vanwege een sterke protestbeweging aldaar.

Hoewel ons onderzoeksgebied bestaat uit slechts drie regio's en alle drie de regio's hebben aangegeven de procesparticipatie vroeg te willen timen, is uit de analyse van de participatieparagrafen van de RES 1.0-documenten duidelijk geworden dat dit geen gemeengoed is in RESsen in

Nederland en dat onze regio's hier wellicht niet representatief in zijn. Sommige regio's kiezen voor een duidelijke route via de volksvertegenwoordigers en betrekken burgers pas wanneer concrete projecten gaan worden uitgevoerd. Daarmee wordt het draagvlak van inwoners primair aan de door hen gekozen gemeenteraadsleden ontleend. Dit gedachtegoed staat haaks op de verhalen die 'onze' drie regio's hebben gepresenteerd. Dit was voor ons vooraf bekend en daarom zagen wij bij het ontwerpen van het onderzoek ook reden om een aanvullende, vierde regio als casus te presenteren om deze variatie wel mee te kunnen nemen en beschrijven.

Financiering participatietraject

Aanvullende inspanning van overheden voor het bemiddelen tussen groepen burgers of het inzetten van participatietrajecten kost gemeenschapsgeld. Zo is in de gemeente Borger-Odoorn veel moeite gestopt in het opzetten en inrichten van een Windloket en heeft de gemeente Heumen moeten improviseren met extra informatiebijeenkomsten voor burgers. Die kosten zijn niet begroot en komen uit gemeentelijke reserves. Daarnaast kosten natuurlijk ook de regulier begrote middelen voor participatie in de RES-geld. De constructies waarmee het actief betrekken van burgers bij de RES wordt betaald verschillen per gebied.

Opvallend is onder andere de rol van subsidies van de provincie. In het geval van de Provincie Gelderland kwam in gesprekken in de regio's zoals Rivierenland ter sprake dat de Provincie heeft bijgedragen aan het financieren van arbeidsposities bij de regio-organisatie. Dit kwam onder andere tot stand onder invloed van het 'Gelders Energieakkoord' (Gelders Energieakkoord 2017), waaruit ook energiecollectieven werden ondersteund bij het professionaliseren van hun organisatie. Het is ons onduidelijk hoe de andere provincies hiermee om zijn gegaan, omdat dit onderwerp niet ter sprake kwam.

In Drenthe is wel actief geprobeerd de kosten voor het Windloket en andere (nood)oplossingen voor de onvrede onder de bevolking met het Rijksinpassingsplan voor windturbines bij 'de Monden' te verhalen op de Nederlandse Staat, geredeneerd vanuit de lijn dat handelen van de Rijksoverheid ook de aanleiding gaf tot deze maatregelen. Uiteindelijk heeft de gemeente Borger-Odoorn gebruik moeten maken van eigen middelen. "We kregen wel de pinpas van Henk Kamp, maar niet de pincode", zo grapte onze gesprekspartner aldaar.

In de regio Rivierenland is sprake van een uitzonderlijke situatie, omdat het grootste gedeelte van het werk van het regiokantoor voor de RES niet enkel wordt betaald uit procesgelden die bedoeld zijn voor de RES. De acht gemeenten doneren namelijk jaarlijks €1,- per inwoner aan de regio-organisatie om in haar taken te voorzien, waarvan is vastgelegd dat de RES er één is. Dit maakt dat de regio Rivierenland erin slaagt meer vast personeel aan te nemen met binding aan de regio.

4.3.3 Communicatie, informatie en bewustwording

Participeren begint met informeren, aldus het SCP (Van den Broek et al. 2016). De overheid heeft een specifieke taak in het informeren over omgevingsbeleid. Hoewel de overheid door sommigen openlijk gewantwoord wordt, is er op de kwaliteit van informatie die door de overheid verspreid wordt nog wel enige borging in de vorm van integriteitseisen⁹ (Beukenholdt-ter Mors et al. 2002).

⁹ Hiermee bedoelen we formele en informele normen, voorwaarden en gedragscodes over wat een ambtenaar of bestuurder wel of niet mag communiceren naar anderen en op welke manier.

Andere instanties zijn hier niet aan gebonden en kunnen naar vrije ingeving foutieve informatie plaatsen op diverse media. Met name een slager die zijn eigen vlees keurt kan problematisch zijn, in termen van vertrouwen van de burger. Daarom is het volgens het SCP (Van den Broek et al. 2016) bijzonder problematisch dat overheden in projecten rondom duurzame energie de participatie over willen/kunnen laten aan de projectontwikkelaar. Natuurlijk is het ook mogelijk dat de overheid zelf projecten ontwikkelt. Dan valt deze 'dubbele pet' moeilijker op te lossen.

Zowel in de casus wind op land (Van den Broek et al. 2016), als ook bij energiesparing bij woningen (Ebrahimigharehbaghi et al. 2022) kunnen problemen ontstaan bij het uitbesteden van de informeringstaak aan particulieren. Zo wordt alsnog een ambtenaar van de gemeente door bewoners eerder in staat geacht onbevooroordeeld te adviseren welke besparingsmaatregelen een huishouden kan treffen, dan een vakkundige ondernemer die zelf meteen uitvoerende partij is (Ebrahimigharehbaghi et al. 2022; Pardalis et al. 2022). In het geval van wind (of zon) op land komt het vaker voor dat een initiatief draagvlak claimt, namens een vertegenwoordiger van wijk of buurt, die later in het proces helemaal niet representatief schijnt te zijn voor de buurtbewoners. Dit noemt zowel het SCP als valkuil (Van den Broek et al. 2016), maar ook wij zijn dit in ons onderzoek tegengekomen in interviews bij enkele gemeenten waaronder Wijchen.

Hoewel participatie een officiële ladder kent (Arnstein 1969) en vele afgeleiden daarvan, geldt dit niet voor informeren, dat vaak gezien wordt als één van de onderste treden daarvan. Ondanks dat informeren éénrichtingsverkeer is zijn er ook opeenvolgende stappen om informatie toegankelijk te maken voor de burger. Allereerst moet informatie van de overheid beschikbaar zijn en openbaar worden gemaakt. Vervolgens moet deze ook vindbaar zijn. Dat wil zeggen dat de informatie actief naar verzamelplaatsen (fysiek of digitaal) wordt verplaatst waar de burger zich veel bevindt (zoals Facebook) of waar de burger het eerste gaat zoeken (de website van de gemeente of Rijksoverheid.nl). Op dit moment zijn er voor ruimtelijke ingrepen verschillende websites: www.officiëlebe-kendmakingen.nl, www.rijksoverheid.nl, www.ruimtelijkeplannen.nl, en nog een aantal regionale aanvullingen hierop. Burgers zijn niet altijd in staat om de weg te vinden, ook niet via zoekmachines als Google: bijvoorbeeld omdat zij het beleidsjargon niet machtig zijn en daardoor niet de juiste zoektermen invoeren.

Voorkomen moet worden (Van den Broek et al. 2016) dat participatie enkel een af te vinken hokje in een lijst voor een projectontwikkelaar is, of voor de overheid, zoals in het Rijksinpassingsplan voor wind op land in Drenthe en Groningen. Ook als de overheid juist wel actief informatie wil delen ontstaan er problemen. Soms is het ronduit frustrerend voor de overheid dat zij haar burgers niet kan dwingen informatie tot zich te nemen. "Zoals een hoeder een paard wel naar het water kan leiden, maar niet tot drinken kan dwingen, kan de overheid wel toezien op voldoende informatie voor burgers, maar burgers niet dwingen zich te informeren.", schrijft het SCP hierover. Daarnaast worden er door partijen naast de overheid regelmatig berichten de wereld in geslingerd over dezelfde projecten waarvan de informatie niet op waarheid berust. Helaas kan de overheid dit gat zelf niet maken en voor waarheidsvinding zorgen (Verloo 2019; Van den Broek et al. 2016). Op het moment dat de dialoog tussen overheid en burger een limineel karakter krijgt (onzekerheid voert de boventoon, joint-facts ontbreken) (Verloo 2019) kunnen Maatschappelijke Kosten-Baten-Analyses bijvoorbeeld meerwaarde hebben in het bestrijden van desinformatie, door hun aandacht voor andere scenario's dan de voorkeursvariant (Van den Broek et al. 2016).

In de interviews zagen wij verschillende manieren waarop regio's en gemeenten invulling geven aan het (actief) beschikbaar stellen van informatie. Een in het oog springend voorbeeld is te vinden

op internet: de verschillende websites van de RES-regio's, al dan niet met verzamelpunt van voor inwoners relevante informatie. Daarnaast lichten we ook toe hoe/of informatie fysiek dan wel digitaal achter de voordeur komt in de verschillende regio's. We sluiten af met een beschouwing van de (on)mogelijkheden van een narratief voor de energietransitie, met als inspiratie het Drentse Energieverhaal en tot slot de rol van on(toegankelijk) taalgebruik in de RES-1.0.

Inrichting RES-website

Hoewel overheden inzake de RES-informatie proberen te vergaren over de beleidsvoorkeuren van de burger is het voor de burger ook belangrijk om zelf toegang te hebben tot de informatie die zij door middel van haar eigen betrokkenheid aan de overheid heeft verstrekt. Naast transparantie is het voor een succesvolle deelname aan een participatietraject belangrijk dat iemand zich van te voren kan informeren over de inhoud van de discussie, en ook voor burgers die niet meedoen aan participatietrajecten is het van belang dat zij zich kunnen informeren. Uit nagenoeg ieder onderzoek, van interview tot survey, blijkt dat slechts een kleine minderheid van de bevolking op de hoogte is van wat een RES is en dan ook nog specifiek het beleidsdocument RES-1.0 of -2.0 (o.a. EMMA 2021; Van Duren & Du Long 2020). Een belangrijke bron van informatie over de RES is de website van de betreffende RES-regio. Hoewel alle regio's uitgebreid stijlmiddelen hebben gekregen van het NPRES om hun website vorm te geven, verschilden zij inhoudelijk behoorlijk op het moment dat wij dit peilden (juli 2021). Een rondgang langs dezelfde RES-websites in november 2022 laat zien dat er inmiddels aanvullingen en wijzigingen hebben plaatsgevonden en dat in twee gevallen de toegankelijkheid verbeterd lijkt te zijn. In het geval van de regio Arnhem-Nijmegen werd gewerkt aan een nieuwe website, waardoor de oude slechts beperkt raadpleegbaar was. De observaties hieronder komen voort uit het peilmoment in juli 2021.

In Drenthe is het duidelijk: openbaar is niet alleen openbaar, maar vooral ook vindbaar. Daarom bevat de RES-website een bibliotheek met relevante documenten voor burgers die zich in willen lezen in de RES. De database bevat niet alleen inhoudelijke stukken, maar ook politieke stukken zoals reacties van Provinciale Staten en de gemeenten op de Concept-RES en de RES-1.0.

Rivierenland hanteert dezelfde manier van werken, maar is gebonden aan een overeenkomst tussen de gemeenten in het gebied dat alle politieke stukken van de gemeenten gepubliceerd moeten worden op een andere website: Zienswijzen Gelderland-Zuid. De stukken van de Provincie Gelderland worden wel geplaatst in de bibliotheek.

Gebruik van huis-aan-huisbladen

Veel gemeenten hebben een eigen katern of pagina's in de wekelijks te verschijnen huis-aan-huiskrantjes in de gemeenten. Op dergelijke gemeentepagina's wordt vaak nieuws gedeeld over aangevraagde of verleende vergunningen, werkzaamheden of publieke campagnes. Een groot aantal gemeenten en RES-regio's gebruikt deze katernen ook om aan haar informeringsplicht naar de inwoners te voldoen als het gaat om de RES-plannen. Hiermee belandt het nieuws zonder extra zoekinspanning van de burger letterlijk achter de voordeur. Wettelijk is het voldoende om op deze manier inwoners te informeren over de voortgang van de RES, maar bestuurders vinden dit niet altijd voldoende en daarom vullen sommige gemeentes en regio's deze manier van communiceren aan met andere middelen. Eigenlijk maakt nagenoeg iedere onderzochte gemeente of regio gebruik van de advertentiemogelijkheid in huis-aan-huis-bladen. De meeste vullen dit aan door gebruik van sociale media zoals Facebook, Twitter of Instagram op een publiek account van gemeente of regio-organisatie.

Een andere manier van informeren is het individueel aanschrijven van inwoners in briefvorm, geen massacommunicatie dus, maar een persoonlijk bericht. Hiervoor wordt soms gekozen, vooral als er specifieke projecten gekoppeld zijn aan buurten of wijken. Heel soms worden alle inwoners van een gemeente aangeschreven, als de actualiteit hierom vraagt zoals in de gemeente Borger-Odoorn is gebeurd met een draagvlakpeiling voor het windpark 'de Monden'. Ook ontvangen mensen individueel bericht, wanneer hun gronden tot het plangebied behoren en dus ingetekend zijn voor de plaatsing van windturbines of zonnepanelen. Ook deze mensen zijn natuurlijk burgers, maar vaak wel met een agrarische achtergrond of ander zakelijk belang.

Enkele gemeenten doen een extra inspanning door geen gebruik te maken van een katern in een huis-aan-huisblad, maar zelf in grote oplage krantjes huis-aan-huis te verspreiden met daarin enkel het onderwerp RES of duurzaamheidsbeleid. De regio Arnhem-Nijmegen kiest ervoor om dit in digitale vorm te doen met een nieuwsbrief die maandelijks of vaker verschijnt. Deze krijgen mensen dus in hun mailbox in plaats van hun brievenbus. Echter moeten mensen zich in verband met privacywetgeving wel zelf opgeven voor de nieuwsbrief en daardoor zelf de weg naar de informatie vinden. Gevolg is dat er hiermee een kleiner gedeelte van de bevolking wordt bereikt en daarnaast ook nog eens de 'usual suspects'.

Een gezamenlijk verhaal

De titel 'een gezamenlijk verhaal' is wellicht een beetje misleidend ten opzichte van de voorbeelden die we gaan laten zien. Bij een gezamenlijk verhaal denkt men misschien in eerste instantie aan een breed gedragen verhaal waar iedereen het over eens is, maar hier bedoelen wij een zogenaamde 'narratieve (onderzoeks)methode'. Dit houdt in dat het vertellen van verhalen en belevingen door verschillende mensen wordt gebruikt om er achter te komen wat gezamenlijk hun wensen en motieven zijn, in dit geval rondom de RES. Deze methode wordt soms ook in wetenschappelijk onderzoek. In dit geval heeft het Werkbureau Drenthe het bureau Perspectivity de opdracht gegeven deze zelfde methode te gebruiken voor het Drentse Energieverhaal. We zagen dit als een 'innovatie' en hebben er daarom in de interviews op doorgevraagd. Maar dit is niet de enige manier om tot een 'gezamenlijk' verhaal te komen. Wat met narratieven/verhalen vertellen kan, kan ook door 'mind mapping'. Ook dit is een wetenschappelijke methode. Daarbij wordt juist een kaart van het gebied waarin mensen leven gebruikt om belevingen en wensen op te tekenen. Deze praktijk zagen we terug in Rivierenland. Maar een gezamenlijk verhaal is hier niet per sé hetzelfde als een 'gedragen' of 'representatief' verhaal.

Bij aanvang van het onderzoek was één van de redenen om de regio Drenthe te selecteren als casus de narratieve benadering die gekozen was voor het opstellen van de RES-1.0. In een kleurig verhaal met striptekeningen wordt uitgelegd hoe de RES-regio Drenthe van plan is om haar opgave voor hernieuwbare energie op land te verwezenlijken. Hoewel wij niet kunnen concluderen of een narratief daadwerkelijk meerwaarde heeft in het betrekken van de burger bij de RES gaan wij hieronder wel in op de keuze van (het Werkbureau) Drenthe en de manier waarop de regio Rivierenland al tekenende heeft geprobeerd visies te ontwikkelen in de ruimte-ateliers.

Het meest over het Drents Energieverhaal zijn we te weten gekomen door het te lezen en door het begeleidende rapport over de totstandkoming (de onderzoeksverantwoording) te lezen. Later hebben we in de interviews nog gevraagd naar het verhaal. Daarin werd benadrukt dat het narratief vooral werd gezien als een onderzoek om te peilen hoe de Drenten over diverse thema's dachten en daarbij verder te komen dan het voor of tegen een maatregel zijn. Men wilde bij het 'onderbuikgevoel' komen en wat daar achter zat. Wat in ieder geval opvalt is het grote aantal inwoners dat

een steentje bij heeft gedragen aan het verhaal, en dat ook nog tijdens het toppunt van de Coronapandemie en de bijbehorende lockdowns. Om samen tot een verhaal te komen is enerzijds gebruik gemaakt van gepatenteerde software en is anderzijds ook vergaderd tussen de schrijvers in zogenaamde schrijfateliers. Het resultaat is in ieder geval een verhaal dat voorbij: “het moet van Den Haag” komt. Echter blijft onduidelijk in hoeverre het Energieverhaal, net als de bijbehorende RES-1.0 bekend is bij de gemiddelde Drent en daarmee het als overheersend beschouwde narratief over ongelijke machtsverhoudingen tussen regio en nationale overheid in de ogen van de burger echt vervangt.

In Rivierenland hebben geen schrijfateliers plaatsgevonden, maar ruimte-ateliers. Voordeel van deze constructie is dat deelnemers beschikbaarheid hadden over veel informatie en visualisaties, die hen hielpen bij het maken van keuzes. Nadeel is echter dat voor deze werkvorm meer deskundigheid nodig is, zowel bij de begeleiding als bij de deelnemers. De begeleider van de ateliers gaf dan ook bij ons aan dat door de relatief kleine grootte van Rivierenland, de situatie nog net werkbaar was, maar hij zichzelf dit niet bij nog meer gemeenten zag doen. Daarnaast was het aantal burgers dat meedeed aan de ateliers klein. Allereerst omdat er minder deelnemers in een ruimte-atelier passen gezien de werkvorm, maar ook omdat er in de bijeenkomsten vaste zetels zijn voor ambtenaren en belanghebbenden en er daardoor van de 15 personen slechts 2 op individuele titel deelnemende burgers aan tafel zaten. Veel anderen zaten er met een dubbelrol, als vertegenwoordiger van een bepaalde achterban. De in de gemeentelijke en regionale opgehaalde ateliers was zeer bruikbaar voor beleidsmakers. Door het gebruik van kaartmateriaal was de output zeer gericht. Nadeel was dat volksvertegenwoordigers, die bij hun kiezers andere signalen opvingen, vonden dat deze vorm van participatie niet inclusief genoeg was en te lage aantallen burgers bij het co-creëren betrok. Dit leidde uiteindelijk tot een toetsing van de in de ateliers opgehaalde beelden in een Swipocratie-onderzoek. Helaas kon ook dit volgens onze gesprekspartners de onvrede bij enkele volksvertegenwoordigers niet wegnemen.

Taalgebruik

In de analyse van de participatieparagrafen van de RES-1.0-documenten in juni 2021, kwam naar voren dat de gelezen 25 documenten erg verschilden in taalgebruik. Daarbij ging het niet alleen om de moeilijkheidsgraad van het gebruikte Nederlands, maar ook om welke toon werd gekozen naar de lezer. De verschillende RESsen hadden waarschijnlijk een ander leespubliek in hun achterhoofd en dachten hierbij soms klaarblijkelijk niet aan de mogelijkheid dat een ‘gewone inwoner’ het beleidsdocument zou willen lezen. Nu is het natuurlijk ook zo dat weinig mensen uit eigen beweging de RES van hun regio zijn gaan naslaan en dat de meeste lezers mensen waren die in hun beroep te maken hadden met de inhoud. Als ‘reparatie’ voor de toegankelijkheid hebben vrijwel alle RES-regio’s op hun website ook een publieksversie of -samenvatting gezet voor minder ingelezen personen. Echter is de manier waarop dat is gebeurd heel verschillend. Sommige regio’s hebben dit ‘opgelost’ met een infographic van 1 pagina, terwijl anderen een samenvatting in simpel taalgebruik hebben gemaakt. Daar zaten overigens ook nog wat varianten tussenin.

In de door ons onderzochte regio’s is in de standaard-versie van de RES-1.0 duidelijk – maar op een verschillende manier – gekozen om de materie toegankelijker te maken door middel van schematisering en illustraties. In het geval van Drenthe deed dit aan als een vrolijk stripverhaal, in het geval van Rivierenland als infographics en schema’s en bij Arnhem-Nijmegen als figuren die soms niet zouden misstaan in een wetenschappelijk rapport of tijdschrift, waarbij ook nog eens hyperlinks aanwezig waren. Hoewel het ene simpel en het andere geavanceerd lijkt, weten wij niet wat nu daadwerkelijk het beste aansluit bij de beleving van de burger. En nogmaals: burgers verschillen

onderling nogal. De gemiddelde gepensioneerde inwoner zal een uitgeprint en rijk geïllustreerd verhaal zoals in Drenthe ongetwijfeld handzamer hebben gevonden, dan met de digitale folder van Rivierenland of Arnhem-Nijmegen. Terwijl de laatste gemakkelijk door jongeren onderweg, op de telefoon wordt bekeken. Andersom laten de laatste twee ook duidelijk zijn waar meer informatie gevonden kan worden en welke cijfers hier exact bij horen. Daar zal een kritische lezer zich prettiger bij voelen.

Een andere manier om de RES-1.0 toegankelijker te maken voor inwoners, is door hem met simpele bewoordingen op te schrijven en daarbij gebruik te maken van een niveau van B2 of lager. De geïnterviewden van de gemeente Tiel en regio Rivierenland gaven aan dat niet onderschat moet worden hoeveel mensen in Nederland moeite hebben met schrijven en lezen, ook onder de autochtone bevolking. Ook een rustigere opmaak en grotere letters kunnen helpen. Deze dingen kunnen een behoorlijke opgave zijn voor zowel ambtenaren, als ook onderzoekers zoals mijzelf. Ook dit PBL-rapport is weliswaar toegankelijk gemaakt voor blinden en slechtzienden, maar heeft nog steeds een taalniveau dat betrekkelijk ingewikkelder is dan het B2-niveau dat hiervoor werd aangehaald.

5 Tot slot

Onze hoofdvraag luidde:

“Hoe krijgt burgerbetrokkenheid gestalte in de Regionale Energiestrategieën en wat kunnen we leren van de verscheidenheid tussen de regio’s?”

Onze studie laat zien dat er vele wegen zijn die leiden naar Rome: er zijn meerdere manieren om burgers bij de RES-planvorming te betrekken, waarbij het niet alleen gaat over de inzet van participatiemiddelen maar ook om het toegankelijk maken van informatie, het oog hebben voor de verschillen tussen burgers en het omgaan met ideeën, initiatieven en weerstand die uit de samenleving naar boven komen. Waar de verschillen door ontstaan is niet eenvoudig te benoemen, maar de diversiteit in benaderingen lijkt samen te hangen met de eerdere ervaringen die in een regio zijn opgedaan met hernieuwbare-energieprojecten, naast de bestuurscultuur en de beschikbaarheid van middelen voor het organiseren van burgerbetrokkenheid. Zo hebben grotere gemeenten over het algemeen meer menskracht en middelen dan kleinere gemeenten en speelt ook de diversiteit in RES-ambitieniveau, en de mate waarin er sprake is van nieuwe projecten, een rol.

Burgerbetrokkenheid wordt in het door ons opgehaalde beeld verschillend opgevat. Soms vooral als instrumenteel vraagstuk, gericht op het verkrijgen van draagvlak, soms als inhoudelijk vraagstuk, gericht op het verzamelen van burgerperspectieven, en soms als intrinsiek vraagstuk, gericht op het verbeteren van de democratische vertegenwoordiging van burgers in de besluitvorming. Dit sluit aan bij de brede benadering van burgerbetrokkenheid zoals wij die ook gebruiken in ons signalenrapport. Door burgers bij de besluitvorming te betrekken kan gebruik worden gemaakt van de ideeën en ervaringen van burgers, waarmee plannen kunnen worden verbeterd, en beter in de leefomgeving van bewoners kunnen worden ingepast. Daarnaast is burgerbetrokkenheid van intrinsiek belang omdat de Regionale Energiestrategieën diep in de leefwereld van burgers ingrijpen. Rechtvaardig beleid vraagt om vertegenwoordiging van het burgerperspectief in de besluitvorming, en aandacht voor de ervaren legitimiteit van de plannen en verdeling van lusten en lasten. Tenslotte speelt er bij het betrekken van burgers bij de besluitvorming een instrumentele reden in het willen verkrijgen van steun en acceptatie voor het gevoerde (of te voeren) beleid. Dit is waar burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid idealiter samenkomen, als burgerparticipatie op een manier wordt ingezet zodat deze ook tot meer betrokkenheid leidt. Het is interessant om op te merken dat (politieke) bestuurders soms andere redenen hebben dan ambtenaren om aandacht te besteden aan burgerbetrokkenheid. Vaak komen die redenen overeen maar in sommige andere gevallen botsten ze. In het rapport zijn diverse voorbeelden voorbij gekomen van hoe er verschillend met burgerbetrokkenheid wordt omgegaan.

Alhoewel we geen uitspraken kunnen doen over wat werkt en wat niet, en welke benaderingen meer of minder succesvol zijn, kunnen we wel constateren dat er in de bestudeerde regio’s goede redenen waren voor de gekozen benadering in het RES-planvormingsproces. Hierbij is het goed om op te merken dat op basis van documentanalyse alleen geen goed beeld ontstond van deze redenen. Pas in de gesprekken werd duidelijk waarom er voor verschillende benaderingen werd gekozen. Oog voor de bestuurlijk-politieke en maatschappelijke context is dan ook van belang waar het gaat om de aandacht voor burgerbetrokkenheid en de inzet van participatie middelen in het besluitvormingsproces.

Gevonden verschillen in participatiestrategie tussen regio's

Kortweg zien wij in het casusmateriaal drie verschillen tussen regio's met betrekking tot participatie: (1.) verschillende ambitieniveaus, (2.) verschillende aangeboden vormen/middelen van participatie en (3.) verschillende fases/timing waarin de participatiemogelijkheden worden geboden.

Kijkend naar de verscheidenheid tussen de regio's zien we allereerst dat de onderzochte regio's *verschillende ambitieniveaus* hebben. Daarnaast bevinden de regio's zich in *verschillende fases* van deze procesparticipatie: de ene regio heeft de inwoners al uitgebreid geïnformeerd over de plannen en zoekgebieden terwijl dit in een andere regio voor een later moment wordt bewaard. Ten slotte worden in de drie regio's *verschillende vormen/middelen* van participatie ingezet, waarover intern consensus is (binnen het regioteam) maar extern (gemeenteraadsleden/andere regio's) niet altijd. Informatie-uitwisseling over deze verschillende aanpakken, tussen regio's en gemeenten lijkt nuttig, maar we zien tegelijkertijd capaciteitsproblemen (qua ambtelijke bezetting) die kennis uitwisseling en het leren van de opgedane ervaringen moeilijker maken.

Het later timen of beperkter aanbieden van mogelijkheden tot procesparticipatie komt vaak voort uit een bestuurlijke afweging die risico-avers is, en gericht op het voorkomen dat ambities niet kunnen worden waargemaakt. Voor bewoners is het juist belangrijk om zo vroeg mogelijk bij de planvorming te worden betrokken, omdat er dan nog ruimte om mee te beslissen is. Voor veel inwoners is procesparticipatie echter behoorlijk abstract, en pas als projecten concreet worden zien inwoners wat de plannen voor hen betekenen. Het concreet maken van de plannen, en hoe deze mogelijkerwijze zullen uitwerken (bijvoorbeeld door de inzet van ruimte-ateliers) kan helpen om abstracte plannen concreet te maken. Mede door het abstracte karakter van procesparticipatie is het vaak lastig om een representatieve dwarsdoorsnede van de bevolking bij de planvorming te betrekken. Het is overigens de vraag hoe erg dat is: veel inwoners vinden het vooral belangrijk dat er in het proces een mogelijkheid tot participatie wordt geboden, ze hoeven hier niet per se zelf bij te worden betrokken (Martens et al. 2022), en het lijkt vooral van belang te zijn dat alle perspectieven op tafel komen.

Het is ten slotte belangrijk om op te merken dat de verschillen tussen regio's niet 'statisch' zijn: de situatie rondom procesparticipatie en burgerbetrokkenheid die wij in 2021 aantreffen is anders dan hij nu is, en hoe hij over een jaar vermoedelijk zal zijn. De door ons opgetekende ervaringen met participatie in de RES-planvorming zijn slechts de eerste stappen in een langer energietransitieproces.

Verklaringen voor de verschillen in het handelen van lokale overheden

Hoewel de bestuurlijke verhoudingen en/of bestuurscultuur per gebied verschillen is op te merken dat het NPRES, conform haar opdracht, terughoudend is in het (bij)sturen van de RES-regio's en vooral aandringt op 'het goede gesprek'. De strategieën rondom procesparticipatie komen dan ook echt uit de koker van de regio-teams en worden in onderling verschillende mate beïnvloed door de deelnemende gemeenten. Dit varieert van het direct overnemen van ideeën en werkvormen van het regio-team tot het aanpassen en corrigeren hiervan op basis van het bestaande duurzaamheidsbeleid van gemeenten. Zowel het ambitieniveau, als de vormen en timing van de procesparticipatie lijken binnen een selecte groep ambtenaren en bestuurders te worden bepaald, binnen de mogelijkheden die er qua organisatorische capaciteit zijn. De interne ondersteuning en overtuiging voor de strategie is groot, maar is niet altijd in overeenstemming met de ideeën en wensen buiten het gremium. Mogelijke verklaringen voor de verschillen zijn dan ook te vinden binnen de bestuurlijke arena, variërend van normen over wat gangbaar en wenselijk is (*bestuurscultuur*) tot capaciteit

van de organisatie (*bestuurskracht*).

Van bestuurscultuur...

In dit onderzoek hebben we nadrukkelijk ook bij de bestuurlijke afstemming en de afstemming tussen procesparticipatie en de representatieve democratie stilgestaan, die we benoemden als de eerste en de tweede stap in onze analyse (hoofdstuk 4), alvorens tot de daadwerkelijke betrokkenheid van burgers te komen. Het coördineren van deelname van burgers aan de RES is feitelijk het sluitstuk van een keten waarbij er eerst dient te worden gezorgd voor een goede samenwerking tussen overheden en vervolgens een participatietraject aan de representatieve democratie kan worden toegevoegd. Pas in derde instantie kan er aan de betrokkenheid van burgers bij het beleid worden gewerkt.

Het bestuurlijke proces dat aan het opstellen van een participatieparagraaf voor de RES vooraf gaat is voor de burger onzichtbaar, maar voor het verklaren van gemaakte keuzes in de drie regio's wel belangrijk. Belangrijke variabelen zijn daarin het regioteam; de taakverdeling tussen de diverse overheden en individuele ambtenaren. Van invloed zijn ook de grenzen tussen gemeentes en RES-gebieden en hoe deze tot uitdrukking komen in de RES-planvorming. Bestuurscultuur en de samenwerking tussen overheden bepalen daarmee mede de mate waarin overheden beslissingsbevoegdheid bij de burger durven te leggen. Hiermee hebben zogenaamde 'zachte factoren' doorgaans een krachtigere uitwerking op de inwonersparticipatie in een RES-gebied dan de 'harde factoren' zoals fysieke (landschappelijke) beperkingen of de grootte van te bouwen energie-installaties.

Wat betreft de afstemming met de representatieve democratie werd uit onze analyse duidelijk dat hier vaak spanningen ontstaan. De RES-planvorming is in zoverre uniek dat de RES-regio's geen bestuurlijke entiteiten zijn- de formele besluitvorming vindt plaats in gemeenteraden, gemeenteraden waar burgers ook in zijn vertegenwoordigd- en het parallel lopen van formele en informele besluitvormingstrajecten heeft in verschillende RES-regio's tot spanningen geleid. Net als bij de inzet van burgerfora (Brenninkmeijer et al. 2021) is het regelen van bestuurlijk commitment vóóraf belangrijk voor de kwaliteit van het participatieproces. Gebeurt dit niet dan is de kans groot dat er weinig gebeurt met de uitkomsten van het participatieproces, wat negatief bijdraagt aan burgerbetrokkenheid.

... tot bestuurskracht.

Of het daadwerkelijk mogelijk is om gekozen (hoge) ambities voor medezeggenschap van burgers waar te maken is afhankelijk van de capaciteit die de RES-teams, maar belangrijker nog, de deelnemende gemeenten hebben om vormen van participatie mogelijk te maken. Het gaat hierbij onder andere om 'ambtelijke capaciteit' in zowel kwantitatieve als kwalitatieve vorm: het aantal beschikbare fte om aan de RES te werken, maar ook de professionele capaciteiten van deze ambtenaren. De Vries et al. (2019) stellen dat bestuurskracht van gemeenten in grote mate voorspellend is voor de uiteindelijke beleidsinzet voor lokaal duurzaamheidsbeleid. Er moet daarbij volgens hen niet zozeer worden gedacht in de klassieke driedeling uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit, maar in de voorwaarden voor bestuurskracht in het geheel. Ook hier worden naast organisatiecultuur en motivatie, resources zoals ambtelijke capaciteit en budget benoemd als verklarende invloeden binnen de gemeentelijke organisatie. In grote gemeenten wordt doorgaans aan meer

(rand)voorwaarden voor bestuurskracht voldaan, maar de samenwerking tussen gemeenten is nog sterker van invloed.

Aandacht voor verschillen tussen burgers

Bij het betrekken van inwoners bij de RES spelen verschillen in de kerncapaciteiten *willen*, *weten* en *kunnen* van individuele burgers een rol (PBL 2023). Om allereerst op de hoogte te kunnen zijn van de RES-plannen en participatiemogelijkheden (*weten*) is belangrijk dat informatie door de overheden wordt gedeeld. Per regio en gemeente verschilt in hoeverre de informatie beschikbaar, vindbaar en begrijpelijk is. Hierbij speelt de verspreiding (huis aan huis of een digitale nieuwsbrief) en de inrichting van de RES-website een grote rol. Daarnaast verschilt de informatie zelf in toegankelijkheid door zowel taalniveau als grafische aspecten.

Veel regio's en gemeenten denken na over het *kunnen* van de burgers in termen van financieel vermogen, maar kijk op cognitief vermogen en andere barrières (zoals gezondheid) om te participeren ontbreekt, wat onder andere blijkt uit een zeer beperkte inzet van doelgroepenbeleid. Vanuit het perspectief van gemeenten is het belangrijk in te kunnen schatten wat inwoners *willen*. Sommige gaan daarbij ver in de wie?-vraag: welke burgers zijn vóór of tegenstander van een maatregel? Hiervoor zijn enquêtes met hoge responsaantallen en representativiteit het meest geschikt. Vaker kiezen regio's en gemeenten daarentegen voor het verdiepen van de wat? en hoe?-vraag voor beleid. Het is dan zaak dat burgers uitgebreid hun visie delen. Er kunnen dan in praktijk wel maar minder mensen worden gehoord. Daarom stimuleren organisatoren van workshops zoals schrijf- en ruimte-ateliers deelnemers actief om ook voor andere mensen te denken, met afwijkende voorkeuren. Voor het *willen* en *kunnen* blijkt telt mee hoe de procesparticipatie wordt getimed: vroeg beginnen is voor burgers vaak abstract en trekt alleen 'usual suspects', terwijl later beginnen burgers in grotere aantallen mobiliseert, maar hen wel het gevoel geeft te weinig keuzeruimte te hebben.

Literatuur

- Aarts, M.N.C. & Woerkum, van C.M.J. (1994). De integratie van communicatie in het overheidsbeleid. *Beleid en Maatschappij* 6: 310-321.
- Abel, T. & Frohlich, K.L. (2012). Capitals and capabilities: Linking structure and agency to reduce health inequalities. *Social Science & Medicine* 74: 236-244.
- Abels, G. (2007). Citizen Involvement in Public Policy-making: Does it Improve Democratic Legitimacy and Accountability? The Case of pTA. *Interdisciplinary Information Sciences* 13 (1): 103-116.
- Andreani, M., Battersby, A., Euverman, R., O'Callaghan, S. & Treacey, C. (2022). *Citizen Participation in Formulating the Regional Energy Strategies in Dutch Municipalities*. Leiden: Leiden University.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224.
- Bernoster, C., Cohn, R. & Vreeze, de N. (2021). *Participatie bij hernieuwbare energie op land: Kwalitatief onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en beleidscontext van participatie bij hernieuwbare energie op land*. Den Haag: KWINK groep.
- Beukenholdt-Mors, ter M.A., Daemen, H.H.F.M & Schaap, L. (2002). *Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000*. Rotterdam: Centre for Local Democracy.
- Binnendijk, M. (2014). *Participeren gaat niet vanzelf: Een onderzoek naar zelfredzaamheid van kwetsbare burgers in een neoliberale, geïndividualiseerde Utrechtse samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bosman, R., Avelino, F., Jhagroe, S., Loorbach, D., Diercks, G., Verschuur, G. & Heijden, van der J. (2013). *Energielente op komst? De (on)macht van bottom-up en top-down in de energietransitie*. Essaynummer: E 2013.02 Rotterdam: DRIFT Dutch Research Institute for Transitions.
- Bouma, J. & Vries, de R. (2020). *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving: achtergrondrapport bij de Balans van de Leefomgeving 2020*. Den Haag: PBL.
- Boutellier, H. & Klein, van der M. (2014). *Praktijken van sociale verantwoordelijkheid: Over de inzet van burgers in een 'participatiesamenleving'*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Breed., C.J.M. (2007). *Bestuurscultuur en strategie. Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*. Leiden: Leiden Universiteit.
- Brenninkmeijer, A. (2021) *Eindrapportage adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid: Betrokken bij Klimaat: Burgerfora aanbevolen*. Den Haag: Adviescommissie Burgerbetrokkenheid.
- Broek, van den A., Campen, van C., Haan, de J., Roeters, A., Turkenburg, M. & Vermeij, L. (2016). *Sociaal en cultureel rapport 2016: De toekomst tegemoet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brion, D.J. (1988). An essay on LULU, NIMBY and the problem of distributive justice. *Boston College Environmental Affairs Law Review* 15: 437-503.
- Burton, P. (2004). Power to the people? How to judge public participation. *Local Economy* 19: 193-198.
- Cuppen, E. (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research & Social Science* 38: 28-32.

- Devlin, E. (2005). Factors affecting public acceptance of wind turbines in Sweden. *Wind Engineering* 29: 503-511.
- Duijvendak, M. (2008). Liamenten van de staat? Over regionale identiteit en de taaheid van de provincie. *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 123(3): 342-353.
- Doelen, van der F.C.J. (1991). Legitiem en effectief overheidsbeleid: geven en nemen. *Beleid en Maatschappij* 2: 90-99.
- Dorp, van. E.-J., Overmans, T., Geuijen, K., Noordegraaf, M. & Hart, 't P. (2018). Verbindend leiderschap: een onderzoek naar waardevol leiderschap in het lokaal bestuur, in tijden van maatschappelijke verwachtingen, prestatiedruk en schaarste. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Drosterij, G. & Peeters, R. (2011). De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid. *Beleid en Maatschappij* 38(4): 456-472.
- Duren, van M. & Long, du, K. (2020). Energie Community West-Brabant. Resultaten online gesprek 5 t/m 12 oktober 2020. Tilburg: PON & Telos.
- Ebrahimigharehbaghi, S., Qian, Q.K., Vries, de G. & Visscher, H.J. (2022). Municipal governance and energy retrofitting of owner-occupied homes in the Netherlands. *Energy and Buildings* 274 <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2022.112423>.
- Eijffinger, S.C.W & Hinten, A. (2013). Het subsidiariteitsbeginsel in economie en samenleving. In P. van Geest, M. Poorthuis, T. Wagenaar & A. Warringa (eds.): *Vrienden van de Mammon. De Levensbeschouwelijke Dimensie in de Economie*, pp. 113-140.
- EMMA (2021). Inwoners aan het woord over de energietransitie: Aanvullende vragenlijst over de energietransitie in de RES-regio Holland-Rijnland. Den Haag: EMMA.
- Evers, D., Nabielek, P. & Tennekens, J. (2019) *Wind-op-land: lessen en ervaringen: Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*. Den Haag: PBL.
- Garnett, J. (1992). *Communicating for results in government: A strategic approach for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gedragscode Wind op Land (2020). Zoals geraadpleegd op 16-11-2022 op <https://www.nlvow.nl/system/files/article-files/2019-10/gedragscode-versie-1.1-28-oktober.pdf>.
- Gedragscode Windenergie Wijchen (2016). Zoals geraadpleegd op: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR400032>.
- Gelderlander, Dagblad de (06-07-2021). Auteur: Niek Opten. Gemeenten kiezen liever voor zonneparken dan windmolens: 'In sommige regio's is balans helemaal zoek'. Zoals raadpleegbaar op: <https://www.gelderlander.nl/ede/gemeenten-kiezen-liever-voor-zonneparken-dan-windmolens-in-sommige-regios-is-balans-helemaal-zoek~a61ae2fe/>.
- Gelders Energieakkoord (2017). *Toekomstagenda Duurzaam Gelderland*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Graaf, de S.E. (2022). *Assessing manifestations of imagined publics in the context of the Dutch heat transition: A content analysis of local policy documents*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Graaf, de. L & Michels, A. (2014). *De theorie en praktijk van burgerparticipatie*. In: *Met Burgers! Spoorboekje voor raad en college*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Green Deal 206, (2018). *Deal Pilots Regionale Energiestrategieën*. Boskoop: Rijksoverheid, zoals geraadpleegd op 22-08-2022 op: <https://www.greendeals.nl/sites/default/files/downloads/GD206-dealtekst-Regionale-Energie-strategie%C3%ABn.pdf>.

- Haggett, C. & Toke, D. (2006). Crossing the great divide: using multi-method analysis to understand opposition to windfarms. *Public Administration* 84: 101-120.
- Hart, C.S. (2013). *Aspirations, Education and Social Justice: Applying Sen and Bourdieu*. London: Bloomsbury.
- Hendriks, F. (2021). Het correctief referendum en de opgeschroefde uitkomstdrempel: vragen om problemen. *Beleid en Maatschappij* 48(2): 216-223.
- Hendriks, F., Jacobs, D. & Wagenaar, C. (2020). Referenderen en delibereren: Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie. Tilburg: Tilburg University.
- Herd, T. & Muñoz Sanz, V. (2022). The acceptance of Climate Adaptive Measures. An analysis of public debate in Greater Amsterdam, 2015-2021. Amsterdam: AMS Institute.
- Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. 8^e druk. Alphen aan den Rijn: Kluwers.
- Hoppe, T. (2021). Governing regional energy transitions? A case study addressing metagovernance of thirty energy regions in the Netherlands. *Ekonomiaz* 99 (1): 84-117.
- HUMAN (2021). Uitzending: Tegenwind – Het Verdriet van de Veenkoloniën, zoals uitgezonden op 31 oktober 2021. Raadpleegbaar op: <https://www.human.nl/tegenwind/tegenwind.html>.
- I&O Research (2020). Jongeren en de energietransitie: Hoe denken jongeren over duurzame energiebronnen en (hoe) willen zij betrokken worden? I&O Rapport 179. Enschede & Amsterdam: I&O.
- Instituut voor Publiek en Politiek (2006). *Waarom burgerparticipatie?* Den Haag: IPP.
- Janssen-Jansen, L.B., Klijn, E.H. & Opdam, P. (2009). *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.
- Kistenkas, F.H. (2007). Regionalisering ruimtelijke ordening. *Openbaar bestuur* 17: 12-17.
- Kistenkas, F.H. (2011). Ruimtelijke ordening uitbesteden? *Openbaar Bestuur* 21: 29-30.
- Klimaatakkoord (2019). 28 juni 2019. Den Haag. Raadpleegbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-7f383713-bf88-451d-a652-fbdob1254c06/1/pdf/klimaatakkoord.pdf>.
- Leroy, P. (2009). De grens als milieuprobleem. *De Franse Nederlanden, Jaarboek* 34: 11-37.
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Liander, Netbeheer Nederland, TenneT & Stedin (2021). Impact van RES 1.0 op het Energienet Arnhem-Nijmegen. Raadpleegbaar op: <https://www.regioan.nl/media/netimpact-rapportage-AN-1-o-Verzondenz.pdf>.
- Loyens, K. & Walle, van de S. (2006). *Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het federaal plan duurzame ontwikkeling*. Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Luttik, J. (2005). De bezweringsformule voorbij; ruimtelijke kwaliteit ontrafeld met een analysematrix. *Landschap* 1: 13-18.
- Martens, A.L., Vringer, K. & Porsius, J.T. (2022). Assessment of perceived legitimacy in policy evaluation applied to Dutch regional energy strategies. Conference paper ECEEE summer studies, Hyeres, 6-11 juni 2022.
- Matthijssen, J., Uytterlinde, M., Chranioti, A. & Dignum, M. (2020). *Systematiek monitor RES. Hooflijnen van de monitoringssystematiek voor de Regionale Energie Strategieën*. Den Haag: PBL.

- Melman, T.C.P., Schotman, A.G.M., Meeuwssen, H.A.M., Smidt, R.A., Vanmeulebrouk, B. & Sierdsema, H. (2016). Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer. Wageningen: WUR.
- Naber, H.E. (2019). Samenwerking de schaduw van hiërarchie: Een evaluatie van de governance networks rondom de Regionale Energiestrategie in Drenthe, Fryslân en Groningen. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- NCTV (2018). Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 48. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- NLVOW (2019). Omgevingsparticipatie bij Windenergie op land. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- NOS (2022). Rutte biedt excuses aan voor communicatie over stikstofkaart. Zoals geraadpleegd op 16-11-2022 op: <https://nos.nl/artikel/2439507-rutte-biedt-excuses-aan-voor-communicatie-over-stikstofkaart>.
- NPRES (2021). Digitaal Magazine Onze Toekomst: Niamah Jarellah. Ik praat mee, ik doe mee. Zoals geraadpleegd op 22-08-2022 op: <https://media.regionale-energiestrategie.nl/onze-toekomst/niamah-jarrallah/>.
- NPRES (2022a). Foto juli 2022. Zoals geraadpleegd op 17-11-2022 op: <https://regionale-energiestrategie.nl/PageByID.aspx?sectionID=177306&contentPageID=2257215&forcedownload=true>.
- NPRES (2022b). Handreiking RES 2.0 en werkbladen. Zoals geraadpleegd op 26-01-2023 op: <https://regionale-energiestrategie.nl/ondersteuning/handreiking2/2049228.aspx>.
- NPRES (2022c). Werkwijze. Zoals geraadpleegd op 12-08-2022 op: <https://regionale-energiestrategie.nl/werkwijze/default.aspx>.
- Oostrum, van J. & Dekker, J. (1994). Natuur van de 'witte' en 'grijze' gebieden. De Levende Natuur 95(6): 220-224.
- Op naar Neutraal (2021). Het stille midden betrekken bij de energietransitie. Leiden: Regionale Energiestrategie Holland Rijnland.
- Paas, R. & Wolsink, M. (2004). Niks NIMBY! Zoals geraadpleegd op 17-11-2022 op: https://www.researchgate.net/profile/Maarten-Wolsink/publication/254919374_Niks_Nimby/links/5884a4b8aca272b7b44a52ed/Niks-Nimby.pdf.
- Paradies, G., Peuchen, R., Hoekstra, M., Geurts, A., Marsman, G., Roelofs, M. (2021). Burgerparticipatie in Nederland: participatiemethoden bij thema's nationaal klimaatbeleid, windenergie op land en aardgasvrije wijken. TNO rapport P10528: Delft: TNO.
- Pardalis, G., Mahapatra, K. & Mainali, B. (2022). Comparing public- and private-driven one-stop-shops for energy renovations of residential buildings in Europe. Journal of Cleaner Production 365. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.132683>.
- Participatiewaaiër (2019). Participatiewaaiër: Opties voor projectparticipatie bij zon- en windprojecten op land. Den Haag: Elektriciteitstafel Klimaatakkoord.
- PBL (2020). Balans van de Leefomgeving 2020: Burger in zicht, overheid aan zet. Den Haag: PBL.
- PBL (2021a). Monitor Concept-RES. Den Haag: PBL.
- PBL (2021b). Monitor RES 1.0. Den Haag: PBL.
- PBL (2022). Monitor RES 2022. Den Haag: PBL.
- PBL (2023). Signalenrapport Burgerbetrokkenheid (nader te verschijnen), Den Haag: PBL.
- Perspectivity (2023). Methoden: Sprockler. Zoals geraadpleegd op 02-03-2023 op: <https://perspectivity.org/nl/werk/sprockler/>
- Pistoni, R. & Stremke, S. (2019). Practices in transition: De

- bijdrage van Nederlandse en Franse landschapsarchitecten aan de energietransitie vergeleken. *Landschap* 36: 241-245.
- Renes, R.J., Putte, van de B., Breukelen, van R., Loef, J., Otte, M. & Wennekers, C. (2011). *Gedragverandering via campagnes*. Den Haag: Dienst Publiek en Communicatie.
- RES Arnhem-Nijmegen (2021). *Feiten- en argumentenboekje RES-regio Arnhem-Nijmegen; versie 2*. Zoals geraadpleegd op 10-02-2023 op: https://www.regioan.nl/media/FeitenArgumentenboekje_RESAN_v2.pdf.
- Rijnja, G.W. (2012). *Genieten van Weerstand*. Enschede: Universiteit Twente.
- Rodriguez-Alvarez, A., Llorca, M. & Jamasb, T. (2021). Alleviating energy poverty in Europe: Front-runners and laggards. *Energy Economics* 103: 105575.
- Rogeo (2022a). *Begrippenkader RES implementeren*. Zoals geraadpleegd op 10-01-2023 op: <https://www.rogeo.nl/begrippenkader-npres-implementeren-om-data-optelbaar-en-vergelijkbaar-maken/>.
- Rogeo (2022b). Zoals geraadpleegd op 10-01-2023 op: <https://www.rogeo.nl/ninox-partner-page/>.
- Rooij, van. H. & Aarts, N. (2014). In dienst van beleid of in dienst van democratie? Een studie naar de waarden achter overheidscommunicatie. *Bestuurswetenschappen* 68(1): 13-40.
- Sievers, I. & Steg, L. (2000). Milieuproblemen als sociale dilemma's: een verkenning van de bruikbaarheid van het sociaal-dilemmaparadigma bij de analyse van milieuproblemen, toegepast op de casus autogebruik. *Beleid en Maatschappij* 27(1): 13-24.
- Smeets, A. & Raven, R. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy* 41(6): 1025-1036.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Meerjarenplan SCP 2021-2025*. Den Haag: SCP.
- Spruit, S. & Mouter, N. (2020). *Raadpleging Toekomst van Energie: 1376 inwoners van Súdwest-Fryslân over het toekomstige energiebeleid van hun gemeenten: de uitkomsten van een raadpleging*. Delft: TU Delft.
- Steen, van der, M., Boogaard, G., Jansen, P., Westerweel, J. & Koopmans, B. (2021). *Legitimiteit gezocht: Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces*. Den Haag: NSOB.
- Verhoeven, I., Spruit, S., Grift, van de E. & Cuppen, E. (2022). Contentious governance of wind energy planning: strategic dilemmas in collaborative resistance by local governments and citizen action groups. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Zoals geraadpleegd op: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.2023354>.
- Verloo, N. (2019). De democratie ligt op straat: Dilemma's en kansen in de interactie tussen overheid en burger. *Bestuurskunde* (28): 65-75.
- Vries, de R., Vringer, K., Wentink, C. & Visser, H. (2019). *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Den Haag: PBL.
- Vringer, K. & Carabain, C.L. (2020). Measuring the legitimacy of energy transition policy in the Netherlands. *Energy Policy* 138: 111229.
- Vringer, K., Martens, A. & Porsius, J. (2023). *Vignettenstudie legitimiteit in de Regionale Energie-Strategieën (nader te verschijnen)*. Den Haag: PBL.
- Wegman J. (2021). *Beyond participatie: hoe betrek je het stille midden?* Den Haag: EMMA. Zoals geraadpleegd op 16-08-2022 op: <https://www.emma.nl/artikelen/beyond-participatie-hoe-betrek-je-het-stille-midden>.

Wolsink, M. (2007). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy* 35: 2692-2704.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

www.hieropgewekt.nl (2022). Alles over aardgasvrij wonen en lokale energie. Zoals geraadpleegd op 22-08-2022 op: <https://www.hieropgewekt.nl/>.

[www.jongres.nl](http://jongres.nl) (2022). Zoals geraadpleegd op 22-08-2022 op: <http://jongres.nl/>.