

Weerstand tegen transitie en de rol van participatie – een verkennend onderzoek

Eindrapport voor het
Kennisknooppunt Participatie van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

SPA

New Solutions for Sustainability

Eindrapport

SPA 1029.1

Weerstand tegen transitie en de rol van participatie – verkennend onderzoek
Kennisknooppunt Participatie, Directie Participatie, Ministerie van Infrastructuur en
Waterstaat

Auteurs

Stephan Slingerland
Maxime Köse

Contact

Stephan Slingerland
s.slingerland@spasustainability.eu
+31 6 10358795

SPA Sustainability

Phia Berghoutlaan 22
2343 PN Oegstgeest
Netherlands

Eindrapport
14-1-2022

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Inhoud | 3 |
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1 Aanleiding en doel onderzoek | 4 |
| 1.2 Leeswijzer | 5 |
| 2. Onderzoeksmethode | 5 |
| 2.1 Literatuurscan | 5 |
| 2.2 Interviews | 5 |
| 3. Resultaten | 7 |
| 3.1 Weerstanden tegen transitie en participatie | 7 |
| 3.2 Behoeftte aan kennis in de praktijk | 12 |
| 3.3 Netwerk vervolgonderzoek | 14 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen vervolgonderzoek | 15 |
| 4.1 Conclusies | 15 |
| 4.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek | 17 |
| Literatuur | 19 |
| | |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Het Kennisknooppunt Participatie (hierna: 'Kennisknooppunt') heeft tot doel om kennis en kennisbehoefte op het gebied van participatie in kaart te brengen. De in september 2021 uitgebrachte Kennisagenda Participatie¹ geeft nadere richting aan dat zoekproces.

De agenda geeft aan dat zes kennisthema's op het gebied van participatie in 2021 en 2022 nader zullen worden uitgewerkt. Dat zijn

- Toepassen van tools in de participatiepraktijk
- Het organiseren van tegenspraak
- Repertoires van participatieprofessionals
- Rol van politici bij participatie
- Aandacht publieke organisaties voor participatieprocessen
- E-participatie

De kennisagenda is nog verder in ontwikkeling en biedt ook ruimte voor verder onderzoek naar andere relevante thema's. Een thema dat nauw aansluit bij onder meer 'het organiseren van tegenspraak', maar ook bij 'repertoires van participatieprofessionals' is het onderwerp *weerstand tegen transities en de rol van participatie*.

Participatie wordt door het Kennisknooppunt gedefinieerd als *'een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan'*². Daarbij lijkt impliciet te worden verondersteld dat de betrokken partijen geneigd zijn tot samenwerking om te komen tot een oplossing van die vraagstukken.

Bij de transitie naar een duurzame samenleving in Nederland en internationaal wordt helaas steeds meer duidelijk dat dat niet altijd het geval is. Om uiteenlopende redenen verzetten burgers, bedrijven en politici zich tegen transities en tasten daarmee de veronderstelde maatschappelijke consensus over de globale oplossingsrichting naar duurzaamheid aan. Internationale ontwikkelingen zoals de bestorming van het Capitool in de Verenigde Staten en de *gilets jaunes* in Frankrijk suggereren een brede maatschappelijke onvrede waarvan weerstand tegen duurzaamheidstransities één van de onderdelen is. Ook bedrijven verzetten zich tegen transitie, of tegen de hen opgelegde snelheid van transitie, met als bekend voorbeeld de rechtszaak van Milieudefensie tegen Shell.

Daarnaast zijn er veel voorbeelden in Nederland waarin burgers en maatschappelijke sectoren zich op enige manier verzetten tegen transitieprocessen, waaronder:

- Verzet van boeren tegen het Nederlandse stikstof- en landbouwbeleid, met verschillende manifestaties op het Malieveld.
- Verzet van burgers tegen specifieke technologieën, zoals kernenergie of biomassa.
- Protesten van bewoners tegen lokale projecten, zoals recent tegen windturbines in de Veenkoloniën en in Amsterdam, of eerder tegen CO₂ opslag in Barendrecht.

¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021), Kennisagenda Participatie, september 2021

² Ibid.

Een beter inzicht in onderwerpen en vormen van weerstand van burgers tegen transitie kan daarom nuttig zijn voor participatie-professionals om participatie vorm te geven. Tegen deze achtergrond zijn drie doelstellingen geformuleerd voor een verkennend onderzoek over dit onderwerp:

1. Een eerste **inventarisatie van (wetenschappelijke) literatuur over weerstand en participatie**. Vragen daarbij zijn 1) op welke wijze deze weerstand geïnclassificeerd kan worden (bv. naar fase in het participatieproces, naar bestuurlijk-democratisch niveau) en 2) welk onderzoek naar weerstand bij participatie er verricht is en wat dat heeft opgeleverd.
2. Het verkrijgen van inzicht in de **behoefte van praktijk-professionals aan praktische kennis, methoden en inzichten** over weerstand bij participatie
3. Een **verkenning van organisaties en personen voor een eventueel vervolgonderzoek**, die zelf bereid zijn om aan dat vervolgonderzoek bij te dragen in de vorm van kennis, tijd, geld, of openstelling van hun netwerken of een combinatie daarvan.

Dit rapport geeft een antwoord op deze drie vragen.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt kort de onderzoeksmethode, die bestaat uit een literatuurscan en een aantal interviews met onderzoekers en praktijkdeskundigen. Hoofdstuk 3 geeft de belangrijkste resultaten van het verkennende onderzoek op basis van de drie hoofdvragen. Hoofdstuk 4 tenslotte geeft de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2. Onderzoeksmethode

2.1 Literatuurscan

Literatuur voor dit onderzoek werd verzameld door middel van een brede trefwoordsearch, een referentiesearch en een 'snowball' search bij de uitgevoerde interviews. Daarbij werd in open-access en besloten wetenschappelijke databases gezocht op basis van onder meer de volgende trefwoorden: power relations, social acceptance, resistance, disempowerment, resistance energy transition, social resistance to energy transition, public resistance to energy transition, farmers protests Netherlands, different types of resistance to energy transition. Van de op deze manier gevonden literatuur werden de referenties geanalyseerd in de referentiesearch, waarbij aanvullende gerelateerde artikelen werden gevonden. Als laatste werden interviewpartners gevraagd naar aanvullende literatuur in een 'snowball search'.

In totaal werden ruim 50, voornamelijk wetenschappelijke artikelen geselecteerd en geanalyseerd. Deze werden systematisch geïnclassificeerd aan de hand van de volgende kenmerken: in welk(e) land(en) het onderzoek verricht werd, welke sectoren het onderzoek betrof, het aantal cases dat werd onderzocht en op welk beleidsniveau weerstand en/of participatie werd onderzocht. De literatuurlijst is weergegeven in bijlage 1.

2.2 Interviews

In de interviewfase van het onderzoek werden semigestructureerde interviews uitgevoerd met 12 onderzoekers en praktijkprofessionals op het gebied van participatie (zie bijlage 2). Deze interviews hadden als doel om inzicht te krijgen in bestaande kennis op het onderzoeksgebied, een indruk te

krijgen van het netwerk aan onderzoeksorganisaties die kennis op dit gebied kunnen leveren en om een eerste beeld te krijgen van de behoefte aan kennis bij beleidsorganisaties, participatieprofessionals en ook bij burgers.

Interviewpartners werden gevonden door gebruik te maken van zowel persoonlijk netwerk van de onderzoekers en van het netwerk van het Knooppunt. Verder werd gebruik gemaakt van de sneeuwbal methode om bij interviewpartners, in de gevonden literatuur en door online zoekopdrachten aanvullende partners te selecteren. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek.

De interviews werden op semigestructureerde wijze uitgevoerd, waarbij het verloop van de vragen werd bepaald door de antwoorden van de interviewpartners. Aan de orde kwamen telkens bestaande kennis, verdere onderzoeksmogelijkheden en kennisbehoefte in de praktijk. Aan het eind van ieder interview werd een interviewverslag gemaakt dat door de interviewpartners kon worden ingezien en indien nodig worden aangevuld en/ of aangepast. Alle interviewpartners hebben ingestemd met naamsvermelding in dit eindrapport³.

Tabel 2.1 Interviewpartners verkennend onderzoek weerstanden transitie en participatie

| Gesprekspartner | Focus interview |
|---|---|
| 1. Saskia Bisschops (Open Universiteit) | Onderzoek schaduwkanten van participatie |
| 2. Eva Wolf (Universiteit Tilburg) | Conflict en conflictbeheersing bij participatie |
| 3. Brid Walsh (Universiteit Leiden) | Communicatie transitiebeleid |
| 4. John Grin (UvA) | Participatie, maatschappelijke discussie, beleid |
| 5. Alex Brenninkmeijer (Voorzitter Commissie Brenninkmeijer over Participatie Klimaatbeleid) | Burgerfora en participatie |
| 6. Judith Klungers (Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving) | Verkennend onderzoek naar nut en noodzaak dialooggroep energie |
| 7. Tjitske Veldkamp (Zelfstandig communicatieadviseur energietransitie en voorzitter Duurzame Energie Merenwijk, Leiden) | Burgerinitiatief en weerstanden tegen transitie |
| 8. Suzanne Plugge (Beleidsmaker stikstofbeleid Ministerie LNV) | Weerstanden bij onder andere beleidsthema's stikstof en luchtvaart |
| 9. Kristel Lammers (Directeur Nationaal Programma RES) | Vaststelling en uitvoering van Regionale Energiestrategieën en rol van participatie |
| 10. Carina Dijkhuis (Zelfstandig Energieadviseur) | Weerstanden op gemeentelijk niveau |
| 11. Debbie van Haastrecht (Programmamanager duurzaamheid Gemeente Oegstgeest) | Weerstanden op gemeentelijk niveau |
| 12. Jaap Drooglever (Ministerie van Binnenlandse Zaken) | Weerstanden bij het Programma Aardgasvrije Wijken |
| 13. Charlotte Koot (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) | Weerstanden energietransitie |

³ De interviewverslagen zijn op verzoek beschikbaar bij het Kennisknooppunt Participatie

3. Resultaten

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het onderzoek, geordend naar de drie kennisvragen naar bestaande kennis op het gebied van weerstanden bij participatie (3.1), behoefte aan kennis in de praktijk (3.2) en een netwerk voor vervolgonderzoek (3.3).

3.1 Weerstanden tegen transitie en participatie

3.1.1 Literatuuranalyse

Over weerstanden en participatie is met name gepubliceerd in verband met energie en specifiek nog op het gebied van windenergie. Een omvattende literatuur waarin wordt gekeken naar weerstanden tegen transitie en participatie in het algemeen lijkt te ontbreken, maar er kunnen tenminste vier onderzoeksrichtingen onderscheiden worden waar vanuit verschillende perspectieven naar weerstanden en transities wordt gekeken:

Ten eerste bestaat er een richting waarin weerstand wordt beschouwd als een reactie op klimaatbeleid in het algemeen. In deze literatuur wordt bijvoorbeeld gesproken over *'responses to policy' of 'public (non-) acceptance'*. Ten tweede bestaat er een richting *'conflict studies'*, waarin conflicten tussen verschillende belanghebbenden in het algemeen worden bestudeerd. Ten derde bestaat er een richting in de literatuur die weerstand tegen transities koppelt aan de opkomst van (rechts) populisme, waarin weerstand tegen transities gezien wordt als het *product van een diepere maatschappelijke ontevredenheid en verzet tegen politiek en beleid in het algemeen*. Als laatste bestaat er een onderzoeksrichting *'environmental/ energy justice'*, waar wordt gesteld dat weerstand het gevolg is van het niet voldoen aan criteria voor een rechtvaardig klimaat- of energiebeleid.

De literatuur over weerstanden bij energietransities richt zich naast 'lokale' weerstand of weerstand van burgers ook op weerstand van andere actoren, zoals politieke actoren (bijv. Kammermann & Dermont, 2018) of bedrijven (bijv. Ford & Newell, 2021; Geels 2014). 'Weerstanden' komen daarbij op verschillende manieren en in verschillende gradaties tot uiting en het is, met name in relatie tot participatie, niet altijd duidelijk van wie (welke personen, organisaties, instanties, etc.) deze komen en tegen wie die gericht zijn. Kern is wel vaak dat de overheid iets wil op projectniveau en daarvoor participatie organiseert. Aansluiten bij eigen initiatief van burgers als methode om weerstanden vóór te zijn komt daarbij minder aan de orde. Weerstanden tegen transitiebeleid in het algemeen worden daarnaast beperkt besproken bij analyses over rechtspopulisme en diepere ontevredenheid met politiek, maar een link met participatie of specifieke karakteristieken van klimaat- en transitiebeleid wordt daarbij meestal niet gelegd.

Karakteristiek bij de literatuur over weerstanden is dat er vaak vanaf de beleidskant, of 'top-down', naar weerstand wordt gekeken. Vanuit dit perspectief lijken het streven naar het behalen van nationale beleidsdoelen binnen een bepaald tijdsframe vanuit de representatieve democratie te botsen met de realisatie van die doelen op een manier die aansluit bij lokale wensen en behoeften vanuit de deliberatieve democratie.

Bij de analyse van de literatuur over 'weerstand' vallen nog een aantal andere zaken op:

Definities van ‘weerstand bij participatie’

Weerstand is op zichzelf een lastig begrip, waarvan in de literatuur geen duidelijk afgebakende en algemeen geaccepteerde definitie lijkt te bestaan. Naast weerstand, in het Engels vaak gehanteerd als ‘opposition’ of ‘resistance’, wordt er in de relevante literatuur ook gesproken over: ‘objectors’, ‘responses to renewable energy sources’, ‘power relations’, ‘complexities of transition’, ‘public beliefs and attitudes’, ‘practices’, ‘social protests’, ‘opposition’, ‘(non-) participation’, ‘public (non-) acceptance and acceptability’ en ‘emotional dimensions.’

In sommige artikelen waarin het gaat over ‘resistance’ of ‘opposition’ lijken die begrippen vanzelfsprekend te worden geacht en wordt er helemaal geen definitie van gegeven (bijv. Calero et al., 2018; Martinez, 2020; Stefes & Hager, 2020). Er zijn ook auteurs die het begrip weerstand wel duidelijk definiëren. Zo definieert de Vries (2016) public opposition als *‘active resistance from citizens to prevent a project’s implementation, ranging from signing petitions and forming or joining activist groups to participating in rallies’*. Deze definitie komt sterk overeen met die gegeven door Giordano (2018) volgens wie weerstand *‘mobilization activities’* tegen lokale energieprojecten betreft *‘including letter-writing, public testimony, petitions, creation of opposition organization(s), active participation by external organization(s), meeting organization, rallies/protests, sabotage, arrests, law-suits and attempts to recall public officials’*.

Waar het bij deze definities duidelijk is op welke manier, door wie, namelijk burgers, en tegen wat, lokale energieprojecten, weerstand geuit wordt, komen er ook algemenere definities van weerstand voor in de literatuur. Zo definiëren Ford & Newell (2021) en Geels (2014) *‘regime resistance’* als pogingen van *‘regime actors’* om fundamentele veranderingen in het energiesysteem te voorkomen door middel van het uitoefenen van verschillende vormen van macht. Naast dat het in deze definitie niet expliciet is op welke manier weerstand geuit wordt, gaat het hier over het *‘energieregime’* als geheel waartegen de weerstand zich richt.

Indelingsmogelijkheden weerstanden

Door het ontbreken van een omvattende definitie van weerstanden tegen transitie in de literatuur is er ook geen overkoepelende indeling van verschillende soorten weerstanden. Op basis van de literatuur kunnen wel een aantal indelingsmogelijkheden worden onderscheiden.

Project vs. politiek

Allereerst zou weerstand ingedeeld kunnen worden aan de hand van een *‘project vs. politiek distictie’*. Het overgrote deel van de gevonden literatuur over weerstand, 22 van de 50 artikelen, betreft namelijk weerstand tegen lokale energieprojecten, zoals het plaatsen van lokale windturbines (bijv. Aitken et al., 2008; Burningham et al., 2015) of CCS-projecten (bijv. Isoaho & Markard, 2020; Terwel et al., 2012;). Bij weerstand tegen lokale projecten lijken incidentele factoren zoals slechte communicatie (bijv. de Vries, 2016), negatieve perceptie van de besluitvorming (bijv. Terwel et al., 2012) aanzet te geven tot weerstand. Aan de andere kant bestaat er ook literatuur, 11 van de 50 artikelen, over weerstand tegenover transities en klimaatbeleid in het algemeen, waarbij weerstand een politieke karakter lijkt te hebben en voort lijkt te komen uit een dieper gevoel van onvrede. Fraune en Knodt (2018) suggereren bijvoorbeeld dat weerstand een uiting kan zijn van populistische en/of *‘post-truth sentimenten’*. Op een soortgelijke manier suggereren Stegemann en Ossewaarde (2018) dat weerstand tegen de energietransitie en klimaatbeleid van zowel actoren op lokaal als op nationaal niveau samenhangt met anti-EU sentimenten.

Gedrag vs. attitude, actief vs. passief

Aansluitend bij de project/politiek distinctie kan weerstand ook ingedeeld worden door onderscheid te maken tussen 'gedrag' en 'attitude'. Weerstand kan zich namelijk aan de ene kant uiten in gedrag, bijvoorbeeld door middel van petitie en protesten tegen lokaal of nationaal beleid, zoals ook expliciet genoemd in de definities van de Vries (2016) en Giordano (2018). Aan de andere kant kan weerstand ook betrekking hebben op een 'attitude', een negatieve houding ten opzichte van een specifiek transitieproject of politiek beleid in het algemeen, zonder dat dat leidt tot specifiek gedrag. Een vergelijkbaar onderscheid is dat tussen 'actieve' en 'passieve' weerstand, waarbij passiviteit niet altijd het gevolg hoeft te zijn van een afwijzende attitude maar ook kan worden veroorzaakt door andere belemmerende factoren (bijvoorbeeld onvoldoende financiële middelen om zelf te investeren of belemmeringen voor verandering van eigen gedrag).

Projectfase

Weerstand kan ook ingedeeld worden aan de hand van de fase waarin een project zich bevindt. Weerstand bij lokale projecten kan bijvoorbeeld al bestaan voorafgaand aan het participatieproces. Verloo (2021) geeft bijvoorbeeld aan dat het van groot belang is om de geschiedenis van een participatiegebied en eerdere ervaringen van burgers daar met participatie goed te kennen voordat met een nieuw participatietraject gestart kan worden. Het kan ook zijn dat weerstand ontstaat tijdens het participatieproces en aan het einde van een participatieproces, waar in het gunstigste geval de meeste weerstand weggenomen is, zal meestal toch weerstand overblijven van sommigen die ontevreden zijn met de uiteindelijke uitkomsten van het proces. Volgens Perlaviciute et al. (2018a) zou publieke weerstand in een zo vroeg mogelijk stadium van een project in acht genomen moeten worden om weerstand in latere stadia te voorkomen. Ook na afloop van het participatieproces moeten volgens Verloo (2021) contacten blijven bestaan, om te voorkomen dat burgers zich bij een te publiceren besluit voor een voldongen feit zien geplaatst. In de geanalyseerde literatuur leek er verder echter weinig tot geen onderzoek te zijn gedaan specifiek naar de verandering van weerstanden tijdens het participatieproces, of naar hoe er zou kunnen worden omgegaan met weerstand die overblijft na een participatieproces.

Een werkdefinitie voor 'weerstand' in relatie tot participatie?

Op basis van het verkennende onderzoek en de gesuggereerde indelingsmogelijkheden voor 'weerstand' (tegen een bovenlokale systeemtransitie of tegen een lokaal project) zou bijvoorbeeld de volgende werkdefinitie opgesteld kunnen worden:

'Weerstand zijn een verschil van inzicht of visie tussen de overheid en andere actoren in de samenleving (burgers, bedrijven). Ze komen tot uiting wanneer die actoren zich individueel of collectief door attitude en/of gedrag keren tegen een, vaak door de overheid geïnitieerde, systeemtransitie of lokaal project en/of tegen de effecten daarvan. De weerstanden ontstaan voorafgaand, tijdens of na afloop van een door de overheid georganiseerd participatieproces dat tot doel heeft om steun te verwerven voor die systeemtransitie of voor het lokale project.'

3.1.2 Lessen uit de interviews

Tijdens de interviews constateerden interviewpartners een aantal dilemma's bij het omgaan met weerstanden in relatie tot participatie. Zo is het, ondanks wat vaak verondersteld wordt, in veel gevallen niet zeker of en hoe participatie weerstand kan wegnemen. Participatie zou in sommige gevallen wellicht juist tot meer weerstand kunnen leiden, die tot uiting komt tijdens of na afloop van

het participatieproces. De volgende lessen werden uit de interviews gehaald over hoe om te gaan met deze dilemma's:

- ***Hoe eerder de mogelijkheid tot participatie wordt geboden in een projectproces, hoe groter de invloed kan zijn op het verminderen van weerstanden.***

Participatieprocessen kunnen de besluitvorming van een project vertragen, omdat het een proces is waarbij er meerdere malen tussen verschillende actoren heen-en-weer gegaan moet worden. In het geval van stikstof bijvoorbeeld is er nu, al twee jaar na de uitspraak van de Raad van State, nog steeds geen duidelijkheid over wat er nu precies gaat gebeuren. Toch stelden veel van de geïnterviewden dat een tijdsinvestering in participatie in een vroeg stadium van een project weerstanden later kan voorkomen. Op die manier is participatie niet een vertraging voor, maar een investering in succesvolle en snelle uitvoering van een project binnen het noodzakelijke tijdspad en maakt het de besluitvorming duurzamer.

Een keerzijde hiervan is wel dat aan het begin van een beleidsproces of een projectontwikkeling, de betrokkenheid van mensen kleiner is en het lastiger is om mensen te laten participeren. Zaken zijn in deze fase vaak nog abstract en vaak is het dan nog niet duidelijk welke betekenis beslissingen hebben voor de directe leefomgeving van burgers. Ook is er, zeker in vroege stadia van een project, meer kennis bij burgers nodig om in een beleidsproces te kunnen participeren. Maar in dat geval worden de betrokken burgers de 'nieuwe experts' en wordt het minder duidelijk in hoeverre hun visie ook overeenkomt met niet bij het proces betrokken burgers.

- ***Door voorafgaand aan een participatieproces duidelijk te communiceren waarover meebeslist kan worden en wat met de uitkomsten gedaan wordt, kan weerstand tegen een beslissing die niet volledig overeenkomt met de uitkomsten van het proces worden verminderd.***

Uit gesprekken met interviewpartners blijkt dat participatie over het algemeen niet alle weerstanden kan wegnemen. Vaak is het onmogelijk om in een besluit de wensen en behoeften van iedereen die aan tafel zit mee te nemen. Ook wanneer er goed geluisterd wordt naar alle posities en er ruime financiële compensatie voor negatieve effecten van projecten beschikbaar wordt gesteld, zal niet iedereen het eens zijn met uiteindelijke besluiten. Een gesprekspartner geeft dat aan als '*vertrouwen komt te voet en gaat te paard*': het is lastig op te bouwen, en kan snel omslaan in weerstanden als de overheid of een projectontwikkelaar niet heel goed duidelijk maakt wat men kan verwachten.

Daarom is het belangrijk dat er, voorafgaand aan een participatief proces, naar alle partijen duidelijk gecommuniceerd worden waarover meebeslist kan worden en wat er met de uitkomsten van participatie gedaan wordt. Ook is het belangrijk om te proberen in gesprek te blijven met partijen die het aan het eind van de besluitvorming niet eens zijn met het besluit dat is genomen.

In de toekomst zal dit nog belangrijker worden, wanneer ingrijpendere besluiten genomen zullen moeten worden zoals bijvoorbeeld onteigeningen, die voor pijn en onzekerheid gaan zorgen. Een overheid kan geen van beide wegnemen, hooguit verzachten. Belangrijk is daarom dat er altijd een handelingsperspectief wordt geboden aan degenen die de pijn gaan voelen, of dat knelpunten voor gedragsverandering worden weggenomen.

- ***Ga goed na met wie je in gesprek bent en wie wel en niet door deze gesprekpartners vertegenwoordigd worden***

Om te kunnen participeren in een besluitvormingsproces heeft men over het algemeen een aantal dingen nodig, namelijk kennis, interesse, tijd en in sommige gevallen geld. Niet iedereen heeft deze tot zijn of haar beschikking waardoor het op dit moment vaak dezelfde (soort) mensen zijn die mee kunnen doen aan een participatieproces. Zo ontstaat er een risico dat er buiten de dialoog om weerstanden ontstaan waar geen zicht op is. Om dit te voorkomen is het voor alle deelnemers van belang om goed na te gaan wie er wel en niet aan tafel zitten, wat de belangen van alle partijen zijn en

wiens meningen en behoeftes wel of niet gerepresenteerd worden in het participatieproces. Van belang is ook om te weten wat er voorafgaand aan een participatieproces speelt. Onderliggende onvrede met de overheid of eerdere negatieve ervaringen (*bijvoorbeeld: 'Wat vroeger normaal was, mag nu niet meer...'*) moeten daarbij in beeld komen.

- ***In het betrekken van mensen bij een besluitvormingsproces gaan diversiteit en het horen van het 'stille midden' boven kwantiteit.***

De gesprekken met de interviewpartners geven aan dat voor een succesvol en duurzaam besluitvormingsproces het betrekken van een diverse groep mensen van groter belang is dan het betrekken van een groot aantal mensen. Ook is het volgens de geïnterviewden belangrijk om het 'stille midden' te horen. Daarvoor moet je op zoek gaan naar de juiste taal en vormen van communicatie om verschillende mensen te kunnen bereiken.

- ***Weerstand en conflict bij participatie horen bij participatie en zijn niet noodzakelijk negatief***

Gesprekspartners verschillen van mening over 'conflict' als framing. Eén geïnterviewde geeft aan dat voor een succesvol participatieproces het van belang is dat de overheid een participatieproces niet als een conflict benadert, want dat kan ertoe leiden dat het proces juist uit de hand loopt.

'(Populaire) media hebben ook de neiging om een besluitvormingsproces als een conflict te framen.

Dat is een eenvoudige en logische verhaallijn voor de media, maar kan participatie in de praktijk negatief beïnvloeden omdat de framing van een zaak als 'conflict' een goede dialoog in de weg staat.'

Maar volgens een andere geïnterviewde geeft conflictanalyse aan dat een conflict op zichzelf een goed participatieproces zeker niet in de weg hoeft te staan. Misschien is het ontbreken van conflict wel een signaal van gebrek aan betrokkenheid, wat goede participatie in de weg kan staan. Conflict laat zien dat er engagement is en kan ook creativiteit losmaken. Mediation kan vervolgens een rol spelen bij het oplossen van conflicten, maar de aandacht voor mediation- en conflictbeheersingscapaciteiten bij praktijkprofessionals lijkt tot dusver beperkt.

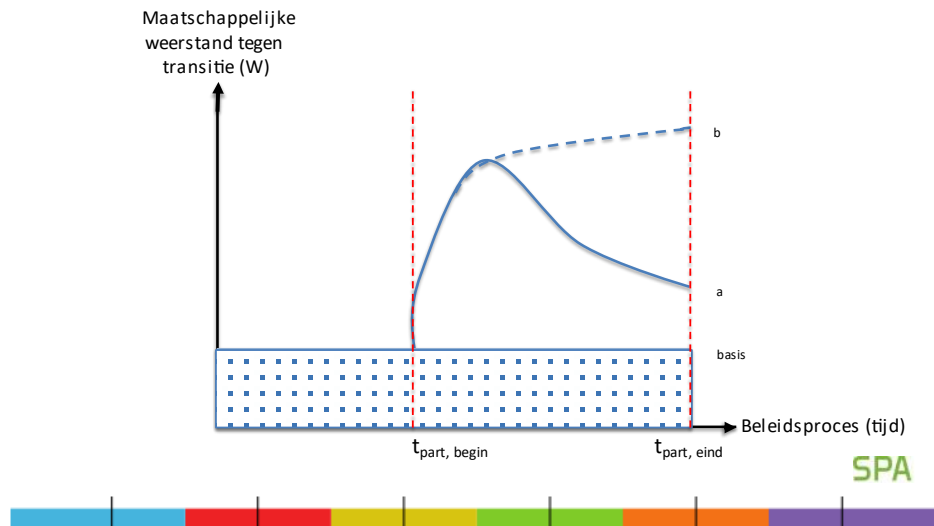
Maatschappelijke weerstanden tegen transitie en participatie: een hypothese voor discussie

Geanalyseerde literatuur en interviews samen geven – voor discussie - aanleiding tot een hypothese over de samenhang tussen maatschappelijke weerstanden tegen transitie en participatieprocessen. Deze is schematisch weergegeven in Figuur 3.1.

- Beleidsprocessen over transitie starten lang voordat een participatieproces begint. Op dat tijdstip ($t=0$) is al een bepaalde maatschappelijke basisweerstand tegen politiek en beleid aanwezig, die zich onder andere uit in weerstand tegen transitieprocessen en klimaatbeleid (W_{basis}).
- Op een zeker tijdstip ($t= t_{part,begin}$) start het participatieproces. Daardoor beginnen burgers zich pas te realiseren dat ze een mening hebben over het onderliggende transitieproces. Ook meningen die niet in overeenstemming zijn met het voorziene transitieproces komen nu pas tot articulatie. De maatschappelijke weerstand zou dus door het participatieproces in eerste instantie eerder toe, dan af kunnen nemen.
- De weerstand bereikt vervolgens een zeker maximum en neemt daarna bij een succesvol participatieproces af door de opgestarte dialoog, die een zekere toenadering geeft van de verschillende standpunten tot elkaar.
- Maar het is waarschijnlijk dat niet iedereen zich zal kunnen vinden in de uitkomsten van het participatieproces. De maatschappelijke weerstand aan het einde van een participatieproces is daarom waarschijnlijk hoger dan in het begin van het proces (W_a).

- Het is ook mogelijk dat tijdens het participatieproces een escalatie optreedt en gearticuleerde meningen niet nader tot elkaar komen. De maatschappelijke weerstand blijft dan toenemen tot aan het einde van het participatieproces (W_b).

Figuur 3.1 Maatschappelijke weerstand tegen transitie en participatie – een hypothese



3.2 Behoefte aan kennis in de praktijk

De gesprekken met de interviewpartners bevestigen het beeld dat beleidsparticipatie de komende jaren een grote vlucht gaat nemen. De Omgevingswet en de Regionale Energiestrategieën nemen daarbij een belangrijke plaats in, maar er zijn meer politieke kwesties met ruimtelijke impacts die de komende jaren een belangrijke rol gaan spelen. Dat geldt onder meer voor stikstof en de Natura2000 gebieden, en voor de vliegvelden Lelystad en Schiphol. Bij al deze beleidsvraagstukken is weerstand op projectbasis mogelijk, naast en bovenop de bestaande diepere onvrede met politiek en beleid die onder meer tot uiting komt in verzet tegen klimaatbeleid en transitie in het algemeen.

Uit de verkenning komen een aantal lessen naar voren wat betreft behoefte aan kennis over 'weerstand' in de praktijk:

- **Vooraf behoefte aan praktijkkennis, voorbeelden, tips**

De gesproken interviewpartners uit de participatiepraktijk hebben vooral behoefte aan praktische kennis en tips, en aan voorbeelden over hoe is omgegaan met weerstanden in de praktijk. Er bestaat geen of minder behoefte aan theoretische verdieping op dit gebied. Eén gesprekspartner geeft bijvoorbeeld aan behoefte te hebben aan een *'handreiking hoe om te gaan met weerstanden en uiteenlopende visies bij andere burgerinitiatieven'*.

In de praktijk wordt er ook al heel veel geleerd. *'De eerste reactie van ons burgerinitiatief was om de actiegroep van burgers die tegengas gaf niet serieus te nemen, ze af te serveren als 'boze oude witte mannen' die alles te duur vinden, vooral waterstof als optie willen en met ongefundeerde stellingen komen. Maar dat moet je niet doen. Tegenover hun boosheid zetten wij nu een constructief geluid door handelingsperspectief te bieden. We besteden extra aandacht aan een positief geluid op onze*

eigen site en proberen onze eigen achterban nog meer te mobiliseren door een nog fijnmaziger netwerk op te bouwen in de wijk'. Het is ook belangrijk om dit soort lessen vast te houden, zodat anderen ervan kunnen leren.

- **Die moeten gevoed worden door verdieping en samenbrengen theorie**

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 is de kennis op het gebied van weerstanden nog verre van volledig en zijn zelfs definities en indelingen van 'weerstanden' nog verre van compleet. Daarom moeten te geven praktische kennis en tips wel gevoed worden door een verdere ontwikkeling van de theorie, door het nog meer volgen en analyseren van praktijkcases en vooral door synthese van verschillende theorieën en denkrichtingen over het omgaan met weerstanden.

- **Niet gevoeld, wel vaak aangegeven: noodzaak tot opleiding praktijkprofessionals voor vaardigheden om te kunnen omgaan met weerstanden**

De gesproken praktijkprofessionals zelf geven niet zozeer aan dat ze behoefte hebben aan opleiding. De gesproken onderzoekers en beleidsmakers doen dat wel. *'Vaardigheden zijn belangrijk. Je hebt mediators nodig. Bèta's moeten leren ontwerpen naar de behoeften van mensen en gamma's moeten leren hoe die behoefte goed te peilen.'* Met name gemeenten zouden meer opleiding kunnen gebruiken, volgens een praktijkbetrokkene. *'Bij veel gemeenten bestaat nog een groot gebrek aan kennis over participatie en aan vaardigheden om daarmee om te gaan bij ambtenaren. VNG heeft wel al een aantal participatietools, maar het onderwerp leeft nog onvoldoende bij de gemeenten.'*

Ook merken betrokken burgers soms dat ze zelf nieuwe vaardigheden nodig zouden hebben voor het omgaan met weerstanden. *'Je moet weerstand omarmen. Alleen door open te staan voor de argumenten van je tegenstanders kom je tot een zinvolle discussie en kun je samen voortgang boeken. Dat kan ik zelf niet, daar ben ik niet de juiste persoon voor.'*

Er bestaan al opleidingen voor praktijkprofessionals die aandacht besteden aan conflictbeheersing, zoals de hbo opleidingen in Nijmegen en Amsterdam, maar onduidelijk is hoe die opleidingen aansluiten bij verschillende praktijkbehoeften. Een geïnterviewde op ministerieniveau suggereert verder dat allerlei andere niveaus van leren ook zouden kunnen helpen, zoals bijvoorbeeld intervisiegesprekken.

- **Belangrijk om meer te leren over het 'stille midden'**

Voorstanders én expliciete tegenstanders laten vaak van zich horen. Die groepen kunnen daarom ook goed de dialoog met elkaar aangaan, zolang het conflict niet een emotioneel niveau raakt waarbij de tegenstanders elkaar als persoon of groep gaan uitsluiten. Gesprekspartners geven aan dat het daarom misschien wel het belangrijkste is om meer te weten te komen over het 'stille midden'. Kennis van die groep kan volgens geïnterviewden een beter beeld geven van wat er 'echt' leeft in een wijk, naast de geluiden van voor- en tegenstanders, en van het draagvlak voor verandering:

'Wat betreft kennis over de mensen die zich niet laten horen, valt er nog veel te behalen. Je weet niet veel over hen. Wat wel bekend is dat er in de meeste wijken waardevolle partijen bestaan die kunnen helpen om dichter bij deze mensen te komen. Deze 'wijkvogels', bijvoorbeeld wijkartsen, religieuze leiders of leiders binnen sportverenigingen, hebben het vermogen om dichter bij de leefwereld van (ontevreden) mensen te komen.'

‘Vraag is ook hoe je de mensen mee kunt nemen die vooral ontzorgd willen worden, die niet actief willen deelnemen aan discussies maar hooguit in actie komen als iets hun concrete eigenbelang raakt.’

- **Aansluiting tussen lokale, provinciale en nationale beleidsniveaus kan verbeterd worden**

Een behoefte die met name op het gebied van de ministeries gevoeld wordt is hoe kennis die lokaal wordt opgedaan ook het landelijke niveau kan bereiken. *‘Er zou meer aandacht kunnen zijn voor een goede verbinding tussen het lokale, regionale en landelijke niveau, zodat de uitkomsten van participatieprocessen ook weer op nationaal niveau terugkomen en gebruikt kunnen worden.’*

Omgekeerd is op lokaal niveau ook kennis en begrip nodig voor de dingen die spelen op een nationaal niveau. *‘Als ministerie heb je met name ook te maken met een politiek schaakbord, dat wil zeggen de besluitvorming in de Tweede Kamer. Die is niet altijd doorzichtig voor burgers en belanghebbenden, waardoor je vertrouwen in het proces kunt verliezen.’*

- **Omgaan met weerstanden voorafgaand en na afloop van een participatieproces en omgaan met onderliggende weerstanden tegen politiek en beleid in het algemeen zijn nog niet in beeld**

Er is ook onduidelijkheid over hoe om te gaan met weerstanden die niet tijdens het participatieproces op tafel komen, maar die al eerder bestaan, die kunnen ontstaan door kaders die gezet worden in een beleidsfase waarin burgers nog niet aan tafel zitten, of die blijven bestaan door ontevredenheid met de uitkomsten van het participatieproces. *‘Farmers Defense Force (FDF) zit bij stikstof niet meer aan tafel. De theorie zegt dat je er dan voor moet zorgen dat de belangen van FDF ook mee worden gewogen, maar in de praktijk is dat natuurlijk lastig. Ook is het lastig bij beleidsvorming op andere terreinen, zoals bij het bouwen van nieuwe wegen, om mensen in een vroege, vaak nog abstracte fase, te laten participeren.’* Verschillende onderzoekers zijn daarnaast bezig met maatschappelijke onvrede over politiek en beleid in relatie tot rechtspopulisme, maar de verbinding met klimaat- en transitiecepticisme lijkt daarbij nog niet expliciet onderzocht.

3.3 Netwerk vervolgonderzoek

De verkenning maakt duidelijk dat er al heel veel gebeurt op het gebied van participatie en dat ‘weerstand’ daarbij op verschillende manieren aan de orde komen, zonder dat er nog een integraal beeld is van die weerstanden en hoe daarmee om te gaan. Het netwerk van partijen die geïnteresseerd zijn in vervolgonderzoek kan globaal onderverdeeld worden in:

- **Ministeries/ landelijk niveau**

In ieder geval de ministeries IenW, BZK en EZK zijn actief bezig met participatie. Daarbij komen ook weerstanden aan de orde, zonder dat hier vooralsnog systematisch of gecoördineerd naar gekeken lijkt te worden. Aanspreekpunten zijn onder meer

- (knooppunt participatie),
- BZK Dialoog en Ethiek – Erik Pool;
- BZK Aardgasvrije Wijken – Jaap Drooglever;
- EZK Participatie - Charlotte Koot

Andere mogelijke aanspreekpunten zijn ambtenaren die met specifieke beleidsdossiers bezig zijn (o.a. Suzanne Plugge – stikstof, luchtvaart) en RVO (niet betrokken bij dit verkennende onderzoek).

- **Regionaal/ lokaal niveau**

Met de Omgevingsvisies en de Regionale Energiestrategieën zal de grootste kennisbehoefte op het gebied van participatie en weerstanden in de toekomst vermoedelijk liggen bij provincies, gemeenten en RES-regio's. Maar ook waterschappen zijn mogelijk gebruikers van kennis op dit gebied in de toekomst.

- **Onderzoekers**

Tal van Nederlandse en buitenlandse universiteiten en gespecialiseerde onderzoeksbureaus zijn op dit moment bezig met participatie, waarbij ook weerstanden expliciet of impliciet aan de orde komen. Maar niemand lijkt tot dusver het hele domein van weerstanden bij transities te bestrijken (zowel attitude/weerstanden tegen politiek en overheid in het algemeen als projectgerichte weerstanden). Daarom is het van belang verschillende kennisgebieden te betrekken, waaronder ten minste

- Public participation, acceptance, opposition
- Environmental & energy justice
- Conflict & polarisation studies
- Populism studies

In dit netwerk zijn de overheden - en de contactpersonen daar - potentiële leveranciers van praktijkkennis, gebruikers van praktijkkennis en opdrachtgevers. Onderzoekers zijn potentiële leveranciers van theoretische kennis, cursus- en trainingsaanbieders en gevers en opdrachtnemers. Potentiële financiering voor onderzoek op het gebied van weerstanden kan ook uit de traditionele wetenschappelijke hoek komen (NWO, Horizon Europe).

4. Conclusies en aanbevelingen vervolgonderzoek

4.1 Conclusies

Dit verkennende onderzoek geeft een eerste beeld van bestaande kennis op het gebied van weerstanden tegen transitie in relatie tot participatie, van de kennisbehoefte van praktijkprofessionals op dit gebied en van het bestaande kennisnetwerk dat eventueel als basis kan dienen voor vervolgonderzoek en een 'community of practice'. De belangrijkste conclusies zijn hieronder weergegeven.

Weerstanden

- **Meningsverschillen over framing** – mag/moet je weerstanden en conflict als zodanig benoemen? Is het benoemen van het begrip 'weerstand' en het 'overwinnen van weerstanden' niet een top-down benadering vanuit beleid die op zichzelf al weerstanden kan oproepen bij burgers?
- **Meningsverschillen over reikwijdte participatie** – impliciete verwachting in literatuur en volgens sommige gesprekspartners bij participatieprocessen is vaak dat het mogelijk is om door goede participatie een representatieve of tenminste diverse groep burgers te laten participeren die vervolgens tot consensus of een gedragen meerderheidsbeslissing kan komen. Participatie is in die opvatting een middel om weerstanden te voorkomen en conflicten op te lossen en daardoor draagvlak voor beleidsbeslissingen te creëren. Andere gesprekspartners geven aan dat het doel van participatie niet moet zijn om tot consensus te

willen komen. Wel moet dat doel altijd vooraf heel helder gemaakt worden voor alle deelnemers.

- **Ontbreken van omvattende definities en indelingen** – Er zijn verschillende definities van het begrip ‘weerstanden’ in de literatuur, maar die lijken niet het hele terrein te omvatten. Ook ontbreken er omvattende indelingen van het begrip weerstanden in relatie tot participatie.

Participatiedilemma’s

Dit onderzoek leverde ook zicht op een aantal dilemma’s voor participatie als manier om weerstanden te voorkomen:

1. Participatie heeft tijd nodig om vertrouwen te kunnen opbouwen via een langdurige relatie tussen overheid en burgers. Dat vraagt een zeker in het begin een lange tijdsinvestering, maar het halen van verregaande transitiedoelen binnen enkele decennia vraagt juist om snelle opschaling en sjablonering van geleerde lessen op projectniveau.
2. Hoe vroeger burgers kunnen participeren in beleidstrajecten, hoe meer invloed ze kunnen uitoefenen op de richting van het beleid. Maar burgers hebben vaak geen zin, tijd en vaardigheden om deel te kunnen nemen aan abstracte beleidsplannen.
3. De mening van het ‘stille midden’ moet volgens veel gesprekspartners gehoord worden, maar tegelijk heeft dat stille midden ook het recht om niet ‘over alles een mening te hoeven hebben’ en besluitvorming juist aan de representatieve democratie over te laten.

Kennisbehoefte

- **Er zijn veel meer professionals met competenties op het gebied van omgaan met weerstanden nodig in de toekomst** – Omgevingswet, RES-regio’s en ruimtelijke vraagstukken die samenhangen met transitie en leefwereld van burgers in het algemeen zullen in de toekomst veel vaker weerstanden oproepen. De behoefte aan professionals met de juiste competenties om met weerstanden om te kunnen gaan die hiermee om kunnen gaan zal dan ook sterk toenemen in de komende jaren, met name bij lagere overheden.
- **Kennisbehoefte is vooral praktisch, maar de theorie daarachter moet nog meer vorm krijgen** – De kennisbehoefte bij praktijkprofessionals en burgers lijkt vooral praktisch gericht, met makkelijk toegankelijke tips, handreikingen en voorbeelden van andere cases. Om die te kunnen leveren moet de theorie daarachter nog meer vorm krijgen en meer aandacht besteden aan samenhangen tussen verschillende manifestaties van weerstanden tegen transities. Wat zit er ‘achter’ weerstanden op projectniveau?
- **De juiste manier van communicatie is essentieel** – Interviewpartners benoemen op verschillende manieren de noodzaak tot de juiste communicatie. Genoemde opties zijn onder meer ‘empower not convince’, handelingsperspectief bieden, context geven en uitleggen, voorbeelden geven en beeldtaal en een diversiteit aan communicatiemiddelen afgestemd op een diversiteit aan doelgroepen gebruiken.
- **Stille midden, diversiteit, representativiteit zijn onderbelicht** – Meer zicht op het ‘stille midden’ en de visies van deze burgers lijkt een aandachtspunt voor veel geïnterviewden. Daarmee kan ook de diversiteit van gehoorde meningen vergroot, en een betere basis voor representativiteit van meningen en draagvlak voor beslissingen verkregen worden. Tegelijk hebben sommige gesprekspartners moeite met de begrippen ‘draagvlak’ en ‘representativiteit’ als doel voor, en verwachting van de uitkomst van het participatieproces.
- **Opleidingen met aandacht voor omgaan met weerstanden nodig** - Participatieopleidingen bestaan al op verschillende plaatsen en in verschillende vormen in Nederland, maar er lijkt

nog geen goed overzicht over deze opleidingen. Ook is onduidelijk in hoeverre het begrip 'weerstand' en vaardigheden voor mediation van conflicten daarbij aan de orde komen. Veel gesprekspartners geven ook aan dat het niet zozeer gaat om cognitieve kennis, maar meer om vaardigheden, 'nieuwsgierige houding' en persoonlijke ontwikkeling.

Netwerk

- ***Er zijn verschillende theoretische onderzoeksrichtingen en stromingen, maar die komen nog niet bij elkaar*** – Er zijn een aantal theoretische kennisstromingen die relevant zijn voor het begrip weerstanden. Dat zijn in ieder geval environmental & energy justice, conflictstudies, public participation en onderzoek naar maatschappelijke weerstanden in relatie tot populisme. Tot dusver zijn dit vrij gescheiden onderzoeksgebieden, die nog niet leiden tot een integrale visie op het begrip weerstanden.
- ***Verschillende niveaus van beleidspraktijk sluiten niet op elkaar aan ook*** – veel verschillende ministeries zijn bezig met participatie waarbij deels ook weerstanden aan de orde komen, daarnaast gemeenten, provincies en RES regio's. Onduidelijk is nog hoe de kennisuitwisseling tussen deze beleidsniveaus plaatsvindt.
- ***Opdrachtgeverschap voor verder onderzoek en integratie van kennis lijkt mogelijk vanuit overheid en traditionele kennisfinanciers***- Verder onderzoek en verbinding van kennisgebieden met de praktijk lijkt vooral te moeten komen van traditionele opdrachtgevers: overheden voor praktisch onderzoek en academische kennisfinanciers zoals NWO, Horizon Europe en andere Europese onderzoeksprogramma's.

4.2 Aanbevelingen vervolgonderzoek

Op basis van het uitgevoerde verkennende onderzoek lijken er met name drie kansrijke richtingen te bestaan om weerstanden als begrip een integraal onderdeel te maken van participatie:

Verbinden

De verkenning heeft meer namen van mogelijk relevante onderzoekers en praktijkprofessionals opgeleverd dan in dit korte verkennende onderzoek geïnterviewd konden worden. Er zijn verbindingen gevonden met nog een beperkt aantal onderzoekers, ambtenaren werkzaam bij provincies, grotere en kleinere gemeenten en betrokkenen bij RES regio's en koepelorganisaties van burgerinitiatieven (o.a. EnergieSamen en Buurtwarmte) die de verkenning verder zouden kunnen aanvullen. Inhoudelijk is ook meer verbinding nodig tussen de verschillende kennisgebieden, zodat de participatiepraktijk op projectniveau gevoed kan worden door een beter begrip van de context en achtergronden van weerstanden.

Naast verdieping van het verkennende onderzoek door verdere literatuuranalyse en interviews met gesprekspartners zou een tweede vervolgstap om de uitwisseling van kennis op het gebied van weerstanden te bevorderen kunnen zijn om de bij de verkenning betrokken partijen bijeen te brengen in een workshop. Daarin kunnen de uitkomsten van het onderzoek worden gepresenteerd en bediscussieerd, en vervolgens wellicht eerste stappen worden gezet in de richting van een 'Community of Practice' op het gebied van weerstanden.

Praktijkvoorbeelden volgen en analyseren

De kennisbehoefte bij praktijkprofessionals lijkt vooral te bestaan uit tips, concrete handreikingen en praktijkvoorbeelden. Een aantal van deze voorbeelden bestaat al en is al geanalyseerd (o.a. CCS Barendrecht), maar veel van de relevante voorbeelden spelen nu of in de toekomst (o.a. stikstof, vliegveld Lelystad/Schiphol). Volgen van deze cases door middel van participierend actieonderzoek,

achterhalen waar belangrijke beslismomenten liggen en hoe in de praktijk wordt omgegaan met participatie en weerstanden hierbij kunnen helpen om de kennisbasis op dit gebied te verbreden. Dit kan onder meer bij ministeries, provincies, gemeentes en ook burgerinitiatieven. Speciale aandacht kan daarbij onder meer uitgaan naar het 'stille midden', maar ook naar lessen buiten het al veel onderzochte energiegebied, zoals stikstof en luchtvaart.

Opleidingen inventariseren en (mede) vormgeven

Er lijkt nog geen duidelijk overzicht te bestaan van participatieopleidingen in Nederland en de mate waarin het begrip weerstanden daarin voorkomt. Ook is niet duidelijk waar en hoe praktijkprofessionals die dat willen opgeleid kunnen worden in mediation, conflictbeheersingsvaardigheden en een persoonlijke ontwikkeling die past bij het kunnen omgaan met weerstanden. Een beeld van bestaande opleidingen vormen, mogelijke kennislacunes identificeren en als nodig nieuwe opleidingen mede vormgeven lijken dan ook een derde logische vervolgstap op dit verkennende onderzoek.

Literatuur

- Aitken, M., McDonald, S., & Strachan, P. (2008). Locating 'power' in wind power planning processes: The (not so) influential role of local objectors. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(6), 777–799. <https://doi.org/10.1080/09640560802423566>
- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016). Shifting power relations in sustainability transitions: A multi-actor perspective. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 18(5), 628–649. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1112259>
- Avelino, F., Wittmayer, J. M., Pel, B., Weaver, P., Dumitru, A., Haxeltine, A., Kemp, R., Jørgensen, M. S., Bauler, T., Ruijsink, S., & O’Riordan, T. (2019). Transformative social innovation and (dis)empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, 145(August), 195–206. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.002>
- Batel, S., & Devine-Wright, P. (2014). Towards a better understanding of people’s responses to renewable energy technologies: Insights from Social Representations Theory. *Public Understanding of Science*, 24(3), 311–325. <https://doi.org/10.1177/0963662513514165>
- Batel, S., & Devine-Wright, P. (2018). Populism, identities and responses to energy infrastructures at different scales in the United Kingdom: A post-Brexit reflection. *Energy Research & Social Science*, 43, 41–47. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.05.011>
- Beauchampet, I., & Walsh, B. (2021). Energy citizenship in the Netherlands: The complexities of public engagement in a large-scale energy transition. *Energy Research & Social Science TA - TT -*, 76. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102056>
- Bidwell, D. (2013). The role of values in public beliefs and attitudes towards commercial wind energy. *Energy Policy*, 58, 189–199. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.010>
- Boin, A., & ‘T Hart, P. (2007). *The Crisis Approach BT - Handbook of Disaster Research* (H. Rodríguez, E. L. Quarantelli, & R. R. Dynes, Eds.; pp. 42–54). Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4_3
- Boudet, H. S. (2019). Public perceptions of and responses to new energy technologies. *Nature Energy*, 4(6), 446–455. <https://doi.org/10.1038/s41560-019-0399-x>
- Brunsting, S., De Best-Waldhober, M., Feenstra, C. F. J., & Mikunda, T. (2011). *Stakeholder participation practices and onshore CCS: Lessons from the Dutch CCS case Barendrecht*. 4, 6376–6383. <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2011.02.655>
- Burningham, K., Barnett, J., & Walker, G. (2015). An Array of Deficits: Unpacking NIMBY Discourses in Wind Energy Developers’ Conceptualizations of Their Local Opponents. *Society & Natural Resources*, 28(3), 246–260. <https://doi.org/10.1080/08941920.2014.933923>
- Calero Valdez, A., Kluge, J., & Ziefle, M. (2018). Elitism, trust, opinion leadership and politics in social protests in Germany. *Energy Research & Social Science*, 43, 132–143. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.05.025>
- Cashmore, M., Rudolph, D., Larsen, S. V., & Nielsen, H. (2019). International experiences with opposition to wind energy siting decisions: Lessons for environmental and social appraisal. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(7), 1109–1132. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1473150>
- Cass, N., & Walker, G. (2009). Emotion and rationality: The characterisation and evaluation of opposition to renewable energy projects. *Emotion, Space and Society*, 2(1), 62–69. <https://doi.org/10.1016/j.emospa.2009.05.006>
- Cattino, M., & Reckien, D. (2021). Does public participation lead to more ambitious and transformative local climate change planning? *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 52, 100–110. <https://doi.org/10.1016/J.COSUST.2021.08.004>

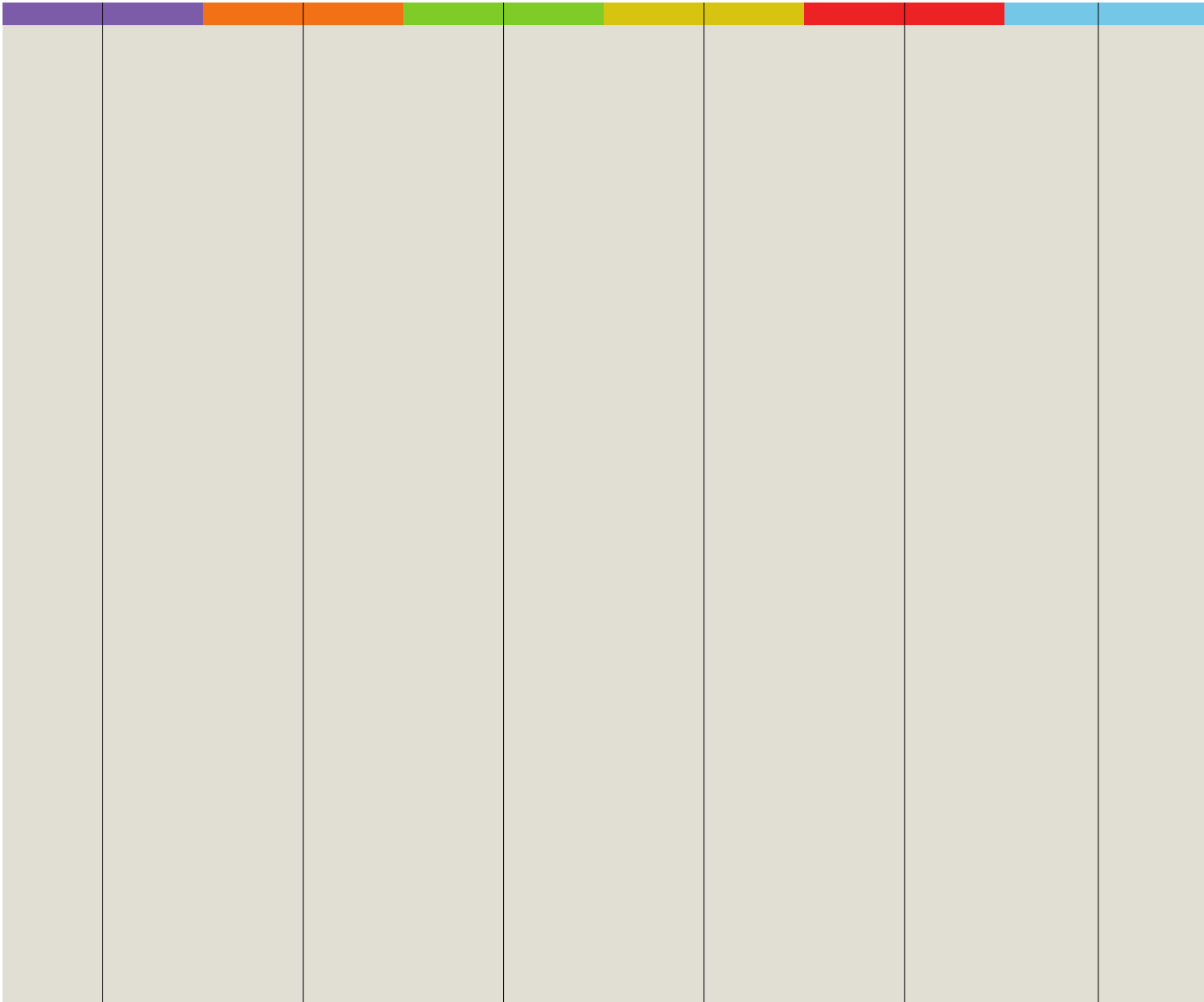
- Clausen, L. T. (2017). No interest in landscape? The art of non-participation in Danish landscape planning. *Landscape Research*, 42(4), 412–423. <https://doi.org/10.1080/01426397.2016.1206870>
- Cowell, R., Bristow, G., & Munday, M. (2011). Acceptance, acceptability and environmental justice: The role of community benefits in wind energy development. *Journal of Environmental Planning and Management*, 54(4), 539–557. <https://doi.org/10.1080/09640568.2010.521047>
- de Vries, G. (2016). How Positive Framing May Fuel Opposition to Low-Carbon Technologies: The Boomerang Model. *Journal of Language and Social Psychology*, 36(1), 28–44. <https://doi.org/10.1177/0261927X16663590>
- Ellis, G., Barry, J., & Robinson, C. (2007). Many ways to say ‘no’, different ways to say ‘yes’: Applying Q-Methodology to understand public acceptance of wind farm proposals. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(4), 517–551. <https://doi.org/10.1080/09640560701402075>
- European Social Survey (2018) European Attitudes to Climate Change and Energy: Topline Results from Round 8 of the European Social Survey, London
- Ford, A., & Newell, P. (2021). Regime resistance and accommodation: Toward a neo-Gramscian perspective on energy transitions. *Energy Research and Social Science*, 79. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102163>
- Fraune, C., & Knodt, M. (2018). Sustainable energy transformations in an age of populism, post-truth politics, and local resistance. *Energy Research & Social Science*, 43, 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.05.029>
- Geels, F. W. (2014). Regime Resistance against Low-Carbon Transitions: Introducing Politics and Power into the Multi-Level Perspective. *Theory, Culture & Society*, 31(5), 21–40. <https://doi.org/10.1177/0263276414531627>
- Giordano, L. S., Boudet, H. S., Karmazina, A., Taylor, C. L., & Steel, B. S. (2018). Opposition ‘overblown’? Community response to wind energy siting in the Western United States. *Energy Research & Social Science*, 43, 119–131. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.05.016>
- Holland Rijnland (2021) Regionale Energiestrategie - Het stille midden betrekken bij de energietransitie
- Huijts, N. M. A. (2018). The emotional dimensions of energy projects: Anger, fear, joy and pride about the first hydrogen fuel station in the Netherlands. *Energy Research & Social Science*, 44, 138–145. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.04.042>
- Isoaho, K., & Markard, J. (2020). The Politics of Technology Decline: Discursive Struggles over Coal Phase-Out in the UK. *Review of Policy Research*, 37(3), 342–368. <https://doi.org/10.1111/ropr.12370>
- Kammermann, L., & Dermont, C. (2018). How beliefs of the political elite and citizens on climate change influence support for Swiss energy transition policy. *Energy Research & Social Science*, 43, 48–60. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.05.010>
- Karapin, R. (2020). Household Costs and Resistance to Germany’s Energy Transition. *Review of Policy Research*, 37(3), 313–341. <https://doi.org/10.1111/ropr.12371>
- Kemmers, R., & Waal, J. van der. (2018). Burgers op afstand? Naar een beter begrip van ontevreden burgers. *De Kracht van Verontwaardiging*, 72–87.
- Martinez, N. (2020). Resisting renewables: The energy epistemics of social opposition in Mexico. *Energy Research & Social Science*, 70, 101632–101632. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101632>
- Mees, H., Uittenbroek, C.J., Hegger, D. & Driessen, P. (2019) From citizen participation to government participation: an exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3):198–208

- Ogilvie, M., & Rootes, C. (2015). The impact of local campaigns against wind energy developments. *Environmental Politics*, 24(6), 874–893. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1063301>
- Palm, R., Bolsen, T., & Kingsland, J. T. (2020). 'Don't Tell Me What to Do': Resistance to Climate Change Messages Suggesting Behavior Changes. *Weather, Climate, and Society*, 12(4), 827–835. <https://doi.org/10.1175/WCAS-D-19-0141.1>
- Perlaviciute, G., Schuitema, G., Devine-Wright, P., & Ram, B. (2018a). At the Heart of a Sustainable Energy Transition: The Public Acceptability of Energy Projects. *IEEE Power and Energy Magazine*, 16(1), 49–55. <https://doi.org/10.1109/MPE.2017.2759918>
- Perlaviciute, G., Steg, L., Contzen, N., Roeser, S., & Huijts, N. (2018b). Emotional responses to energy projects: Insights for responsible decision making in a sustainable energy transition. *Sustainability (Switzerland)*, 10(7). <https://doi.org/10.3390/su10072526>
- Rasch, E. D. D., & Köhne, M. (2017). Practices and imaginations of energy justice in transition. A case study of the Noordoostpolder, the Netherlands. *Energy Policy*, 107(November 2016), 607–614. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.03.037>
- Rogers, J. C., Simmons, E. A., Convery, I., & Weatherall, A. (2008). Public perceptions of opportunities for community-based renewable energy projects. *Energy Policy*, 36(11), 4217–4226. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.07.028>
- Scherhauer, P., Höltinger, S., Salak, B., Schuppenlehner, T., & Schmidt, J. (2017). Patterns of acceptance and non-acceptance within energy landscapes: A case study on wind energy expansion in Austria. *Energy Policy*, 109, 863–870. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.05.057>
- Stefes, C. H. (2020). Opposing Energy Transitions: Modeling the Contested Nature of Energy Transitions in the Electricity Sector. *Review of Policy Research*, 37(3), 292–312. <https://doi.org/10.1111/ropr.12381>
- Stefes, C. H., & Hager, C. (2020). Resistance to Energy Transitions. *Review of Policy Research*, 37(3), 286–291. <https://doi.org/10.1111/ropr.12390>
- Stegemann, L., & Ossewaarde, M. (2018). A sustainable myth: A neo-Gramscian perspective on the populist and post-truth tendencies of the European green growth discourse. *Energy Research & Social Science*, 43, 25–32. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.05.015>
- Schulz, M., Steen, M. V. D., & Schröer, L. (n.d.). *Andrea Frankowski Omgaan met verlies in transitie Voorbij een focus op koplopers*.
- Terwel, B. W., ter Mors, E., & Daamen, D. D. L. (2012). It's not only about safety: Beliefs and attitudes of 811 local residents regarding a CCS project in Barendrecht. *International Journal of Greenhouse Gas Control*, 9, 41–51. <https://doi.org/10.1016/j.ijggc.2012.02.017>
- van der Horst, D. (2007). NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy Policy TA - TT*, 35(5), 2705–2714. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.012>
- van der Ploeg, J. D. (2020). Farmers' upheaval, climate crisis and populism. *The Journal of Peasant Studies*, 47(3), 589–605. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1725490>
- Verloo, N. (n.d.) *Van participatie tot conflict: Reflectie en toekomstvisie van participatie in Entréegebied Gulden Winckel*.
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J., van Buuren, A. (2019) *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen - kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Wamsler, C., Alkan-Olsson, J., Björn, H., Falck, H., Hanson, H., Oskarsson, T., Simonsson, E., & Zelmerlow, F. (2020). Beyond participation: When citizen engagement leads to undesirable outcomes for nature-based solutions and climate change adaptation. *Climatic Change*, 158(2), 235–254. <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02557-9>
- Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*.

- Wolf, E. (2015). How Policy Institutions Filter Conflict The (De)Escalation of Policy Conflict through Closing Down or Opening up the Space for Contestation. *Lowndes and Roberts* 47 (1).
- Wolf, E. E. A. (n.d.). *How policy conflict escalates The case of the Oosterweel highway in Antwerp*.
- Wolf, E. E. A. (2021). Dismissing the 'Vocal Minority': How Policy Conflict Escalates When Policymakers Label Resisting Citizens. *Policy Studies Journal*, 49(2), 640–663.
<https://doi.org/10.1111/psj.12370>
- Wolf, E. E. A., & Dooren, W. V. (2017). How policies become contested: A spiral of imagination and evidence in a large infrastructure project. *Policy Sciences*, 50(3), 449–468.
<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9275-3>
- Wolf, E. E. A., & Dooren, W. V. (2018a). 'Time to move on' or 'taking more time'? How disregarding multiple perspectives on time can increase policy-making conflict. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(2), 340–356. <https://doi.org/10.1177/2399654417712243>
- Wolf, E. E. A., & Dooren, W. V. (2018b). Conflict reconsidered: The boomerang effect of depoliticization in the policy process. *Public Administration*, 96(2), 286–301.
<https://doi.org/10.1111/padm.12391>
- Wolf, E. E. A., & Dooren, W. V. (2021). Fatal remedies. How dealing with policy conflict can backfire in a context of trust-erosion. *Governance*, 34(4), 1097–1114. <https://doi.org/10.1111/gove.12630>
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35(5), 2683–2691.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.001>

Websites


- <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/omgaan-met-weerstand-hoe-krijg-je-anderen-mee>
- <https://www.aardgasvrijewijken.nl/themas/participatie+en+communicatie2/kalenderpc/2013850.aspx>
- <https://buurtwarmte.energiesamen.nu/evenementen/113/omgaan-met-weerstand---het-gesprek-met-het-midden>
- <https://www.twynstragudde.nl/hubfs/Inspiratieplaat%20Participatie%20RES-V6.pdf>



| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

SPA

New Solutions for Sustainability



Weerstand tegen transities en de rol van participatie – een verkenkend onderzoek

Eindrapport voor het
Kennisknooppunt Participatie van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bijlage Interviewverslagen

SPA

New Solutions for Sustainability

Eindrapport

SPA 1029.1

Weerstand tegen transitie en de rol van participatie – verkennend onderzoek
Kennisknooppunt Participatie, Directie Participatie, Ministerie van Infrastructuur en
Waterstaat

Auteurs

Stephan Slingerland
Maxime Köse

Contact

Stephan Slingerland
s.slingerland@spasustainability.eu
+31 6 10358795

SPA Sustainability

Phia Berghoutlaan 22
2343 PN Oegstgeest
Netherlands

Eindrapport
14-1-2022

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Interview Saskia Bisschops, Open Universiteit | 5 |
| Interview Brid Walsh, Universiteit Leiden | 7 |
| Interview Tjitske Veldkamp, voorzitter burgerinitiatief Duurzame Energie Merenwijk en communicatieprofessional | 9 |
| Interview Alex Brenninkmeijer, voorzitter Commissie Brenninkmeijer over Participatie | 11 |
| Interview Suzanne Plugge, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 13 |
| Interview John Grin, Universiteit van Amsterdam | 15 |
| Interview Carina Dijkhuis, Zelfstandig Energieadviseur | 18 |
| Interview Kristel Lammers, Directeur Nationaal Programma RES | 19 |
| Interview Eva Wolf, Universiteit Tilburg | 21 |
| Interview Debbie van Haastrecht, Gemeente Oegstgeest | 22 |
| Interview Charlotte Koot, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat | 24 |
| Interview Jaap Drooglever, Ministerie van Binnenlandse Zaken | 26 |
| Interview Brandon Pouw, Provincie Zuid-Holland | 28 |
| Interview Judith Klungers, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) | 30 |

Interview Saskia Bisschops, Open Universiteit

15 november 2021

Achtergrond

Saskia werkt bij de Open Universiteit aan een promotieonderzoek naar burgerinitiatieven en participatie. Daarnaast werkt ze samen met de Provincie Zuid-Holland aan een onderzoek voor het Kennisknooppunt participatie gericht op de mogelijke keerzijden van participatie. In dat laatste wordt half december een expertsessie georganiseerd over de vraag of participatie inderdaad het wederzijds vertrouwen tussen de betrokken partijen vergroot. Haar stelling is dat burgerinitiatieven en participatie ook om beleidsverandering vragen. Over participatie en besluitvorming stelt ze dat participatie nooit losgezien kan worden van politieke besluitvorming.

Wat is weerstand

Weerstand tegen transities is een lastig fenomeen, dat kan van alles betekenen. Soms is dat een krachtige tegenbeweging en organiseren burgers of sociale ondernemers zich om de transitie naar duurzaamheid te versnellen. Soms ontstaat weerstand in een participatieproces, bijvoorbeeld doordat de rolverdeling dubbelzinnig is, de emoties hoog oplopen door een gebrek aan vertrouwen, of door te grote verwachtingen van alle partijen over de samenwerking bij participatie. Als die dan niet worden waargemaakt, bijvoorbeeld doordat de overheid niet duidelijk maakt waarover wel en niet beslist kan worden, dan kan dat ook teleurstelling veroorzaken en opgebouwd vertrouwen beschadigen. Daardoor kan participatie uiteindelijk omslaan in weerstand. In het project Goudasfalt in Gouda, waar Saskia uitgebreid onderzoek naar heeft gedaan, zie je dat weerstand ontstaat, maar ook dat het weer weggenomen kan worden.

Verminderen weerstanden

Participatie moet in ieder geval gestroomlijnd worden door het hele beleidstraject om weerstand door het gevoel van gebrek aan invloed op het beleidsproces te voorkomen. Dat is ook in het belang van projectontwikkelaars, die op die manier wellicht weerstanden tegen geplande projecten al in een vroeg stadium kunnen wegnemen. Burgers mogen niet het gevoel krijgen dat ze alleen op losse delen invloed hebben. Daar staat tegenover dat burgers vaak pas betrokken raken als een project dreigt invloed te krijgen op hun directe leefomgeving. Ook is het lastig voor burgers om van het begin van het beleidsproces af al mee te praten, want daar is kennis voor nodig. Wellicht zou je burgers daarvoor moeten opleiden, ook om te voorkomen dat participatie is voorbehouden aan een elite die al relevante kennis heeft. En je zou kunnen werken aan uniforme kwaliteitscriteria voor participatie, zodat het proces in ieder geval goed wordt uitgevoerd.

Beperkingen van participatie

Ongeacht het stadium waarin het beleidsproces zich bevindt, kost participatie ook veel tijd. Sommige burgers hebben meer tijd hebben dan anderen, waardoor er een risico op 'bias' ontstaat. Dit is een andere factor die het lastig maakt voor sommige mensen om mee te praten en die potentieel tot weerstand leidt.

Politiek verzet

Wat betreft politiek verzet en weerstanden tegen transities leven we in een duale tijd. De meeste mensen realiseren zich dat klimaatverandering een probleem is en dat transities nodig zijn, maar blijven zitten met de vraag of de oplossingen vooral bij hen of bij anderen liggen en welke rol de overheid hierin moet spelen. Je ziet ook dat processen opeens heel snel kunnen omslaan. Dat was

bijvoorbeeld het geval bij Tata Steel, waar de veroorzaakte vervuiling in korte tijd problematisch werd door een omslag in het publieke debat en het bedrijf met verdergaande maatregelen kwam.

Communiceer over nut en beperkingen van participatie

Belangrijk is om helder te zijn over het nut van participatie. Je moet daarbij reëel zijn met weerstanden. Participatie kan die ook vergroten. En ook een ruime financiële compensatie en een goed uitgevoerd participatieproces kunnen niet altijd alle weerstanden wegnemen. De kloof tussen het individuele en het collectieve belang is bij vraagstukken over verduurzaming immers erg groot. Voor boeren die al generaties op hetzelfde land werken zal dat pijn doen, compensatie of niet. Neem het onteigenen van land in het stikstofdebat. In zulke gevallen is de kloof tussen het individuele en het collectieve belang zo groot, dat je je kan afvragen of participatie dan nog wel nut heeft. In zulke gevallen moet altijd helder blijven wat de uitgangspunten zijn, waarover beslist kan worden. En over wie aan tafel zit, wie niet, en welke macht en positie de verschillende stakeholders hebben. Op die manier kun je allicht de 'zachte' weerstand wegnemen, die ontstaat door angsten of gebrek aan kennis. En blijf altijd in gesprek, ook al kom je met een uitkomst die niet voldoet aan de wensen van degenen die hebben deelgenomen aan het participatieproces.

Kennisbehoefte weerstanden

Wat betreft kennisbehoefte is samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende verkennende onderzoeken van het Kennisknooppunt altijd nuttig. Maar misschien moet je wel de verschillende perspectieven behouden, en niet alles samenvoegen in één gezamenlijke onderzoeks aanpak. Vaak richt onderzoek zich op het proces van participatie. Nieuw onderzoek zou zich meer kunnen richten op de uitkomst van participatie in besluitvorming: Wat moet je bijvoorbeeld doen als het participatieproces goed is uitgevoerd, maar er toch een besluit wordt genomen dat niet tegemoet komt aan de wensen van degenen die hebben geparticipeerd of tot een minder duurzame oplossing leidt?

Interview Brid Walsh, Universiteit Leiden

November 16th, 2021

Background

With an undergraduate degree in Law and a masters in climate science, Brid comes from a mixed academic background. Since renewable energy technology was introduced in Ireland in the 1990s, she has been particularly interested in resistance to renewables. This interest inspired her PhD research on the social acceptance of wind energy projects in rural Ireland. Currently, Brid teaches several courses at the environmental (policy) department at Leiden University College, among which the course International Environmental Law. As of January 2022, she will (partially) steer away from academics start working at Friends of the Earth as coordinator science communication. According to Brid the societal compartment and the science compartment of energy are currently too often separated and therefore she pleads for a better bridging between the climate science, the state of the art in politics, and what is happening 'on the ground' in society.

Resistance has many reasons that go far deeper than NIMBY

Resistance to transitions is a complicated phenomenon and cannot be explained with merely the NIMBY argument, as academia has repeatedly shown in the last decade. Different people have different reasons to resist transitions that go deeper than this argument and that, in many cases, are justifiable. One reason for people to resist a renewable energy project is that they are or feel excluded from the planning process. Another reason for resistance is people's attachment to their land. This latter reason particularly pertains to people living in rural areas (in the UK and Ireland) where people usually attach a different value to land than people living in urban areas.

Framing of the government perspective is important

When facing resistance, developers and policy makers should not approach resistance as something to 'deal with' and 'overcome', but rather as something to 'engage with' at an early stage of the project planning. In other words: local communities should be given a voice in this process. On the smallest local level, engagement can be practiced through simple 'sandwiches and tea meetings' between projects developers and local communities. On a regional or even national level, guidelines should be put in place on how to engage with resistance. This is something that has been improving in Ireland and the UK in the last couple of years.

Government should investigate what options for change citizens have

Furthermore, governments should be aware of the costs people are faced with if they want to make their house more sustainable. For many people these costs raise far above what they want or can invest in sustainability measures. Thereby, there remains the comparative advantage of having more time, knowledge and money that enables some people to participate more the energy transition than others. To overcome such an inequality and to anticipate resistance, governments should make available grants to enable people to engage the way governments want them to. It should not be forgotten, however, that there are much bigger players in the game and therefore emphasis should not solely be put on individuals.

Different categories of resistance and knowledge gaps

In terms of categorizing different forms of resistance, developers tend to distinct between three categories, namely people who are anti, in favor, or on the fence when it comes to renewable energy. However, something like a typology of resistance does not really exist. Thereby, there also exists a gap in knowledge on how hostility towards energy transitions is related to tendencies towards populism.

Communication is key

Communication is also crucial when engaging with resistance. Politicians as well as scientist carry the responsibility to convey the message about the urgency of an energy transition. For people to be on board with this transition, they must be aware of how it benefits them (on the long term). The message about the energy transition should therefore be well balanced between the aspect of fear and the aspect of hope and tailored to individual target groups. This also means that people who are dubious about the energy transition should be 'brought along' the way, rather than be pushed out of it.

Speed of transition needed is not an argument against participation

It is important to consider that participation in transition might slow down the process of transition. According to Brid there is not really a choice of letting people participate or not because 'the way change unpacks is decided by how people are engaged in change'. Moreover, participation does not necessarily slow down change, according to her, as long as there are concrete plans in place that lay out the path of change. There is much to gain this in this regard when the message is adequate, and when people are supported with practical advice and help on how to participate.

Key lessons

In conclusion, fact remains that there will always be people that remain opposed to any type of energy transition. According to Brid, it is not about getting everyone on board, but instead about getting most people on board with the energy transition. In short, the two most important means to do so are 1. Good communication about the science and 2. Meaningful engagement with the process.

Interview Tjitske Veldkamp, voorzitter burgerinitiatief Duurzame Energie Merenwijk en communicatieprofessional

16 november 2021

Achtergrond

Tjitske is voorzitter van het burgerinitiatief 'Duurzame Energie Merenwijk' (DEM) in Leiden en daarnaast zzp'er en communicatieprofessional voor haar bureau ' &Veldkamp'. Ze werkt op dit moment aan verschillende opdrachten voor de burger-coöperatieve beweging en voor WarmtelinQ (Gasunie).

Duurzame Energie Merenwijk en Tegengas

DEM heeft tot doel bewoners te ondersteunen bij het verduurzamen van hun woning en de opwek van duurzame energie in de wijk te bevorderen. Het burgerinitiatief bestaat 3 jaar en kreeg een jaar geleden te maken met weerstand in de wijk. Een aantal burgers in de wijk richtte een actiegroep 'Tegengas' op, omdat ze vonden dat DEM te activistisch was voor 'van het gas af' en te veel onder één hoedje speelde met de gemeente. De actiegroep bestaat uit vijf actieve leden en zegt tenminste 100 mensen aan achterban te hebben. Actieve leden zijn onder meer burens van Tjitske en een oud-wethouder¹.

De actiegroep heeft tot nu toe twee keer geflyerd, één keer dat de gemeente van alles wil zonder burgers erbij te betrekken en één keer, kort geleden, dat dankzij hen het aanvankelijke gemeentelijke doel om de Merenwijk in 2035 van het gas af te hebben van tafel is. Dat laatste klopt niet, want het was al eerder gebleken dat die datum niet mogelijk was. Tegengas heeft in de bijstelling van het gemeentelijke doel geen rol gespeeld. Verder was Tegengas actief op bewonersavonden, waar ze met veel boosheid kwamen. DEM heeft last van de actiegroep omdat die het gesprek in de wijk over de energietransitie met negatieve berichtgeving ('het kan niet, het is te duur, we worden gedwongen door de gemeente, we moeten wachten tot 2050 dan hebben we waterstof' enz.) beïnvloedt.

Omgaan met Tegengas

De eerste reactie van DEM was om de actiegroep niet serieus te nemen, ze af te serveren als 'boze oude witte mannen' die alles te duur vinden, vooral waterstof als optie willen en met ongefundeerde stellingen komen. Maar dat moet je niet doen. 'Tegenover hun boosheid zetten wij een constructief geluid door handelingsperspectief te bieden. We besteden extra aandacht aan een positief geluid op onze eigen site en proberen onze eigen achterban nog meer te mobiliseren door een nog fijnmaziger netwerk op te bouwen in de wijk. We hebben nu een groep van rond 15 actieve mensen en een e-maillijst van 350 mensen die zijn geabonneerd op onze nieuwsbrief. Die gaan we nog meer betrekken door te polsen waar hun 'energie' en interesses zitten. We hebben al contactpersonen met technische dossiers voor de rond 30 woningtypes in de wijk, maar willen uiteindelijk toe naar het liefst in iedere straat van de wijk een contactpersoon'.

¹ TV: Mogelijk zit het Tegengas dwars dat wij een (forse) subsidie van de provincie hebben gekregen en een goede, structurele samenwerking met de gemeente hebben. Ze verwijten ons dat we wel bij de gemeente aan tafel zitten maar geen vertegenwoordiging van de wijk zijn (dat is ook zo). Ook zijn ze boos dat de gemeente denkt dat ze de participatie in de wijk geregeld hebben door met DEM in gesprek te zijn.

Tjitske is ook in discussie met HOOM, die deze aanpak wil uitrollen op landelijk niveau. Daarbij onderscheiden ze een kleinschalige 'doe-richting' en een grootschalige 'denk-richting'. 'Als ik zie hoeveel tijd dat kost dan zinkt de moed me soms in de schoenen. Maar er is geen alternatief, je moet mensen zien te bewegen'.

Creëren van je eigen weerstand is niet per se negatief

DEM heeft in zeker opzicht de eigen weerstand geactiveerd door een standpunt in te nemen. 'Natuurlijk gaan mensen daar iets van vinden. Je hoopt op een positieve discussie, maar die volgt niet altijd. Je moet in ieder geval altijd mensen betrekken als je woningen individueel wilt verduurzamen. Waterstof gaat te lang duren en industrie en mobiliteit hebben daarbij voorrang, hoge-temperatuur restwarmte is niet altijd haalbaar. Ook voor het onderzoek naar de mogelijkheden voor een kleinschalig lage-temperatuur warmtenet dat op dit moment loopt, geldt: het is én-én. Daarom moet je in gesprek gaan over de verschillende opties en op zoek gaan naar compromissen en samenwerkingsmogelijkheden.' Toch kan er nog wel een clash komen. De gemeente Leiden heeft een onderzoek over de mogelijkheden voor een gecascadeerd warmtenet laten uitvoeren. Het rapport is al klaar, maar nog niet online gezet. Mogelijk levert publicatie van het rapport nieuwe weerstanden op.

Kennisbehoefte

Kennisbehoefte bestaat vooral aan een concreet stappenplan om mensen mee te nemen in de transitie². Er is wel een Buurtwarmte wijkaanpak, maar je zou zo iets ook met de gemeente willen kunnen organiseren zonder een bureau erbij te betrekken. Maar bij veel gemeenten bestaat nog een groot gebrek aan kennis over participatie en aan vaardigheden om daarmee om te gaan bij ambtenaren. Karakteristiek is daarbij een uitspraak van een ambtenaar die Tjitske zich herinnert: 'het is leuk dat jullie meedenken, maar het is uiteindelijk de gemeenteraad die beslist'. VNG heeft wel al een aantal participatietools, maar gemeenten worstelen nog hoe ze een goed participatieproces moeten opzetten. Vraag is ook hoe je de mensen mee kunt nemen die vooral ontzorgd willen worden, die niet actief willen deelnemen aan discussies maar hooguit in actie komen als iets hun concrete eigenbelang raakt. Het klinkt heel soft, maar er zit wel een kern van waarheid in: je moet weerstand omarmen. Alleen door open te staan voor de argumenten van je tegenstanders kom je tot een zinvolle discussie en kun je samen voortgang boeken.

² TV: Een goede participatie aanpak die meer omhelst dan bewonersavonden in de wijk. Participatie betekent dat mensen ook daadwerkelijk invloed hebben op wat er met hun woning en wijk gaat gebeuren en dat bereik je niet door voorlichting. Daar komt bovendien alleen een kleine bovenlaag op af.

Interview Alex Brenninkmeijer, voorzitter Commissie Brenninkmeijer over Participatie

17 november 2021

De heer Brenninkmeijer heeft een groot aantal rollen in het openbaar bestuur vervuld en is een expert op het gebied van participatie. In opdracht van het kabinet was hij onder meer voorzitter van de adviescommissie over participatie in het klimaatbeleid. Sinds de jaren negentig is hij ook bezig met mediation en conflicthantering, d.w.z. het preventief omgaan met belangentegenstellingen.

Representatieve en deliberatieve democratie

De representatieve democratie gaat over politieke strijd en om meerderheidsideeën. Die vorm van democratie is aan erosie onderhevig. Bij deliberatieve democratie is er meer ruimte voor mediation en conflicthantering. Daarbij is het van belang dat mensen in conflicten altijd 'eigenaar' blijven van hun eigen conflict. Een goed voorbeeld hiervan, waar participatie via deliberatieve democratie tot een positieve uitkomst heeft geleid, is het burgerforum in Zuidwest Friesland. Hier leidde de aanloop naar een regionale energiestrategie (RES) eerst tot een conflict maar door een goed opgezette burgerparticipatie en mediation is er toch uiteindelijk met succes een RES opgezet.

Procedures en processen

Overheden en ambtenaren zijn vaak geneigd om bij veranderingen zoals de energietransitie te denken vanuit procedures. Bij procedures staat namelijk al veel vast en kan er stapsgewijs te werk worden gegaan. Dit biedt veel veiligheid en zekerheid, maar, aan de andere kant ook weinig bewegingsruimte. Mensen raken afgestompt door 'inspraakavonden'. Daar komen alleen de 'usual suspects' op af. Om ruimte te maken voor participatie is het daarom beter om te denken in processen in plaats van procedures, omdat processen informeler en dynamischer zijn. Burgers, of 'de samenleving', staan meer open voor processen dan voor procedures.

Overheden zouden zich hierbij ook moeten realiseren dat burgers niet door middel van participatie als 'soldaatjes' in hun procedures ingezet kunnen worden. Mensen die hun energie steken het participeren (in besluitvorming) doen dit namelijk ook vaak omdat ze het leuk en belangrijk vinden. De overheid moet een manier op vinden om hier op een slimme manier gebruik van te maken. Een goed ingericht proces (i.p.v. een procedure) kan hiervoor ruimte bieden. In plaats van een dichtgetimmerde procedure kan daarom beter een open 'inspanningsverplichting om burgers bij het beleid te betrekken' worden vastgelegd. Heel belangrijk zijn daarbij ook de competenties van degenen die zo een proces begeleiden.

Competenties

Bij processen van participatie staat er één belangrijke vraag centraal: Wat zijn de competenties van de mensen die het uitvoeren? Competentie zou je kunnen zien als het ontwikkelen van een gevoeligheid voor waar mensen behoefte aan hebben in een participatieproces. Daarvoor zijn gevoel voor 'logos' (feiten) en 'pathos' (emoties en gevoeligheden) nodig. Voor een succesvol participatieproces is het van belang dat de overheid zo'n proces niet als een conflict benadert, want dat kan ertoe leiden dat het proces juist uit de hand loopt. (Populaire) media hebben ook de neiging om een besluitvormingsproces als een conflict te framen. Dat is een eenvoudige en logische verhaallijn voor de media, maar kan participatie in de praktijk negatief beïnvloeden omdat de framing

van een zaak als 'conflict' een goede dialoog in de weg staat. Voorbeeld is de Telegraaf, die het Amsterdamse burgerforum als 'conflict' bestempelde.

De overheid jaagt vaak zelf tegenstellingen aan. Als een participatieproces als gevolg van gebrekkige competentie van de overheid uit de hand loopt, moet de overheid vervolgens alsnog knopen doorhakken door een machtsbeslissing te nemen. Het is daarom kunst om bij de overheid de gevoeligheid te creëren om mensen in een vroeg stadium en op een goede manier bij het besluitproces te betrekken. Neem bijvoorbeeld de uitfasering van gas. Om mensen bij dit (besluitvormings-)proces te betrekken werkt het niet om mensen van bovenaf te gebieden 'van het gas af te gaan'. Je creëert dan namelijk spanning. Het is belangrijk om de leefwereld van mensen van onderaf te benaderen.

Tegengas en tijd is geld

Weerstand in de vorm van expliciet 'tegengas' tegen duurzame (burger)initiatieven komt ook voor. Burgers kunnen getriggerd worden door het initiatief van andere burgers en zich hiertegen verzetten. Maar verschillende ideeën moeten juist omarmd en vervolgens gemedieerd worden om te zien of juist daaruit nieuwe oplossingen kunnen ontstaan. Je hier tegenin kunnen brengen dat tijd geld is en dat het betrekken van mensen en het stimuleren van dialoog kostbare tijd kost. Maar het pushen van beslissingen zonder betekenisvolle participatie zal echter op lange termijn juist langer duren, onder andere door het risico van langdurige juridische procedures, en de besluitvorming zal niet duurzaam zijn. Er geldt dus: kijk uit voor 'penny wise, pound foulish'.

Niet meepraten

Er blijven ook altijd mensen uit de 'middengroep' die niet mee willen praten, bijvoorbeeld omdat ze daar geen zin in hebben. Om dat te framen als 'recht om niet betrokken te zijn' is onjuist en kan polariserend werken. Hoe kun je daar dan wel mee omgaan? Je wilt namelijk wel hun mening horen. Het kan zijn dat mensen zich afzijdig houden, dan zijn ze geen deel van het gesprek. Om deze mensen toch proberen te betrekken blijft het belangrijk om te proberen zo dicht mogelijk bij de leefwereld van deze mensen te komen: 'Ga naar ze toe'. Dit is ook een van de competenties die overheden en projectontwikkelaars moeten beheersen.

Populisme

Kernpunt van onze samenleving is complexiteit en mensen proberen deze complexiteit op hun eigen manier te begrijpen. Ze zijn 'sense-makers'. Er bestaat een tweedeling tussen mensen die deze complexiteit beter en minder goed begrijpen. Populisten doen aan 'sense making' door de complexiteit in de samenleving proberen te simplificeren met one-liners, anti-overheidsleuzen en wantrouwen. Maar feitelijk zijn er maar heel weinig mensen die helemaal niet open staan voor overleg. Burgerfora kunnen daarom helpen deze tweedeling te verminderen.

Gewoon doen

In conclusie, participatie blijft een lastig onderwerp waarover nog veel onzekerheid bestaat en waar op het gebied van kennis zeker nog het een en ander te verhalen valt. Er zijn genoeg potentiële 'beren op de weg' wat betreft participatie, we moeten toch ergens naartoe. Participatie is een dynamisch proces waarvan je alleen door het te doen kunt leren.

Interview Suzanne Plugge, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

18 november 2021

Achtergrond

Suzanne werkt als omgevingsmanager bij het Ministerie van LNV en is daar betrokken bij complexe beleidsdossiers, met name stikstof, maar ook Lelystad, Schiphol en tracébesluiten voor snelwegen. Eerder was ze participatieadviseur bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Wat is weerstand

Weerstand tegen beleid hoort erbij, zeker als het bij mensen in de buurt komt moet er altijd een mogelijkheid zijn dat ze zich tegen overheidsbesluiten verzetten. Van belang is een zorgvuldig en transparant participatieproces, waarin alle betrokkenen aan tafel zitten. Tegelijk is dat ook de theorie, de praktijk is veel weerbarstiger. Als ministerie heb je met name ook te maken met een politiek schaakbord, dat wil zeggen de besluitvorming in de Tweede Kamer. Die is niet altijd doorzichtig voor burgers en belanghebbenden, waardoor je vertrouwen in het proces kunt verliezen.

Maatwerk nodig, ministerie moet duiden

Ieder beleidsdossier is ook weer anders. Luchtvaart raakt burgers heel direct, stikstof raakt in eerste instantie vooral boeren. Tot dusver heeft er nog geen boer gedwongen moeten stoppen door het beleid, maar je ziet dat er toch veel weerstand en maatschappelijke discussie is ontstaan op dit onderwerp. Een belangrijke rol voor het ministerie ligt dan bij het uitleggen en context geven aan politieke beslissingen. Het ministerie moet beleid duiden en stakeholders informeren, om zo mogelijke weerstanden vóór te kunnen zijn.

Perspectief bieden is nodig om pijn die gaat komen te verzachten

Transitieprocessen gaan altijd met horten en stoten. Neem bijvoorbeeld 'Ruimte voor de rivier', waarbij in de Ooijpolder nogal wat weerstanden ontstonden. Maar de grote weerstanden bij transitie moeten nog komen in de toekomst. Het is duidelijk dat er meer pijn en onzekerheid gaat komen in de komende jaren. Een ministerie kan geen van beide wegnemen, hooguit verzachten. Maar we weten nog niet goed wat daarvoor nodig is. Belangrijk is wel dat er altijd een perspectief wordt geboden aan degenen die de pijn gaan voelen. Dat moet vooral gebeuren in gebiedsprocessen, aan tafel bij mensen. Een minister, en het ministerie, kunnen onmogelijk met iedereen om tafel gaan zitten. Er zijn ook voorbeelden waarin mensen succesvol hebben omgeschakeld, zoals op Tiengemeten, waar een boer is overgeschakeld naar het geven van rondleidingen over het eiland. Daarvoor zijn in ieder geval heel goede procesbegeleiders nodig. De vraag is of provincies en gemeenten hiervoor zijn toegerust.

Uitwerking en effect van een 'nieuwe bestuurscultuur' moet blijken

Duidelijk is ook dat participatie bij transitie veel tijd kost. Bij stikstof zijn we nu al twee jaar na de uitspraak van de Raad van State, en er is nog steeds geen duidelijkheid over wat er nu precies gaat gebeuren. Politieke processen, zoals de slepende processen, vertragen nog extra. Je kunt ook niet de illusie hebben dat iedereen mee wil doen. Je hebt altijd het recht om niet mee te willen praten. Farmers Defense Force (FDF) zit bij stikstof ook niet meer aan tafel. De theorie zegt dat je er dan voor moet zorgen dat de belangen van FDF ook mee worden gewogen, maar in de praktijk is dat natuurlijk

lastig. Ook bij beleidsvorming op andere terreinen, zoals bij het bouwen van nieuwe wegen, is het lastig om mensen in een vroege, vaak nog abstracte fase, te laten participeren.

Of de ideeën over een 'nieuwe bestuurscultuur' gaan helpen om burgers beter te betrekken bij beleid en weerstanden te verminderen moet blijken. Idee is dat er na het regeerakkoord op hoofdlijnen belanghebbenden betrokken worden bij de uitwerking van een concreet regeerprogramma. Dan moet in ieder geval vooraf al heel duidelijk zijn wat er dan gedaan wordt met de inbreng: belooft de minister die over te nemen, of geeft de minister vooraf aan de visies alleen mee te nemen en mogelijk ook een besluit te nemen dat daar deels tegenin gaat? Als er geen duidelijk antwoord op deze vraag bestaat, is er een kans dat er verwachtingen gecreëerd worden die niet waargemaakt kunnen worden. Dit kan dan weer zorgen voor weerstand. De rol van de overheid moet hierbij ook duidelijk zijn. Om dingen voor elkaar te krijgen moet er regie en sturing vanuit de Rijksoverheid komen.

Hetzelfde geldt voor afzonderlijke beleidsdossiers, zoals stikstof. Na het stellen van heldere, wetenschappelijk gefundeerde beleidsdoelen kan in principe de uitwerking worden overgelaten aan de belanghebbenden. Dan moet er wel een concreet tijdsplan gesteld, en aangegeven worden dat als de belanghebbenden er niet uitkomen de overheid zelf de regie weer terugneemt. Ook hier geldt dat er op regionaal/ provinciaal niveau nog het een en ander verbeterd moet worden om participatie van belanghebbenden in goede banen te leiden.

Kennisbehoefte

Een kennisbehoefte op het gebied van weerstanden en participatie kan vooral liggen bij een opleiding voor regionale en lokale overheden om in gesprek te gaan met mensen. Ook zou er meer aandacht kunnen zijn voor een goede verbinding tussen het lokale, regionale en landelijke niveau, zodat de uitkomsten van participatieprocessen ook weer op nationaal niveau terugkomen en gebruikt kunnen worden. Het Kennisknooppunt Participatie kan een goede schakel zijn om alle kennis bij elkaar te brengen, met daarbij onder meer een goede evaluatie van zowel positieve als negatieve ervaringen. Het organiseren van intervisiegesprekken tussen betrokkenen zou ook nuttig kunnen zijn om mensen te laten leren van wederzijdse ervaringen.

Interview John Grin, Universiteit van Amsterdam

22 november 2021

John Grin is professor politicologie aan de UvA en expert op het gebied maatschappelijke veranderingen. Hij is werkzaam zowel op theoretisch niveau als op praktijk niveau, vooral binnen projecten gericht op actoren die in het hart van het systeem zitten. Naast het onderwerp duurzaamheid is meneer Grin veel bezig geweest met vraagstukken over landbouw en voeding.

Weerstand bij transities

Simpel gezegd brengt een grote maatschappelijke verandering, zoals een energietransitie, per definitie weerstand met zich mee. Wat vaak wordt vergeten of onderschat bij zo'n verandering, is dat mensen niet weten hoe ze 'hun ding' moeten doen in de nieuwe situatie. Deze 'handelingsverlegenheid' kan tot weerstand leiden. Het is daarom belangrijk dat de overheid mensen handelingsperspectief biedt.

Er zijn meerdere manieren om (als overheid) mensen handelingsperspectief te bieden. Als je het hebt over een energietransitie in wijken, kun je een wijk waarin al stappen richting deze transitie zijn gezet als voorbeeld gebruiken om verandering op gang te brengen in andere wijken. Je kunt mensen in deze andere wijken perspectief bieden door aan hen uit te leggen dat zo iets in hun wijk ook mogelijk is. Dit maakt het makkelijker voor mensen om zich voor te stellen hoe de verandering er uit gaat zien. Verder kan de overheid ook perspectief bieden door goed te anticiperen op waar mensen financieel mee te maken gaan krijgen als ze hun huis duurzamer willen maken. Dit kan bijvoorbeeld door financiële regelingen aan te gaan met woningbouwcoöperaties of met mensen individueel, zodat het voor mensen ook haalbaar wordt om dit te doen. Als laatste is het belangrijk dat verandering zich zo ontwikkelt dat het rekening houdt met de behoefte van mensen. Zo is het de behoefte van de meeste mensen om een warm huis te hebben. Een duurzame verandering die rekening houdt met deze behoefte is een verandering van streven het warm *maken* van een huis (stoken) naar het streven om een huis warm te *houden* (isoleren).

Hoe belangrijk is participatie hier dan bij?

Als je de behoefte van mensen mee wil nemen dan moet je ze kunnen bereiken en begrijpen. Hiervoor moet je zoeken naar de juiste taal. Omdat niet iedereen in Nederland dezelfde taal spreekt, zowel letterlijk als figuurlijk, zal er op zoek moeten worden gegaan naar andere vormen van communicatie. Voor sommige mensen is het bijvoorbeeld veel moeilijker om langere lappen teksten te begrijpen dan voor anderen. Een praktische oplossing om deze mensen ook te bereiken, en dus te kunnen laten participeren, zou communicatie via beeld zijn, bijvoorbeeld in de vorm van presentaties. Toch blijft het zo dat precies op plekken waar participatie het hardst nodig is, dit het moeilijkst is om dit voor elkaar te krijgen.

Als je mensen wel weet te bereiken en betrekken in duurzaamheidskwesties is het belangrijk om hen ook in andere processen in te buurt te betrekken en betrokken te houden. Dit is mogelijk door de vraag te stellen aan mensen wat ze het liefst nog meer nodig hebben of veranderd willen zien in hun buurt.

Maar wie moet dat dan doen?

Bij duurzaamheidsprojecten in de buurt zijn woningbouwcoöperaties en gemeenten (en projectontwikkelaars) ervoor verantwoordelijk dat er rekening wordt gehouden met de behoeften van mensen. Hiervoor moet je mensen wel opleiden en zullen er cursussen ontwikkeld moeten worden. Simpel gezegd: Bèta's moeten leren ontwerpen naar de behoeften van mensen en gamma's moeten hoe die behoefte goed te peilen. Op dit moment worden op het hbo in Nijmegen en op het hbo in Amsterdam mensen specifiek hiervoor opgeleid. Dit zal in de (nabije) toekomst op meer opleidingen gaan gebeuren.

Wat als mensen niet mee willen praten?

Daar is een makkelijk antwoord voor: 'Oké dan niet, even goede vrienden'. Maar, een genuanceerder en gecompliceerder antwoord is dat je hier ook voorzichtig mee moet zijn.

De energietransitie kan grond bieden aan bewegingen die er op uit zijn de rechtstaat te ondermijnen. De overheid moet zich daarom voortdurend bewust zijn dat er mensen zijn die ontevreden zijn maar zich niet laten horen. De overheid moet duidelijk maken aan deze mensen dat ze geen speelbal zijn maar juist een medespeler.

Wat betreft kennis over de mensen die zich niet laten horen, valt er nog veel te behalen. Je weet niet veel over hen. Wat wel bekend is dat er in de meeste wijken waardevolle partijen bestaan die kunnen helpen om dichterbij deze mensen te komen. Deze 'wijkvogels', bijvoorbeeld wijkartsen, religieuze leiders of leiders binnen sportverenigingen, hebben het vermogen om dichterbij de leefwereld van (ontevreden) mensen te komen. Theoretisch 'geneuzel' zal in zulke gevallen niet bruikbaar zijn en daarom om is het waardevol om goed in kaart te hebben wie deze belangrijke spelers uit te praktijk zijn.

Populisme en klimaatsceptisme

Er bestaat een grote groep mensen (in Nederland maar ook buiten Nederland) die zitten met een gevoel van onbehagen, bijvoorbeeld omdat ze het gevoel hebben dat alles wat vroeger normaal was nu niet meer mag. Er zijn verschillende groepen die op dit gevoel van onbehagen inspelen. Hier zitten ook kwaadaardige krachten tussen, zoals echt extreemrechtse groepen. Ook zijn er politici die de massa met dit gevoel bespeeld.

De democratie staat hierom serieus op het spel en de energietransitie kan daar een trigger in zijn. We zien dat bijvoorbeeld nu ook met corona. We moeten ten alle tijden voorkomen dat er op ten duur een keuze gemaakt moet worden tussen de energietransitie en de democratie. Het enige dat hier zal helpen is die mensen serieus nemen (vanuit de overheid) en erkenning geven. Dit heeft ook te maken met het proberen te raken van de beleefwereld (of behoefte) van mensen.

Gevestigde politieke partijen

Gevestigde politieke partijen in den Haag spelen ook een cruciale rol in het wegnemen van onbehagen bij mensen richting de energie transitie. Op dit moment zijn politici te veel gefocust op wat er in den Haag gebeurt. Een goed voorbeeld hiervan is de slepende kabinetsformatie. Politici moeten zich meer focussen op wat er buiten den Haag gebeurt en mensen serieus nemen. Ze moeten wijken en dorpen in gaan om op te hoogte te zijn van wat er speelt, vooral bij die mensen die zich niet begrepen voelen. In het beste geval kan participatie dit helpen zichtbaar maken.

Overheidsparticipatie

Vaak denkt men bij participatie aan participatie die van onderaf (door burgers) naar boven komt omdat dat van bovenaf (door de overheid) wordt opgedragen. Ook in de literatuur wordt bij

participatie snel van burgerparticipatie uitgegaan. Toch is het ook belangrijk om dit om te draaien. De overheid kan ook participeren bij initiatieven die van onderaf komen. Burgers zeggen namelijk ook: 'wij hebben dit bedacht. Overheid, doe maar mee'.

Betrokkenheid bij de energie transitie kan daarbij op twee manieren werken. Je hebt plekken waar het al heel erg beweegt en waar mensen zelf met duurzaamheidsinitiatieven komen. Aan de andere kant zijn er ook mensen die zich zorgen maken over de energietransitie en er actief tegenin gaan. Een extreem voorbeeld hiervan is Clintel. In beide gevallen moet de overheid er goed inspelen op de betrokkenheid. In het eerste geval door ruimte te maken voor en ondersteuning te bieden aan duurzaamheidsinitiatieven en in het tweede geval door proberen te begrijpen waar de onvrede of angst vandaan komt.

Kennisbehoefte

In (traditionele) literatuur over participatie wordt vaak verondersteld dat zoveel mogelijk mensen laten participeren een goed streven is dat altijd tot een betere uitkomst zal leiden. Dit is een verkeerde veronderstelling, ten eerste omdat niet iedereen in de gelegenheid is om overal in te participeren en ten tweede omdat dit is niet wenselijk is. De vraag die bij participatie centraal zou moeten staan is niet hoe zo veel mogelijk mensen kunnen participeren, maar juist hoe je mensen op zo'n manier kunt betrekken zodat verandering bij een grote groep mensen goed valt. Het antwoord hierop is niet het betrekken van zoveel mogelijk mensen, maar juist het betrekken van een diverse groep mensen. Er is dus een behoefte naar kennis over hoe meer diversiteit in participatie gerealiseerd kan worden.

Interview Carina Dijkhuis, Zelfstandig Energieadviseur

24 november 2021

Achtergrond

Carina werkt als zelfstandig energieadviseur met name voor gemeenten. Ze was en is onder meer betrokken bij participatie op energiegebied in de gemeenten Amstelveen, Aalsmeer en Leiderdorp. Daarbij probeert ze onder meer Verenigingen van Eigenaren (VvE's) van flats te betrekken bij energietransitie (Amstelveen, Aalsmeer) of transitieactiviteiten bij een wijkrenovatie op te starten (Leiderdorp). Het interview is op persoonlijke titel.

Wat is weerstand

Ik heb niet te maken gehad met directe actieve weerstand, maar veel meer met passieve weerstand en redenen om niet in actie te komen of om sceptisch te staan tegenover energietransitie. Argumenten die ik vaak tegenkom zijn onder meer 'er wordt over mij beslist', 'waterstof gaat alles oplossen' of 'het is te duur'. Ik heb ook een geval meegemaakt waarin één iemand in een VvE tegen was, die vervolgens meerdere oudere leden van de VvE overhaalde om ook tegen energiebesparende maatregelen te stemmen. Een andere voorkomende situatie is dat het bestuur van een VvE tegen gepresenteerde plannen is en de leden daarin beïnvloedt.

Verminderen weerstanden

Waar het vaak aan ontbreekt bij het participatieproces met VvE's zijn goede, neutrale procesbegeleiders. Degenen die nu vaak plannen presenteren zijn vooral technici die de plannen goed kunnen opstellen, maar die minder ervaren zijn in de omgang met veranderingsprocessen. Lastiger om te beïnvloeden zijn processen binnen de VvE's zelf. In Amstelveen wonen veel expats, die niet komen opdagen bij vergaderingen, of appartementen worden opgekocht door beleggers en vervolgens verhuurd aan expats. Beleggers met meerdere appartementen binnen de VvE hebben ook meerdere stemrechten. Goede uitleg, bijvoorbeeld over duurzame onderhoudsplannen, vergelijkingen maken met een situatie waarin helemaal geen onderhoud wordt gepleegd, of wijzen op gunstige leningen zijn instrumenten om het gesprek aan te gaan.

Soms is ook de gemeente zelf niet altijd in staat om gewekte verwachtingen na te komen, zoals in een gemeente waar na een 'van-gas-los-festival' een klankbordgroep van bewoners werd geïnstalleerd. De frequentie van bijeenkomsten bleek te hoog, waardoor ambtenaren bij de volgende bijeenkomst niet altijd alle afgesproken actiepunten hadden gerealiseerd. Wel goed in het proces daar was dat zowel vóór als tegenstanders aan tafel zaten en de dialoog aangingen. Onzekerheid over de aan te leggen warmteleiding vanuit Rotterdam domineerde daar vaak de gesprekken, zodat men soms niet toekwam aan verdere inhoud. De dialoog in de wijk is nog steeds gaande, en de warmteleiding is ondertussen geannuleerd, maar ik ben er al sinds twee jaar niet meer bij betrokken en weet dus niet hoe het afgelopen is.

Kennisbehoefte weerstanden

Ik zou vooral behoefte hebben aan heel concrete tips om mensen te betrekken, bijvoorbeeld werkvormen en rekenmodellen. Ook voorbeeldgemeenten zijn belangrijk voor me, om heen te gaan met bijvoorbeeld VvE's en in de praktijk te zien hoe sommige dingen kunnen werken.

Interview Kristel Lammers, Directeur Nationaal Programma RES

24 november 2021

Achtergrond

Kristel Lammers is sinds twee jaar de directeur van het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie. Ze komt van een bestuurskundige achtergrond en heeft voor haar tijd bij het NPRES ook in de commissie Brenninkmeijer gezeten.

Als directeur van het NPRES komt Kristel in haar werk ook weerstand tegen. Ze legt uit dat het NPRES in zekere zin is opgericht om beter om te kunnen gaan met de weerstand die ontstond tegen het eerste klimaatakkoord. De beslissingen in dit akkoord werden genomen 'aan de tekentafel' en hielden te weinig rekening met de historische context van de verschillende regio's. Die doet er toe en in zekere zin heeft het NPRES nog last van 'de bulldozer uit Den Haag' uit het eerdere akkoord. Neem Drenthe, Noord-Holland Noord, Flevoland, Limburg en Groningen – al deze regio's hebben een heel eigen historische achtergrond die ook het denken over energie meebepaalt.

Het NPRES had als doel om van de beslissingen rondom de energiestrategie meer een 'bottom-up' proces te maken. Deels is dat gelukt. In het proces de ligt de verantwoordelijkheid voornamelijk bij regio's, die daarbij samenwerken met vertegenwoordigers van inwoners en projectontwikkelaars. Maar voor bewoners blijft dat nog steeds een beetje een top-down proces.

Participatie

Kristel ziet participatie als een breed fenomeen waaronder zowel meepraten, meedoen, meebeslissen als mee profiteren vallen. In sommige regio's loopt het participatieproces nog voornamelijk op de 'klassieke manier': met elkaar aan tafel in een zaaltje.

Er zijn ook regio's waar in het participatieproces meer experimenteel te werk wordt gegaan, bijvoorbeeld door middel van een burgerberaad (of burgerforum) waar mensen via een loting voor geselecteerd zijn. Hiervoor worden bijvoorbeeld ook online spellen en andere innovatieve methoden ingezet. Food Valley heeft bijvoorbeeld geëxperimenteerd met de in Delft ontwikkelde 'participatieve waardenevaluatie'. Zo'n experimentele werkwijze kan op zich goed werken, maar toch zie je ook hier dat er één bepaalde groep oververtegenwoordigd blijft in het participatieproces. Dit zijn de hoogopgeleide witte mannen (en steeds meer vrouwen) met de meeste tijd, middelen en interesse. Binnenkort verschijnt overigens nog de evaluatie van het PBL van de 30 RES'sen (Jan Matthijsen).

Omgaan met de stille meerderheid

De uitgesproken voor- en tegenstanders zijn over het algemeen het meest zichtbaar bij participatieprocessen. Maar er bestaat een grote stille meerderheid die om een grote verscheidenheid aan redenen (nog) niet betrokken is bij besluitvorming (over RES). Dit betekent dat er veel stemmen zijn die niet gehoord worden, iets dat voor een duurzame besluitvorming zeer onwenselijk is. Op de vraag hoe met deze stille meerderheid omgegaan moet worden bestaat geen duidelijk antwoord. Het is een complexe kwestie waarvoor geen 'one-size-fits-all' oplossing is. Er moeten manieren worden gevonden om deze stille meerderheid op te zoeken en 'in hun taal' met hen in gesprek te gaan.

Hoe het gesprek voeren?

Er moet gezocht worden naar wat het verhaal wordt voor de inwoner tijdens deze gesprekken. Gesprekken met bewoners moeten niet te technisch worden en vooral gaan over wat de energietransitie kan betekenen voor het verbeteren van o.a. de woonsituatie van mensen. Daarbij zouden gesprekken over energiestrategieën ook niet moeten gaan over de vraag 'wil men zon of wind?', maar juist over welke waarden mensen belangrijk vinden en welke 'energiemix' daarbij het beste past. Het moet ook duidelijk zijn dat het landschap in ieder geval gaat veranderen, welke keuze men ook maakt, en dat dat zeker ook pijn gaat doen. Ook als je kernenergie wilt dan betekent dat iets voor het landschap. Misschien heb je ook wel een bredere nationale discussie nodig over de energiemix dan bij de RES'sen gevoerd kan worden. De factor tijd, keuzes die moeten worden gemaakt hebben namelijk over dertig jaar effect, maakt zulke beslissingen ook lastiger.

Weerstand van andere actoren

Weerstand zou niet als iets slechts gezien moeten worden. Anders dan bij partijen die zich in het stille midden bevinden, is het met partijen die weerstand bieden mogelijk om in gesprek te gaan. In zo'n gesprek kun je dan weer verder komen. Als je kijkt naar bedrijven, dan passen die hun strategie zo aan dat het gericht is op het behoud van de status quo, wat weerstand tegen duurzaam energiebeleid biedt. Deze weerstand van het bedrijfsleven is niet per definitie ongewenst, zolang bedrijven aan tafel zitten en je het gesprek met ze aan kan gaan. Aan de andere kant er zijn ook bedrijven in het stille midden, net zoals dat een stil midden bij burgers bestaat.

Politiek en populisme

Lastig is dat de energietransitie een lange termijn vraagt en politieke processen gebonden zijn aan een termijn van vier jaar. Daarbij heb je telkens achter elkaar landelijke, provinciale en lokale verkiezingen. Politici moeten daar scoren en dat proces houdt nooit op, zodat je nooit de rust krijgt om na te denken over de lange termijn die nodig is. Het beeld van populisme bij de RES'sen is diffuus. Het enige dat je kunt zien is dat lokale partijen vaak iets sceptischer staan tegenover energietransitie dan de lokale vertegenwoordigers van de nationale partijen.

Goede afspraken maken bij participatieprocessen

Participatieve democratie moet je zien als een aanvulling op de representatieve democratie. Discussies moeten ook daarom gaan om waarden en principes (bijvoorbeeld 'welzijn boven welvaart', 'welke economische modellen') en kunnen niet besluitvormend zijn. Bij participatieprocessen is het daarom heel belangrijk dat het voor alle partijen duidelijk is wat er met de participatie wordt gedaan en hoe het de besluitvorming beïnvloedt. Uit voorbeelden uit de praktijk blijkt ook dat het belangrijk is om mensen gedurende het proces van besluitvorming blijven te herinneren aan de afspraken die op voorhand gemaakt zijn. Dit is zeker belangrijk aan het eind van het proces wanneer sommige partijen teleurgesteld blijken over de gemaakte besluiten en deze afspraken neigen te vergeten.

Voorbeelden van RES'sen waarbij daarmee goed is omgegaan zijn onder andere Food Valley, Zuidwest Friesland, Noord-Holland Noord en Zeeland.

Kennisbehoefte?

Wat betreft de kennisbehoefte voor de RES een reflectie op de praktijk belangrijker dan de theorie. Verder zou er nog het een en ander te behalen vallen wat betreft het verbinden van al bestaande kennis. Hiervoor zou een 'kennisinfrastructuur' ontwikkeld kunnen worden waarin ook een verbinding gemaakt zou kunnen worden tussen papier en praktijk. Het participatieknooppunt kan daar een rol in spelen.

Interview Eva Wolf, Universiteit Tilburg

30 november 2021

Achtergrond

Eva Wolf werkt bij de Universiteit Tilburg als onderzoeker beleidsconflicten. Haar onderzoek is verbonden aan het programma Bindend Besturen Brabant. Voor haar proefschrift onderzocht ze het conflict rond de Oosterweelverbinding in Antwerpen.

Dimensies van conflict

Conflict is een neutraal begrip, de negatieve connotatie die dat woord heeft is niet terecht. Een conflict kan bijvoorbeeld ook een signaal zijn van engagement, mensen voelen zich bij een conflict in ieder geval zodanig betrokken dat ze hun mening geven. Een conflict kan ook creativiteit losmaken. Maar het begrip is taboe en bestuurders vinden het lastig om ermee om te gaan. Liever noemen ze iets bijvoorbeeld 'een dialoog'. Ook bestaat er een misverstand dat het doel van participatie het creëren van consensus is. Misschien hoort een conflict juist wel bij goede participatie. Als er geen conflict is over iets, dan gaat het misschien ook nergens over.

Ik onderzoek hoe conflicten kunnen escaleren en onderscheid daarbij drie dimensies: een inhoudelijke, procedurele en relationele dimensie. Pas als de verhoudingen in de relationele dimensie zodanig verslechteren dat mensen elkaar verketteren dan is het conflict geëscaleerd en alleen nog destructief. Voor een positief omgaan met conflict moet in de procedurele dimensie voldoende ruimte zijn om dingen fundamenteel te kunnen wijzigen. Het Klimaatakkoord staat vol met het woord 'samen', maar in de praktijk kon het akkoord alleen gesloten worden op de voorwaarden van de overheid. Je moet van tevoren duidelijk zijn waarover besloten kan worden en niet een 'schijn van meepraten' wekken.

Ook moet je waken voor de 'dictatuur van de deadline'. Er moet tijd voor een gesprek zijn, een deadline gebruiken als stok achter de deur voor een beslissing werkt averechts. Meer tijd nemen aan de voorkant levert vaak een versnelling later in het proces.

Populisme

Bij populisme heb je te maken met een negatieve perceptie van de overheid. Die daalt vaak neer in een participatietraject vermomd als inhoudelijk argument. In werkelijkheid ligt er vaak een voorgeschiedenis aan ten grondslag die niet erkend en herkend wordt. Die meenemen is belangrijk om in de relationele dimensie succesvol te kunnen zijn. Het moet in het begin van het traject duidelijk worden waar 'de pijn zit'.

Kennisbehoefte

De behoefte aan kennis ligt vooral bij ambtenaren die een project moeten uitvoeren waarbij participatie van burgers van belang is. Die moeten nieuwe vaardigheden krijgen om zichzelf minder als manager te zien die iets moet uitvoeren. Ze zouden moeten leren om slim om te gaan met de beleidscontext, hun deadlines daarbij en met de emoties die bij zo een project een rol spelen.

Andere gesprekspartners kunnen nog zijn Nanke Verloo, planoloog bij de UvA gespecialiseerd in participatie en conflict, en haar copromotor David Laws (UvA).

Interview Debbie van Haastrecht, Gemeente Oegstgeest

6 december 2021

Achtergrond

Debbie van Haastrecht is programmamanager duurzaamheid bij de gemeente Oegstgeest. De gemeente heeft in 2018 een ambitiesdocument 'De toekomst is nu' gepubliceerd en werkt in deze raadsperiode aan de uitvoering van de daarin geformuleerde ambities. De regionale Rekenkamer is op dit moment bezig met een onderzoek naar participatie in de RES waaraan Oegstgeest heeft meegewerkt. Dat onderzoek is op dit moment nog niet beschikbaar.

Duurzaamheidsbeleid Oegstgeest

Het duurzaamheidsbeleid in de gemeente Oegstgeest is de laatste tijd minder zichtbaar geweest. Dat komt omdat de ambtelijke organisatie vooral druk was met de omgevingsvisie, een bijdrage aan het vaststellen van de Regionale Energiestrategie en met de gemeentelijke Transitievisie Warmte. Participatie bij het vaststellen van de Transitievisie Warmte was beperkt. Uit de participatie bij de RES bleek dat bewoners windenergie als optie voor de gemeente afwijzen. Tegen alle aangewezen zoekgebieden bestonden bezwaren. Positiever zijn bewoners ten opzichte van zonne-energie. Daarvoor zien ze mogelijkheden o.a. in combinatie met bestaande infrastructuur (snelweg) en op daken.

De Transitievisie Warmte in Oegstgeest heeft te maken met de onzekerheid rondom de restwarmtepijpleiding uit Rotterdam. Door het failliet gaan van het Warmtebedrijf in Rotterdam is het traject Rijswijk-Leiden nu niet gefinancierd, waardoor het voor Oegstgeest momenteel nog onduidelijk is of de gemeente gebruik kan maken van warmte uit deze pijpleiding. Veel wijken hebben hier last van, omdat collectieve warmte vaak de maatschappelijk voordeligste optie is. Overigens worden er naast restwarmte ook andere collectieve warmtebronnen in beeld gebracht en onderzocht, geothermie en aquathermie.

In de afgelopen jaren zijn een drietal gerichte participatieactiviteiten uitgevoerd om mensen te stimuleren energiebesparende maatregelen te nemen. Hiervoor zijn informatieavond van het Duurzaam Bouw loket georganiseerd, collectieve inkoopacties voor isolatiemaatregelen en zonnepanelen en (telefonisch) huis-aan-huis consults. Bij deze acties vroegen gemiddeld 5-10% van de deelnemers in de betreffende buurten uiteindelijk een offerte aan. In januari gaat de gemeente in de eerste startwijken van de Transitievisie Warmte aan de slag met het traject voor wijkuitvoeringsplannen, waarin de participatie met inwoners een belangrijk onderdeel wordt.

Weerstand tegen transities

De gemeente heeft nog niet te maken gehad met grootschalig verzet tegen transitie. Duidelijk is wel dat windenergie geen draagvlak heeft in de gemeente. Voor de toekomst kijkt de gemeente vooral naar wat het Rijk gaat doen wat betreft stimuleringsbeleid, want daarmee moet het 'verleiden' van burgers toch gebeuren. Nieuwe landelijke wetgeving zal uitsluitel moeten geven over de gemeentelijke instrumenten bij de warmtetransitie en de regierol van de gemeente om in de toekomst wijken aan te wijzen die van het aardgas af gaan.

Er is geen politiek draagvlak voor een gemeentelijk gefinancierde duurzaamheidssubsidie in de huidige gemeenteraad. Een duurzaamheidslening voor particuliere huizenbezitters wordt nog onderzocht. Van groot belang is ook om uit te vinden wat er nu 'achter' weerstanden tegen transitie zit.

Naast verleiden door middel van (Rijks-)subsidies ziet de gemeente voor zich een rol als bemiddelaar, bijvoorbeeld tussen het burgerinitiatief dat in één van de wijken de mogelijkheden van aquathermie heeft laten onderzoeken de huidige energieleverancier Vattenfall. Ook bij windturbines is dat het geval. De gemeente heeft een brief gekregen van een actiecomité tegen windturbines bij een industriële locatie in de gemeente, maar het is toch aan de industrie zelf als eigenaar van de grond om al dan niet een investeringsbeslissing te nemen.

Interview Charlotte Koot, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

10 december 2021

Achtergrond

Charlotte werkt in het team Energie en Samenleving van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan participatie. Eerder werkte ze bij Twynstra Gudde op het gebied van omgevingsmanagement en schreef ze een proefschrift aan de Universiteit Leiden over publieke meningsvorming rond Carbon Capture en Storage.

Weerstand of weerstanden

Meestal gebruik ik 'weerstand' als enkelvoud, niet als meervoud. Maar het begrip is niet goed gedefinieerd, meestal wordt het gezien als iets dat iedereen toch wel begrijpt en dat je daarom niet nader hoeft te omschrijven. Vaak gebruik ik het op projectniveau, dus als in 'tegen een project zijn'. Het gaat dan vaak om actief, fysiek of online protest.

Weerstand is ergens gerelateerd aan het begrip 'draagvlak', maar dat laatste is méér dan alleen het ontbreken van weerstand: bij draagvlak is de aanname dat er ook een zekere mate van positieve grondhouding achter zit. Ook zie je nu weerstand die breder is dan alleen het projectniveau: actiegroepen als Windalarm of Tegenwind proberen het protest te bundelen op nationaal niveau.

Zelf heb ik te maken gehad met weerstand in mijn eerdere werk, waarin ik betrokken was bij participatie rondom het leggen van kabelverbindingen van windparken op zee naar land, en als secretaris van de Commissie Brenninkmeijer. Daar meldden zich toen actiegroepen tegen wind op land, die ook mee wilden praten over het beleid. Verder heb ik ook te maken met weerstand tegen beleid over de diepe ondergrond, zoals gaswinning, gasopslag en geothermie waar ik nu mee bezig ben.

Omgaan met weerstand

Hoe je om moet gaan met weerstand ligt er aan welke rol je andere partijen in het project toedicht. Wil je iedereen tevreden maken, of wil je alleen een inhoudelijk goede afweging kunnen maken. In het laatste geval is weerstand minder een probleem, in het eerste wel. Ik denk ook dat er grenzen zijn aan participatie; niet iedere persoon hoeft van alles iets te vinden. Een uitzondering is misschien het beleid over het verduurzamen van woningen. Dat is iets dat de private levenssfeer raakt, dus daar zou iedereen bij betrokken moeten zijn.

Voor ieder participatietraject is ook van belang om een lange-termijnrelatie op te bouwen met de burgers die het raakt. Je moet mogelijke consequenties voor mensen inschatten en afwegen of die consequenties acceptabel voor hen zijn. Dat vraagt om een goed contact. En je moet de goede kaders stellen, of die kaders samen maken: waarover kan wel en niet worden meegepraat? Bij de Regionale Energiestrategieën is dat nog best lastig; .daar lukt het nog niet altijd om goed uit te leggen waarom bepaalde keuzes al gemaakt zijn. Dat hangt samen met het Klimaatakkoord, waar pas aan het einde van het traject gesprekken met burgers waren.

Burgerfora kunnen voor een deel helpen om die kaders al in een vroeg beleidsstadium samen te stellen, maar je moet er ook rekening mee houden dat veel mensen geen behoefte hebben om over beleid mee te praten waar ze misschien niet direct mee te maken gaan krijgen. Het allerbelangrijkst is daarom om een burgers het vertrouwen te geven dat er hun waarden, belangen en wensen mee worden gewogen. Dat is in Frankrijk bij het burgerforum over klimaatbeleid misgegaan. De toezegging om alle aanbevelingen over te nemen, behalve een paar 'Presidentiële jokers' bleek bij de behandeling in het parlement onrealistisch te zijn. Je moet burgerfora daarom zien als een belangrijk ingrediënt van een participatiebeleid, maar daarnaast is er nog veel meer nodig.

Kennisbehoefte

Ambtenaren die bezig zijn met participatie moeten een basishouding hebben van nieuwsgierigheid naar wat de ander beweegt. Maar niet iedereen hoeft daarvoor hetzelfde te kunnen. Wel moet er een grondhouding zijn dat we 'iets doen met de input'. Wat dat betreft hebben we veel geleerd van de conflicten die zijn ontstaan bij de Rijkscoördinatierегeling en is er al meer aandacht hiervoor in de ambtelijke organisatie.

We zouden meer moeten weten over wat weerstand eigenlijk inhoudt. Een indeling en gradaties zouden handig zijn. Nu wordt alles op één hoop gegooid. We moeten weten waar weerstand vandaan komt en we moeten ook een taal ontwikkelen om ermee om te gaan: wanneer ben je tevreden met de uitkomsten van participatie, welke mate van ontevredenheid vind je acceptabel? Bedreigingen zijn wat dat betreft een heel ander niveau van weerstand dan mensen met wie te praten valt. Komt dat eerste soort weerstand misschien uit het gevoel dat de eigen veiligheid en gezondheid worden geschonden? Daar zou je meer van moeten weten. En hoe zit het met de landelijke organisatie van weerstand? Komen mensen daardoor pas echt in de loopgraven en zijn ze bij voorbaat al emotioneel als ze reageren op een specifiek project?

Interview Jaap Drooglever, Ministerie van Binnenlandse Zaken

10 december 2021

Achtergrond

Jaap is thematrekker van Participatie, Communicatie, Regie en Organisatie bij het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).

Participatie en weerstanden

Vanuit het PAW is in de proeftuinen al veel ervaring opgedaan met participatie en ook met weerstanden. Onder andere is er een podcast gemaakt met Bart Brandsma over omgaan met weerstanden.

Het is logisch dat er bij ingrijpende transitieprocessen zoals het aardgasvrij maken van je wijk weerstanden ontstaan. Niemand zit persé op zo een proces te wachten, dus weerstanden zijn een logisch onderdeel van het proces waarmee je moet leren om te gaan. De slechtste manier daarvoor is om te proberen te overtuigen, dan verscherp je de tegenstellingen en creëer je een minderheid die niet meer uit de loopgraven kan komen. Wat je wel moet doen is letten op procedurele rechtvaardigheid (een goed participatieproces) en mensen daarbij in hun waarde laten.

Omgaan met weerstanden is belangrijk

Weerstanden kunnen wel aanleiding voor zorg zijn, vooral in wijken waar collectieve warmteoplossingen voorzien zijn. In zo een geval moet (bijna) iedereen meegaan om de oplossing rendabel te maken. Hoe ga je dan om met weerstand? In de proeftuin Stad aan het Haringvliet wilden zes mensen niet mee naar een collectief warmtenet. Voor hen is het aardgasnet vervolgens vernieuwd. Dat is een heel kostbare oplossing die op grote schaal waarschijnlijk niet haalbaar zal zijn.

Een voorbeeld waar het misging is bij een energiecoöperatie in het Noorden van het land. Daar kregen mensen die probeerden interesse te wekken voor een aardgasvrije wijk in de supermarkt te maken met onaangename gesprekken. Ook werden er dingen vernield. Heel positieve voorbeelden van participatie zijn er zeker ook, in sommige gevallen zijn mensen die eerst de grootste tegenstanders waren actieve voorstanders geworden.

PAW ervaringen

Het PAW heeft bewonersonderzoek gedaan in zeven gemeenten. Daaruit blijkt dat sommige mensen heel tevreden zijn met het participatietraject voor een aardgasvrije wijk dat in hun gemeente gestart is (score 9, 10). Een grote middengroep scoort minder hoog, maar wel voldoende. Daar zitten vaak herkenbare bezwaren achter. Maar er is ook een groep die heel negatief scoort (1 of 2). De beweegredenen daarachter zijn nog onbekend, dus daar gaat het PAW nader onderzoek naar doen.

Als bestuursniveau is 'de wijk' interessant, want daar gaat de komende jaren veel nadruk op liggen in de transitie naar aardgasvrij. Bewoners definiëren hun 'wijk' vaak veel kleiner dan bestuurders. Vaak zijn ze maar bij een paar straten in hun directe omgeving betrokken. In de proeftuinen van het PAW wordt daarom ook naar kleine 'blokjes' binnen de wijken gekeken.

De vaak genoemde optie 'waterstof' als alternatieve oplossing voor collectieve warmte wordt ook in het PAW bekeken. In de praktijk zal dat pas na 2030 een optie kunnen zijn voor de gebouwde omgeving. Daarom is het goed om te zorgen voor een gedeelde kennisbasis bij bewoners, zodat degenen die voorstander zijn van de waterstofoptie ook een reëel beeld hebben van de mogelijkheden hiervan.

Kennisbehoefte

Een burgerforum kan een interessante oplossing zijn om mensen al in een vroege beleidsfase te laten meepraten, alleen is er maar een beperkte groep bewoners die wil participeren in die abstracte fase die voorafgaat aan besluiten op wijkniveau. Om dat tegen te gaan kun je allerlei maatregelen nemen, zoals een beloning voor deelname geven of 'oversampelen' van naar verwachting minder betrokken groepen. Maar uiteindelijk moeten mensen wel willen meedoen.

Wezenlijk voor participatie is daarom dat je verschillende behoeftes van bewoners bedient, zowel mensen die actief willen meedoen bij grotere beleidsbesluiten, als mensen die alleen betrokken willen zijn voor zover het hun eigen woning en de keuze van specifieke technieken betreft. Je zou daarom moeten zorgen voor 'empowerment' van bewoners om mee te kunnen doen wanneer ze willen. Daarvoor is het nodig om noties uit procedurele rechtvaardigheid te vertalen naar besluiten die mensen zelf moeten nemen. Ook moeten we meer te weten zien te komen over de groep die echt fundamenteel tegen is, zoals in het onderzoek dat PAW nu gaat doen.

Interview Brandon Pouw, Provincie Zuid-Holland

13 december 2021

Brandon is sinds vijf jaar werkzaam als beleidsadviseur bij de provincie Zuid-Holland in het team Bestuurlijke Zaken. Hier is hij bezig met een programma genaamd “Beter bestuur” waarvan de schaduwkanten van participatie een onderdeel zijn. Als ambtenaar maakt hij zich hard voor mensen die zich door de overheid niet vertegenwoordigd voelen en wil hij graag de verbinding zoeken tussen mensen met weinig vertrouwen en de overheid. Dit heeft er tevens voor gezorgd dat hij is uitgeroepen tot ambtenaar van het jaar in 2019.

Vanwege politieke gevoeligheden wordt dit interview hier niet weergegeven.

Interview Judith Klungers, Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL)

20 december 2021

Achtergrond

Judith werkt sinds 13 jaar voor het OFL en de voorgangers daarvan, oorspronkelijk vanuit Verkeer en Waterstaat. In die tijd is het omgaan met burgers heel erg veranderd, van oppervlakkig tot best intensief. Er is nu veel meer interactie met een meer diverse groep mensen. Ook zijn steeds meer beleidsmakers ervan doordrongen dat tegenspraak nodig is, ook al blijft het moeilijk om daar in de praktijk mee om te gaan. Dat betekent niet noodzakelijk dat participatie nu ‘beter’ is dan vroeger. Dat wat nu gebeurt was vroeger niet mogelijk geweest, toen werd er toch meer vanuit het vertegenwoordigen van afzonderlijke belangen gedacht. Wel zie je dat het denken over participatie meegaat met de tijdgeest.

Onderzoek nut en noodzaak dialooggroep

Het onderzoek dat Judith uitvoert is een verkenning naar nut en noodzaak van een dialooggroep energie. De vraag hiervoor kwam vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Bij OFL bestonden er eerst twijfels of een onderzoek waarbij de oplossing bij voorbaat al ingegeven leek wel zin had, maar uiteindelijk is er toch mee ingestemd om de verkenning uit te voeren. Na zo’n twintig interviews is het onderzoek nu bijna afgerond en het eindrapport wordt half januari gepubliceerd.

Ondanks een diversiteit aan meningen van de geïnterviewden lijkt het duidelijk dat een dialooggroep zin heeft. Er is een namelijk een grote groep burgers die nu structureel niet gehoord wordt en mensen lijken elkaar steeds minder te begrijpen. Tegelijk zijn die burgers wel nodig voor de uitvoering van het beleid.

Wel is het advies dat de dialooggroep naast, en niet in plaats van bestaande overlegstructuren moet komen. De dialooggroep zou moeten beginnen om met elkaar af te spreken waarover ze met elkaar willen praten en hoe ze dat proces willen inrichten. Ook moeten ze het vooraf met elkaar hebben over de omgangsvormen en wat er met de uitkomsten gebeurt.

Dilemma’s

Wat er met die uitkomsten gebeurt is tegelijk ook een dilemma. Veel beleidskeuzes over de hoofdlijnen van het beleid zijn al gemaakt, sommige kaders staan daarom al bij voorbaat vast. Het gaat niet werken om die terug te draaien, dus om die te agenderen door de dialooggroep heeft niet veel zin. Uiteindelijk beslist de overheid, na een zorgvuldige belangenafweging en met in acht nemen van wetenschappelijke inzichten.

Het werkt ook niet als de dialooggroep gebruikt wordt om ‘draagvlak’ te verkrijgen. Dat lijkt te veel op propaganda maken. De ene groep hoeft zeker niet de andere te overtuigen in de dialooggroep. Ook het vaststellen van verschillen in mening is een resultaat.

Een andere vraag is in hoeverre de deelnemers een ‘achterban’ vertegenwoordigen. Datgene wat de deelnemers vinden hoeft niet hetzelfde te zijn als dat wat die achterban vindt – en wat die achterban


exact inhoudt, is ook niet precies gedefinieerd. De dialoog kan bovendien breder zijn dan alleen energie, want weerstand tegen de energietransitie is geen geïsoleerd begrip maar een onderdeel van een breder wantrouwen tegen de overheid. Tegelijk moet je ook uitkijken dat het gesprek niet te breed wordt, want dan verzandt het. Van belang is dus open te staan voor verbindingen met andere thema's, maar tegelijk focus te houden.

Moet de overheid dan iets doen om een algemeen bestaand maatschappelijk wantrouwen aan te pakken? Niet persé, want wat je aandacht geeft groeit. Bovendien is het de vraag of het zinvol is om in zijn algemeenheid iets te willen doen aan wantrouwen. Zowel vertrouwen als wantrouwen worden gevoed door concrete ervaringen, daarom is het belangrijk om op je eigen stukje goed om te gaan met participatie. Je moet daarbij in ieder geval een betrouwbare gesprekspartner zijn en openstaan voor feedback.

Kennisbehoefte

Er is behoefte aan kennis over hoe weerstanden ontstaan en, als ze er eenmaal zijn, hoe je mensen met weerstanden toch een plek in het beleidsproces kunt geven. En wanneer mag je, als laatste redmiddel, weerstanden 'parkeren' – besluiten dat je er na een zorgvuldig proces niets meer mee kunt of wilt doen? Ook is het van belang om een beeld te krijgen van het 'stille midden', waarbij je iedereen betreft die dat wil maar mensen ook gunt om geen mening te hebben.

Mensen bij de overheid opleiden om met weerstanden om te gaan is wellicht een te cognitief proces. Veel meer moeten mensen een persoonlijke ontwikkeling doormaken waarbij ze ongemakkelijke gesprekken durven aan te gaan op zo een manier dat de gesprekspartners toch respectvol naar elkaar blijven. Misschien helpt het trainen in gesprekstechnieken daarbij.



| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

SPA

New Solutions for Sustainability