

Vóór windmolens vechten

Grip op burgerparticipatie bij provinciale windenergieprojecten door differentiatie in burgers



Augustus, 2016
Ing. C. T. A. J. Ausems



Vóór windmolens vechten

Grip op burgerparticipatie bij provinciale
windenergieprojecten door differentiatie in burgers

Auteur:

Ing. C. (Carlijn) T. A. J. Ausems
5495202
Masterthesis Geo-communicatie
Universiteit Utrecht

Begeleider:

Dr. B. (Bouke) H. van Gorp
Sociale Geografie en Planologie
Universiteit Utrecht
Heidelberglaan 2
3584 CS Utrecht



Opdrachtgever:

Bureau Buhrs
Drs. M. (Marinka) E. van Vliet
Overhoeksplein 2 – 2.05
1031 KS Amsterdam



Bureau Buhrs

Omslagillustratie:

T. (Tineke) F. de Boer, MSc.
Don Quichot, 2016

Samenvatting

In de wetenschap en in de maatschappij is de afgelopen twintig jaar veel aandacht voor participatie in het ruimtelijke domein. Overheden zien het nut van het betrekken van de omgeving steeds vaker in. Dit wordt ook steeds noodzakelijker, want de mondige burgers accepteren geen van bovenaf opgelegde blauwdrukken voor de ruimtelijke inrichting meer (Neyzen & Buhrs, 2012). Toch blijkt uit het onderzoek van Edelenbos Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006) dat de interactieve beleidsvorming nog niet of nauwelijks professioneel wordt aangepakt. In 2012 concludeerde de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] hetzelfde; de aansluiting op de samenleving is nog niet gevonden. De WRR roept daarom op 'vanuit de burger te denken'. Getuige de nieuwe Omgevingswet, lijkt de overheid dit ook wel te willen. Hóe echter vanuit burgers gedacht moet worden, blijft de vraag. In deze masterthesis is daarom een manier van 'vanuit burgers denken' – het gebruik van differentiatie door middel van leefstijlen – onderzocht.

Vanuit de gedachte dat dé burger niet bestaat (Groenendijk, Haufe, De Jonge & Schieven, 2011; Verhoeven, 2009; Walker & Cass, 2011; WRR, 2012), werkt Bureau Buhrs – in opdracht waarvan deze scriptie is geschreven – al jaren met leefstijlen. Die leefstijlen geven inzicht in de waarden, behoeften en motieven van burgers (Reitsma, 2012), waardoor de communicatie en participatie hierop kan worden afgestemd (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Op gemeentelijke schaal worden leefstijlen al regelmatig gebruikt bij het opstellen van participatie- en communicatiestrategieën. Bij provinciale en nationale overheden gebeurt dit echter aanzienlijk minder. De ruimtelijke projecten op deze schaal zijn complexer; ze hebben dikwijls een nationaal, Europees of zelfs mondiaal doel, maar de ruimtelijke effecten hiervan raken vooral de lokale omgeving. Hierdoor verstrengelen de belangen van het project en de lokale omgeving (Ferguson & Mansbach, 2012), wat een goede omgang met die omgeving vraagt. Lokale weerstand heeft niet zelden tot vertraging of zelf annulering van ruimtelijke projecten geleid (Devine-Wright, 2005; 2009).

Dit onderzoek is gericht op de differentiatie in burgers bij provinciale windenergieprojecten ten behoeve van de communicatie met en participatie van die burgers. Voor zover bekend maken provincies daarbij geen gebruik van leefstijlen. De vraag is echter of zij daarbij ook geen gebruik maken van andere manieren om burgers te differentiëren en wat de achterliggende verklaring hiervoor is. Voor windenergieprojecten is gekozen, omdat dit ten eerste een veel besproken onderwerp is en ten tweede omdat alle provincies voor 2020 een bepaald vermogen aan windmolens op land moet hebben gerealiseerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu [I&M] & ministerie van Economische Zaken [EZ], 2014). In alle provincies is dit dus een actueel onderwerp. Daarnaast is iedereen voor duurzame energie, maar het moet niet te dichtbij komen (Devine-Wright, 2009; Van der Horst, 2007; Wolsink, 2000; Wolters, Haufe, Holthuis & Van Hattum, 2008). De belangenverstrengeling tussen mondiaal en lokaal komt bij windenergieprojecten dus duidelijk naar boven.

Ten tijde van de verzorgingsstaat accepteerden mensen dat de overheid beslissingen nam over de ruimtelijke ordening. Maar sinds de jaren '80 verandert de samenleving naar een netwerk- en participatiesamenleving, waarin de overheid zich verder terugtrekt (De Pater, 2014). De overheid laat daarbij meer taken aan de markt en aan de samenleving over (Harvey, 1989) en die samenleving organiseert zich meer in netwerken (Castells, 1996; 2010). Daardoor verandert de sociale ordening in de samenleving; de zuilen, buurten en standen hebben onder invloed van globalisering en individualisering plaats gemaakt voor (mondiale) netwerken (WRR, 2012). Dit wil niet zeggen dat het 'lokale' minder belangrijk zijn geworden, in tegendeel, het is hét ruimtelijke kenmerk van de netwerksamenleving (Castells, 2010). Door de toegang tot netwerken is het voor lokale partijen makkelijker geworden om invloed uit te oefenen op ruimtelijke ontwikkelingen in die lokale omgeving (Bryson, 2004). De interactie met die omgeving is daardoor van levensbelang voor ruimtelijke ontwikkelingen geworden.

Ook in de wetenschap vindt vanaf de jaren '80 een verschuiving plaats. De postpositivisten bekritiseren het bestaande paradigma waarin de wetenschap claimt alle kennis objectief te kunnen vergaren (De Pater, 2014). Haraway (1988) pleit daarom voor multidimensionale subjectiviteit. In plaats van de 'wetenschappelijke' blik van boven af, stelt zij voor om juist vanaf het maaiveld van verschillende kanten (perspectieven) naar het onderzoeksonderwerp te kijken. Hierdoor ontstaan meerdere subjectieve blikken, die samen een completer beeld geven dan de objectieve blik van boven. Ook Habermas (in Koningsveld & Mertens, 1986) pleit ervoor om mensen te behandelen als 'subjecten' in plaats van 'objecten' – of zoals Bureau Buhrs en SmartAgent (2010) zeggen 'de burger is ook een mens'. Bij de behandeling van mensen als subjecten, worden zij gezien als strategen die belangen hebben en rationele en soms emotionele beslissingen nemen (Koningsveld & Mertens, 1986).

Wanneer omwonenden van ruimtelijke projecten als subject – ofwel als mens – worden gezien en hun belang bij en invloed op het project wordt erkent, ontstaat interactieve beleidsvorming (Haggett, 2011; Huxley, 2000). Bij interactieve beleidsvorming worden burgers, georganiseerde belangengroepen, bedrijven en andere overheden in een vroeg stadium betrokken om zo in samenwerking met de initiërende overheid beleid te vormen (Edelenbos et al., 2006; Pröpper & Steenbeek, 2001). De mate van samenwerking kan daarbij verschillen; bij het ene uiterste worden burgers alleen geconsulteerd en bij het andere uiterste zijn de burgers de initiatiefnemer (Pröpper & Steenbeek, 2001). Gedurende de twintig jaar dat participatie in het ruimtelijk beleid in de belangstelling staan, zijn verschillende randvoorwaarden (bijvoorbeeld door Buhrs (2005) en Pröpper en Steenbeek (2001)) en aanbevelingen (bijvoorbeeld door Desbarats et al. (2010), Brunsting et al. (2011) en Innes (2016)) geformuleerd, die het interactieve beleidsvormingsproces versoepelen. Een garantie voor een soepel proces geeft dit echter niet (Brunsting et al., 2011). Neyzen en Buhrs (2012) hebben een afwegingsschema gemaakt, waarmee de initiatiefnemers van het proces kunnen bepalen of en in welke mate een participatieve aanpak geschikt is.

Wanneer een participatieproces namelijk niet zorgvuldig wordt vormgegeven en uitgevoerd, kan dit juist tot extra weerstand bij de lokale omgeving opleveren (Haggett, 2011; Neyzen & Buhrs, 2012; WRR, 2012; Wolters et al., 2008). Zeker bij controversiële onderwerpen zoals windenergie, kan participatie polariserend werken (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Daarnaast zijn ook de veranderende omgeving en de onzekerheid daarover (Van der Horst, 2007; I&M & EZ, 2014; Van der Werf, Visscher & Königs, 2015; Wolters et al., 2008) en de verdeling van lusten en lasten, zowel tussen omwonenden als tussen het 'mondiale' en het 'lokale' (Van Houwelingen et al., 2014; Wagenaar & Specht, 2010; Wolters, Wendte, Soesman & Merckx, 2010), oorzaken voor weerstand tegen de bouw van windmolens. Lokale weerstand wordt vaak gezien als NIMBY-isme [not in my backyard], maar Verhoeven (2010) ziet dit liever als een vorm van betrokkenheid. Wanneer deze betrokkenheid niet kan worden geuit in een participatief proces, uit het zich als weerstand.

Wanneer mensen hun betrokkenheid bij de omgeving uiten, duidt dit op een sterke verbondenheid of identificatie met die omgeving (Manzo & Perkins, 2006). Hoe groter de verbondenheid met de fysieke omgeving (plaats-verbondenheid) of de lokale gemeenschap (gemeenschapsverbondenheid) en hoe meer iemand zich kan identificeren met die fysieke omgeving (plaatsgebonden identiteit) of gemeenschap (gemeenschapsgebonden identiteit), hoe meer iemand bereid is in actie te komen voor die omgeving of gemeenschap. Men is dan eerder geneigd deel te nemen aan een participatieproces (Lewicka, 2005). Als deze verbondenheid of identificatie met de omgeving echter verstoord wordt (plaats-verstoring), kan dit leiden tot weerstand (Devine-Wright, 2009; 2011c). Juist deze verstoring kan het sociale evenwicht in een leefomgeving ontwrichten (Wagenaar & Specht, 2010; Wolters et al., 2008). Het is daarom volgens Reitsma (2012) van belang om de individuele drijfveren van mensen te begrijpen, wanneer men deze op een constructieve wijze wil betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hij stelt voor daarvoor leefstijlmodellen (zoals het BSR-model [Brand Strategy Research] van SAMR [SmartAgent/MarketResponse] of het Mentality-model van Motivaction) te gebruiken, die met behulp van een soort persoonlijkheidstesten inzicht geven in de waarden, behoeften en motieven van burgers (Reitsma, 2012).

Het gebruik van deze leefstijlen voor de differentiatie in burgers kan handvatten bieden voor de communicatie met en participatie van deze burgers bij windenergieprojecten (Departement for Environment, Food and Rural Affairs, 2008; Van der Werf et al., 2015; Wolters et al., 2008). Toch wordt hier door provincies nog geen gebruik van gemaakt. In dit onderzoek is met behulp van een inhoudsanalyse en expertinterviews gepoogd te achterhalen wat de overwegingen van drie provincies – te weten Flevoland, Fryslân en Noord-Holland – zijn voor het differentiëren in burgers ten behoeve van de communicatie en participatie over windmolens. Daarbij moet ook de voorgeschiedenis van de windmolens op land van de drie provincies in acht worden genomen.

De provincie Flevoland staat bekend als dé windprovincie van Nederland (Timár, 2014). Rond 2005 waren windmolens zo populair waren dat een wildgroei aan ontstond en de provincie zich genooddaakt voelde een bouwstop in te lassen (Provincie Flevoland, gemeenten Lelystad, Dronten & Zeewolde, 2016; Timár, 2014). Na een hobbelige en langdurige periode waarin de provincie een nieuw windbeleid heeft bepaald, ligt de ontwikkeling van windmolens nu weer op de juiste koers (Geïnterviewde van provincie Flevoland, 2016). Bij die beleidsvorming werkt de provincie samen met zogenoemde windverenigingen, waarin de windmoleneigenaren en de bewoners van het buitengebied zich hebben georganiseerd (Provincie Flevoland et al., 2016). Ook ongeorganiseerde burgers hier worden door middel van informatiebijeenkomsten bij betrokken, (Provincie Flevoland et al., 2016), daar wordt zowel informatie verstrekt als opgehaald (Geïnterviewde bij de provincie Flevoland, 2016). Tijdens de verdere uitwerking van de ruimtelijke kaders – de projectfase – zijn de windverenigingen de gesprekspartner van de provincie (Geïnterviewde van provincie Flevoland, 2016). In die fase komen de projectontwikkelaars namelijk voort uit de windverenigingen (Provincie Flevoland et al., 2016). Om te voorkomen dat mensen worden uitgesloten van die verenigingen, ziet de provincie erop toe dat iedereen zich kan aanmelden bij de verenigingen (Geïnterviewde van provincie Flevoland, 2016). Omdat de windverenigingen door hun samenstelling diep geworteld zijn in de samenleving (Provincie Flevoland et al., 2016) en doordat financiële participatie veelvuldig als smeermiddel wordt ingezet verloopt de ontwikkeling van windmolens nu soepel (Geïnterviewde van provincie Flevoland, 2016). Daarbij komt dat de Flevolandse generaties gewend zijn aan windmolens en het economische perspectief ervan inzien (Geïnterviewde bij de provincie Flevoland, 2016).

Ook in de provincie Fryslân waren windmolens populair, met name in de vorm van ‘dorpsmolens’ die lokale gemeenschappen voorzien van elektriciteit (Timár, 2015). Tegenwoordig is windenergie echter een heel gevoelig onderwerp in Fryslân. De ontwerp-structuurvisie voor windenergie riep in 2012 veel weerstand op; voor veel mensen kwam dit beleid uit de lucht vallen (Timár, 2015). Drie vertegenwoordigers van tegengestelde belangengroepen hebben daarop de handen ineengeslagen en zijn het proces Fryslân foar de Wyn [FFDW] gestart. De bedoeling daarvan was om van onderop gebieden aan te wijzen waar draagvlak voor windmolens was (Timár, 2015). Door de mondige tegenstand, grote media-aandacht en de politieke timing mocht deze aanpak echter niet baten (Timár, 2015; Geïnterviewde van provincie Fryslân, 2016). Gelijktijdig aan FFDW zijn ook de plannen voor een windpark in het IJsselmeer verder uitgewerkt, waarbij met de vertegenwoordigers van verschillende belanghebbenden, waaronder omwonenden, in een klankbordgroep betrokken zijn. Voor de rest van de omwonenden kwam het definitieve besluit voor dit windpark in 2015 echter als een overval (Ten Thij, 2016). Volgens de geïnterviewde is de huidige politieke samenstelling niet zo happig op interactieve wijzen van beleids- en projectvorming. Hoe de communicatie en participatie rond het windpark dat bij de Kop van de Afsluitdijk moet komen, aangepakt gaat worden, weet de provincie dan ook nog niet (Geïnterviewde van provincie Fryslân, 2016).

In de provincie Noord-Holland staan zowel het provinciebestuur als haar inwoners kritisch tegenover windmolens op land (Geïnterviewde van provincie Noord-Holland, 2016; Provincie Noord-Holland, 2015a). Zij voeren daarom een zeer restrictief beleid (RVO, 2016), waarin negen herstructureringsgebieden zijn aangewezen (Provincie Noord-Holland, 2015c). Bij het aanwijzen van die gebieden zijn omwonenden actief geïnformeerd, maar niet op participatieve wijze betrokken. Voorafgaand aan de projectfase zijn echter wel gebiedsateliers georganiseerd waarin informatie is

verstrekt en opgehaald (Provincie Noord-Holland, 2014). Tijdens de projectfase wordt de communicatie en participatie volledig overgelaten aan de ontwikkelaars. De provincie stimuleert daarin wel dat het gesprek wordt aangegaan, maar gaat geen scheidsrechter spelen, aldus de geïnterviewde van de provincie Noord-Holland (2016). Bij de verdeelprocedure voor de vergunningverlening is een participatieplan wel een indieningsvereiste, maar geen beoordelingscriterium (Provincie Noord-Holland, 2015b).

Geen van de provincies differentiëren in burgers. Het enige waarop zij de participatie van en communicatie met burgers afstemmen, is hun eerdere ervaring met die burgers. Tijdens de interviews zijn de leefstijlmodellen van SAMR en Motivaction voorgelegd, twee van de drie geïnterviewden herkende het model van SAMR, geen van drieën was bekend met het model van Motivaction. Al met al hebben de provincies weinig doordachte communicatie- en participatiestrategieën en houden zij in de weinig rekening met de relatie tussen de omwonenden en hun omgeving of schuiven zij dit af op de ontwikkelaars. Het denken vanuit burgers, waar de WRR (2012) voor pleit, lijkt nog niet te lukken. Uit de interviews blijkt echter dat de behoefte aan grip op de burgers, het proces en het project, groot is. Het gebruik van leefstijlen zou die grip kunnen bieden, hierdoor zou meer vanuit burgers kunnen worden gedacht waardoor de communicatie en participatie structureler kan worden ingestoken, maar dit is zeker geen wondermiddel.

Summary

In the last twenty years there has been a lot of attention in science and our society, for (citizen) participation in spatial planning. Governments recognize the profit of involving the local community more often. Which is not surprising, as outspoken citizens are less prepared to accept top down issued plans for their neighbourhood and surroundings (Neyzen & Burhs, 2012). Nevertheless, Edelenbos, Domingo, Klok, and Van Tatenhove (2006) found that collaborative policy making is hardly if ever, professionally approached. In 2012 the Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (the Scientific Counsel for Government policy) concluded the same; they did not find a link with society. The WRR therefor advises to 'think from the perspective of the citizen'. The new Omgevingswet [environmental law] shows that the government is prepared to do so. Exactly how they are supposed to think from the perspective of the citizen, remains unclear. This Master's thesis therefor aims to find a way to 'think from the perspective of the citizen' – differentiate by means of lifestyles.

The viewpoint that there is no model citizen (Groenendijk, Haufe, De Jonge & Schieven, 2011; Verhoeven, 2009; Walker & Cass, 2011; WRR, 2012), lead Bureau Buhrs – who commissioned this thesis – to start using lifestyle differences years ago. These lifestyles illuminate the values, needs and motives of citizens (Reitsma, 2012), and can be used to tailor communication and participation for specific people (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). On a municipal level, lifestyles are already used regularly when drafting participation and communication strategies. Provincial and national governments however, use this approach considerably less. The spatial projects on these scales are markedly more complex; they often have a national, European or even global purpose, though the environmental effects often primarily affect the local community. This causes a conflict of interests between the project and the community (Ferguson & Mansbach, 2012), and as such asks for an outstanding communication with said community. It is not unheard of that local resistance caused a delay or even cancellation of spatial projects (Devine-Wright, 2005; 2009).

This research is aimed at the differentiation of citizens by provinces for the benefit of communication with and participation of said citizens concerning the development of wind parks. As far as I know, provinces do not make use of lifestyles for this differentiation. Then, the question arises if these governments make use of a different approach to differentiate between citizens, and what the underlying explanation for this approach is. I chose to research wind parks, firstly because it is a much debated topic, and secondly because by 2020 all provinces are required to generate a certain amount of power through wind turbines on land (Ministerie van Infrastructuur en Milieu [I&M] & ministerie van Economische Zaken [EZ], 2014). Thus, for every province wind parks are a relevant topic. On top of that is everyone pro renewable energy, but no one wants the changes to come to close to home (Devine-Wright, 2009; Van der Horst, 2007; Wolsink, 2000; Wolters, Haufe, Holthuis & Van Hattum, 2008). The conflicts of interest between global and local issues are as such clearly visible in wind energy projects.

During the height of our welfare state, people accepted that the government made decisions about spatial planning. However, in the eighties society changed to a network and participation society, in which the government retreats further and further (De Pater, 2014). The government allows the market and society to gain influence (Harvey, 1989), and that society increasingly organises itself in networks (Castells, 1996; 2010). These developments cause the social organization of society to change; the pillars (politico-denominational segregation in a society), districts and classes are, influenced by the globalisation and individualisation, replaced by (global) networks (WRR, 2012). This does not mean that 'local' lost its importance, on the contrary, it became the spatial aspect of the network society (Castells, 2010). For local parties the accessibility of networks, made it easier to affect spatial developments in that local environment (Bryson, 2004). The interaction with their environment became of vital importance for spatial developments.

In the eighties there is a shift in science too. Post positivists criticize the existing paradigm in which science claims to be able to gather all knowledge objectively (De Pater, 2014). Haraway (1988) petitions for a multidimensional subjectivity. Instead of the top down, scientific viewpoint, she proposes to consider the research topic from ground level from different angles (perspectives). This approach renders different subjective perspectives, that together give a more complete view than a top down objective view. Habermas (in Koningsveld & Mertens, 1986) too, advocates that people should be treated more as 'subjects' instead of 'objects' – or as Bureau Buhrs and SmartAgent (2010) state 'the citizen is a person too'. When treating people as subjects, they are seen as strategists that have interests, and make rational and sometimes emotional decisions (Koningsveld & Mertens, 1986).

When residents near spatial projects are seen as subject – that is, as a human being – and their interests in and influence on the project is recognised, collaborative planning arises (Hagget, 2011; Huxley, 2000). At an early stage citizens, organised interests groups, companies, and other authorities are involved in collaborative planning in spatial policies with the initiating authority (Edelenbos et al., 2006; Pröpper & Steenbeek, 2001). The level of cooperation may differ; at one end citizens are only consulted and at the other end citizens are the initiator of the project (Pröpper & Steenbeek, 2001). During the twenty years that participation in spatial planning has been the centre of attention, various preconditions (e.g. by Buhrs (2005) and Pröpper & Steenbeek (2001)) and recommendations (e.g. by Desbarats et al. (2010), Brunsting et al. (2011) en Innes (2016)) have been formulated, which ease the collaborative process. A guarantee for a smooth process is, however, not given (Brunsting et al., 2011). To determine whether and to what extent a participatory approach is appropriate, Neyzen and Buhrs (2012) made a consideration strategy, that the initiators can use.

If a participatory process is not carefully designed and implemented, it can lead to additional resistance from the local area (Haggett, 2011; Neyzen & Buhrs, 2012; WRR, 2012; Wolters et al., 2008). Especially for controversial topics, such as wind energy, participation can have a polarizing effect (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). The changing of the environment and the uncertainty about the change (Van der Horst, 2007; I&M & EZ, 2014; Van der Werf, Visscher & Königs, 2015; Wolters et al., 2008) and the distribution of costs and benefits, both between residents, and between the 'global' and the 'local' (Van Houwelingen et al., 2014; Wagenaar & Specht, 2010; Wolters, Wendte, Soesman & Merckx, 2010), also cause resistance against the development of wind turbines. Local resistance is often seen as NIMBYism [not in my backyard], but Verhoeven (2010) prefers to regard it as a form of involvement. When this involvement cannot be expressed in a participatory process, it expresses itself as resistance.

When people express their commitment to their environment, this indicates a strong connection or identification with that environment (Manzo & Perkins, 2006). The more attached people are to their physical environment (place attachment) or their local community (sense of community or community attachment) and the more someone can identify themselves with the physical environment (place identity) or community (community identity), the more one is willing to take action for that environment or that community. People are more likely to engage in a participatory process when they feel involved (Lewicka, 2005). However, when this attachment or identification with the environment is disturbed (place disruption), it can lead to resistance (Devine-Wright, 2009; 2011c). Precisely this disturbance can disrupt the social equilibrium in an environment (Wagenaar & Specht, 2010; Wolters et al., 2008). According to Reitsma (2012), it is therefore important to understand the individual motivations of people, if one wants to involve them in spatial planning in a constructive way. He suggests to use lifestyle models (such as the BSR model [Brand Strategy Research] of SAMR [Smart Agent/MarketResponse] or Mentality model of Motivation), which give an understanding of the values, needs and motives of citizens, using a kind of personality tests (Reitsma, 2012)

The use of these lifestyles for the differentiation of citizens can provide guidelines for communicating with and participation of the citizens in wind energy projects (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2008; Van der Werf et al, 2015; Wolters et al. 2008). However, provinces still do not use them. This thesis attempts to uncover the reasoning of three provinces – Flevoland, Friesland and

Noord Holland – concerning the differentiation of the public for the benefit of communication and participation in wind turbine projects, using content analysis and expert interviews. To do so, the history of wind turbines on land has to be considered too.

Flevoland is known as the wind province of the Netherlands (Timár, 2014). By 2005 wind turbines became so popular, that they started to proliferate and the province was forced to freeze all building (Provincie Flevoland, gemeenten Lelystad, Dronten & Zeewolde, 2016; Timár, 2014). After a long and turbulent period, in which the province drafted a new wind policy, the progress of wind power is now back on track (interviewee province of Flevoland, 2016). When drafting aforementioned policy, the province works together with so called wind associations, in which owners of wind turbines and inhabitants of rural areas have organised themselves (province of Flevoland et al., 2016). Independent citizens are involved through meetings, where information is shared between government and citizen (interviewee province of Flevoland, 2016). During the implementation of the spatial policy frames – the project phase -, wind associations are involved as equals by the province (interviewee province of Flevoland, 2016). In that phase, the developers are drawn from these associations (province of Flevoland et al, 2016). To prevent people being excluded from the associations, the province make sure that everyone can register (interviewee province of Flevoland, 2016). Because of their composition, wind associations are deeply rooted into the local society (province of Flevoland et al., 2016). This in combination with financial stimuli that are often used pacify conflicts, makes that the development of wind parks now runs smoothly (interviewee province of Flevoland, 2016). Besides, generations of Flevolandians are used to wind turbines and understand the economic prospects of them (interviewee province of Flevoland, 2016).

In the province of Friesland wind turbines used to be popular as well, especially the so called ‘village turbine’ that provided whole local communities with electricity (Timár, 2015). Today however, wind energy has become a sensitive topic in Friesland. The policy concept for wind power in 2012 invoked a lot of resistance; for a lot of people this policy came unexpectedly (Timár, 2015). Following this incident, three representatives of the opposed interest groups joined forced and started the *Fryslân foar de Wyn* [FFDW] process. They meant to find out in which areas there was support for wind turbines, using a bottom up approach (Timár, 2015). However, the outspoken opposition, large media attention and the political timing, caused the project to fail (Timár, 2015, interviewee province of Friesland, 2016). Simultaneously with the FFDW, the plans for a wind park in the IJsselmeer were further developed, during which representatives of different stakeholders including local residents, were involved in focus groups. For residents that had not participated in the process, the definitive decisions about this wind park in 2015 came as a surprise (Then Thij, 2016). According to the interviewee, the current politicians are not very enthusiastic about using interactive approaches for policy and project formation. Thus the province as no clue yet about how the communication with and participation of local communities can be improved concerning the wind park that is planned near the Kop of the Afsluitdijk (interviewee province of Friesland, 2016).

In the province of Noord-Holland both the provincial government and its citizens are critical of wind turbines on land (interviewee province of North-Holland, 2016; province of Noord-Holland, 2015a). Therefore Noord-Holland has a very restricted policy on wind (RVO, 2016), in which nine redevelopment areas are designated (Provincie Noord-Holland, 2015c). While designating those areas, local residents were actively informed, but were not allowed to participate. However, prior to the project phase so-called gebiedsateliers (area workshops) were formed in which information is provided and received (Province Noord-Holland, 2014). During the project, communication and participation is entirely left to the developers. The province stimulates them to continue the conversation but will not act as an mediator, according to the interviewee of the province of Noord-Holland (2016). For the distribution process for authorisation, a participation plan is required to meet filing requirements, but it is not a criterion for the assessment (Provincie Noord-Holland, 2015b).

None of the provinces differentiate citizens. They solely base their adjustment of participation and communication with citizens on previous experience. During the interviews the lifestyle models of

SAMR and Motivaction were shown and discussed. Two out of three interviewees recognised the model of SAMR, but none of them was familiar with the model of Motivaction. The three provinces have, all in all, barely any well thought out strategies on communication and participation, and they hardly consider the relationship between communities and their environment, or they pass the responsibility on to the developers. To think from the perspective of citizens, as the WRR advocates, is not yet successful. The interviews do show that the need to understand and manage citizens, the process and the project, is large. Using lifestyles could provide that understanding and manageability, and could help considering projects from the perspective of citizens, which in turn could make it easier to adapt communication and participation strategies to the needs of the citizens. However, it is certainly not a panacea.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Summary	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Leeswijzer	17
2 Wetenschappelijke en maatschappelijke context	18
2.1 Ontwikkelingen in maatschappij en wetenschap	18
2.2 Veranderende samenleving	18
2.3 Netwerksamenleving	19
2.4 Strategisch of communicatief handelen	20
3 Wat beweegt de overheid?	21
3.1 Interactieve beleidsvorming	21
3.2 Burgerparticipatie	25
3.3 Participatie bij windenergieprojecten	28
4 Wat beweegt de burger?	31
4.1 Weerstand	31
4.2 Relatie met de omgeving	33
4.3 Belevingsonderzoek	37
5 Onderzoek en onderzoeksmethode	43
5.1 Onderzoeksopzet	43
5.2 Onderzoeksmethoden	44
5.3 Operationalisering	45
5.4 Betrouwbaarheid en validiteit	47
6 Resultaten van de inhoudsanalyse	48
6.1 Provincie Flevoland	48
6.2 Provincie Fryslân	51
6.3 Provincie Noord-Holland	54
6.4 Kwantitatieve vergelijking van de provincies	57
7 Resultaten van de interviews	59
7.1 Provincie Flevoland	59
7.2 Provincie Fryslân	60
7.3 Provincie Noord-Holland	61
7.4 Kwalitatieve vergelijking van de provincies	63
8 Conclusie	66
8.1 Beantwoording onderzoeksvragen	66
8.2 Discussie	67
8.3 Reflectie	69

9	Literatuurlijst.....	72
Bijlage I	Lijst met afkortingen	79
Bijlage II	Afwegingsschema	80
Bijlage III	Leefstijlmodellen.....	81
Bijlage IV	Geanalyseerde documenten.....	85
Bijlage V	Onderwerpenlijst voor interviews.....	86
Bijlage VI	Codeboom	89
Bijlage VII	Kwantitatieve resultaten inhoudsanalyse	93

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen twintig jaar is zowel in de wetenschap als in de maatschappij veel aandacht voor participatie in de breedste zin van het woord en zo ook in het ruimtelijke domein. Steeds vaker zien overheden het nut en de noodzaak in van het betrekken van de omgeving. Steeds vaker worden de actoren in de omgeving – zoals burgers, bedrijven, andere overheden, maatschappelijke organisaties en uitvoerders – betrokken bij de beleidsvorming. En steeds vaker krijgt nu ‘het publiek’ de touwtjes in handen, waar voorheen de overheid domineerde in de ruimtelijke planvorming.

Tegenwoordig is het betrekken van burgers bij beleidsbeslissingen dan ook niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur (Edelenbos, Domingo, Klok & Van Tatenhove, 2006; Leyenaar, 2009). Volgens Van Houwelingen, Boele en Dekker (2014) is ‘inspraak’ op beleidsvorming inmiddels allang geen strijdpunt meer, het is immers wettelijk verplicht. Gemeenten zetten regelmatig in op interactieve wijzen van beleidsvorming (Edelenbos et al., 2006, p. 9). En ook op nationaal niveau is men gaan experimenteren met interactieve beleidsvorming. Edelenbos et al. hebben in 2006 een uitgebreid vergelijkend onderzoek gepubliceerd over acht nationale interactieve beleidsprocessen. De aanleiding hiervoor was dat, tot dan toe, opvallend weinig systematisch onderzoek was verricht naar interactieve beleidsvorming bij nationale overheden (Edelenbos et al., p. 8). De conclusies liegen er niet om:

Hoewel we al ruim 10 jaar experimenteren met landelijke interactieve beleidsvorming, is er nog maar een beperkte professionaliseringsslag gemaakt. Ambtenaren op [landelijk] overheidsniveau weten vaak niet goed wat ze moeten aanvangen met het betrekken van burgers bij beleid. Politici houden zich afzijdig van interactieve processen en burgers missen vaak de vaardigheden om een goede rol te vervullen in interactieve processen. Ten slotte en niet onbelangrijk, ontberen (onafhankelijke) procesmanagers vaak de competenties om complexe interactieve processen in goede banen te leiden. (Edelenbos, et al. p. 153)

Zowel de ambtenaren, politici als de burgers krijgen ervanlangs in de slotparagraaf van het onderzoek uit 2006. Ook de procesmanagers, die de professionalisering van interactieve beleidsvorming tot hun beroep hebben verheven, zijn daar volgens Edelenbos et al. (2006) nog niet toe in staat. Inmiddels, tien jaar later, zijn door de wetenschap, de overheid en het bedrijfsleven verschillende professionele werkwijzen, handboeken en onderzoeken verschenen over de do’s en don’ts van interactieve beleidsvorming. Maar volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (2012) is de aansluiting op de samenleving nog niet gevonden. Ook zij merkt op dat van de vele projecten weinig wordt geleerd en vooral de structurele inbedding van de interactieve beleidsvorming mist. Met een citaat van een ervaren gemeentebestuurder maakt de WRR de essentie van de huidige beleidsparticipatie duidelijk: “Wij vertellen hoe het zit en dat noemen we inspraak” (WRR, 2012, p. 52).

Dit neemt niet weg dat de burger mondiger wordt en de overheid zich terugtrekt. Maar het blijft voor de beleidsmakers lastig om in burgers te durven vertrouwen en burgers ook als experts te zien (WRR, 2012). Wanneer burgers een bepaald onderwerp interessant vinden of denken dat ze ergens invloed op kunnen uitoefenen zullen ze dit laten weten. Daarbij hebben ze verwachtingen en behoeften, maar niet allemaal gelijke mogelijkheden om hun mening te laten horen. Deze verwachtingen en de manier van handelen is grillig en ongrijpbaar voor beleidsmakers, die vanuit systemen, beleidsfasen en juridische procedures denken. De WRR (2012) roept de overheid daarom op ‘vanuit burgers te denken’.

1.2 Probleemstelling

De overheid lijkt ook wel meer vanuit de burger te willen denken getuige de nieuwe Omgevingswet die in 2019 ingaat (Buitelaar, 2016). Door minder regels en meer samenwerking geeft de overheid de samenleving meer verantwoordelijkheid voor de leefomgeving (Van den Broek, Steenbekkers, Van

Houwelingen & Putters, 2016). Toch vragen ook Van den Broek et al. (2016) zich af hoe die samenwerking met burgers dan moet worden vormgegeven. Want volgens de WRR (2012) moet de overheid meer vanuit burgers gaan denken, hen begrijpen en motiveren:

Wie burgers wil betrekken moet denken vanuit hun perspectief. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten. Als daar onvoldoende rekening mee wordt gehouden, zullen (te) velen afhaken. Mensen worden om verschillende redenen uitgedaagd en beschikken over verschillende toerusting om de uitdagingen op te pakken. (WRR, 2012, p. 11-12)

Maar hoe moeten beleidsmakers dan precies vanuit het perspectief van burgers denken? Hoe moet dan vervolgens rekening gehouden worden met hun behoeften en kwaliteiten? Hoe moeten burgers uitgedaagd worden? En hoe ga je om met die uiteenlopende verschillen tussen burgers? De WRR (2012, p. 12) biedt “niet *de* oplossing, maar veeleer een bron van inspiratie om verder te denken en te handelen”. Deze masterthesis zal ook niet *de* oplossing geven, maar wel onderzoeken hoe (provinciale) overheden de participatie van en communicatie met burgers bij grootschalige ruimtelijke projecten afstemt op bepaalde groepen, om ze zo vanuit hun perspectief bij de projecten te betrekken. Op gemeenteniveau wordt in de beroepspraktijk al jarenlang met verschillende differentiatietechnieken gewerkt om onderscheid te maken tussen de betrokken burgers. Oorspronkelijk werd alleen naar demografische kenmerken gekeken, maar steeds vaker wordt ook naar de leefstijl van die burgers gekeken (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Door de leefstijlen van de burgers te verkennen, kan inzicht worden verkregen in de waarden, behoeften en motieven van die burgers (Reitsma, 2012). Op die manier hebben beleidsmakers handvatten om te denken vanuit het perspectief van burgers, rekening te houden met hun behoeften en kwaliteiten en de burgers uit te dagen, zoals de WRR bepleit.

Als een ruimtelijk project echter een grotere schaal dan een gemeente beslaat, gaat het ook meer burgers aan en zijn de verschillen tussen die burgers ook groter. Bij participatietrajecten op grotere schaal is nog niet of nauwelijks ervaring opgedaan met het gebruik van leefstijlen. Het doel van dit onderzoek is om te verkennen óf en op welke manier onderscheid wordt gemaakt tussen burgers bij grootschalige ruimtelijke projecten. Als casus daarbij is gekozen voor windenergieprojecten bij provincies. Over windmolens bestaan namelijk de nodige spookverhalen en windparken hebben duidelijke voor- en tegenstanders. In navolging van de afspraken tussen het Rijk en de Europese Unie nemen de twaalf provincies allemaal een deel van de 6000 megawatt [MW] aan windmolens die het Rijk voor 2020 moet realiseren voor hun rekening. Bij alle Nederlandse provincies staan windenergieprojecten dus op het programma (Ministerie van Infrastructuur en Milieu [I&M] & ministerie van Economische Zaken [EZ], 2014). Hoe gaan ze daarbij met de communicatie met en participatie van omwonenden om? Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoe differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers ten behoeve van de communicatie met en participatie van deze burgers?

- 1. In hoeverre differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers?*
- 2. Op welke manier differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers?*
- 3. Met welk doel differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers?*
- 4. Hoe werkt de differentiatie van de burgers door in de communicatie met en participatie van deze burgers?*

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Na een literatuuronderzoek zijn drie provincies geselecteerd – Flevoland, Fryslân en Noord-Holland – die verder zijn onderzocht. Van deze provincies zijn verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd, waarna interviews zijn gehouden met de projectverantwoordelijken bij de provincies om dieper op de gemaakte keuzes en redenen in te gaan.

1.3 Leeswijzer

Deze thesis is grofweg uit drie delen opgebouwd. In het eerste deel – hoofdstuk 2 tot en met 4 – is het literatuuronderzoek opgenomen. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de wetenschappelijke en maatschappelijk context van dit onderzoek beschreven. Daarna worden in de hoofdstukken 3 en 4 de perspectieven van respectievelijk de overheid en de burger hierop beschreven. Het tweede deel van dit onderzoek is empirisch. Hierin worden eerst in hoofdstuk 5 de onderzoeksmethoden beschreven. In de daaropvolgende twee hoofdstukken worden de resultaten van de inhoudsanalyse en de interviews per provincie besproken. Aan het eind van deze twee onderzoeken worden de provincies met elkaar vergeleken. Tot slot vormt het derde deel de conclusie (hoofdstuk 8) van dit onderzoek. De conclusies worden in dit hoofdstuk ook kritisch in relatie met het theoretisch kader bediscussieerd. In het laatste hoofdstuk wordt op het onderzoek gereflecteerd. In Bijlage I is een lijst met afkortingen opgenomen.

2 Wetenschappelijke en maatschappelijke context

In het vorige hoofdstuk is al kort aangekaart dat in de wetenschap en de maatschappij steeds meer aandacht is voor participatie. Dit hoofdstuk gaat verder in op de herkomst van die ontwikkeling en wat hiervan de gevolgen voor beleidsvorming zijn.

2.1 Ontwikkelingen in maatschappij en wetenschap

In de, door Koning Willem Alexander voorgelezen, Troonrede van 2013 wordt geconstateerd, dat de klassieke verzorgingsstaat verschuift naar een participatiesamenleving, waarin “van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving” (ministerie van Algemene Zaken [AZ], 2013). Sinds het eind van de twintigste eeuw veranderen de verzorgingsstaat en de maakbare samenleving. De door de staat gereguleerde samenleving moet, onder invloed van individualisering en globalisering, plaatsmaken voor de netwerksamenleving (De Pater, 2014, p. 38-39). Dat deze verschuiving gevolgen heeft voor of misschien wel een gevolg is van de samenleving, is evident. Voor de vraagstukken in de sociale geografie en planologie, maar ook zeker voor de communicatie over deze vraagstukken, heeft de verschuiving in de samenleving grote gevolgen. Deze ontwikkeling vindt niet alleen in Nederland plaats; individualisering en globalisering gebeuren op de hele wereld (Castells, 2011). Bovendien lopen de veranderingen in de samenleving min of meer parallel met veranderingen in de wetenschap. In deze paragraaf wordt de context van deze veranderingen geschapen.

2.2 Veranderende samenleving

Gelijktijdig met de eerste scheuren in de maakbare samenleving, ontstond ook in de wetenschap steeds meer kritiek op het bestaande paradigma. Sinds de jaren '80 bestrijden postpositivisten het standaardbeeld van de objectieve wetenschap (De Pater, 2014, p. 156). Zo beschuldigde Haraway (1988, p. 575) ‘hen’ – de wetenschap – ervan, “een soort samenzwering van goed uitgeruste masculiene wetenschappers en filosofen met subsidies en laboratoria”¹ te zijn. Niet alleen vanuit de feministische hoek, zoals Haraway, maar ook uit het marxisme en humanisme kwamen kritische geluiden; de maatschappijkritische wetenschappers hadden genoeg van de technocratische, elitaire wetenschap. Zij zetten zich in voor een meer rechtvaardige wereld en kozen partij voor de minderheden in de samenleving (De Pater, 2014, p. 35-37). Een belangrijk punt van onder andere Haraway’s kritiek is dat de wetenschap claimt objectief te zijn. Met wat Haraway de *god trick* noemt, suggereert de wetenschap alle kennis te kunnen opdoen. Die neutrale, objectieve, onbelichaamde kennis is volgens haar onmogelijk, alle kennis is *situated*. Met *situated knowledge* bedoelt Haraway dat kennis altijd vanuit een bepaald en dus beperkt perspectief is geconstrueerd. Haraway (1988, p. 589):

Ik pleit voor politiek en epistemologie van locatie, positionering en situatie, waarbij partialiteit en niet universaliteit de voorwaarde is om gehoord te worden bij het maken van rationele kennisclaims. Deze claims hebben betrekking op het leven van mensen. Ik pleit voor het perspectief van een mens, een altijd complex, tegenstrijdig, structurend en gestructureerd mens, in plaats van het perspectief van boven, vanuit het niets, van vereenvoudiging. Alleen de *god trick* is verboden.²

¹ Omwille van de leesbaarheid zijn Engelse citaten vertaald naar het Nederlands. Voor de volledigheid is originele tekst bij vertalingen cursief in de voetnoot opgenomen. *The imagined "they" constitute a kind of invisible conspiracy of masculinist scientists and philosophers replete with grants and laboratories* (Haraway, 1988, p. 575).

² *I am arguing for politics and epistemologies of location, positioning, and situating, where partiality and not universality is the condition of being heard to make rational knowledge claims. These are claims on people's lives. I am arguing for the view from a body, always a complex, contradictory, structuring, and structured body, versus the view from above, from nowhere, from simplicity. Only the god trick is forbidden* (Haraway, 1988, p. 589).

Hoewel deze kritiek misschien abstract klinkt, past het naadloos in de ontwikkelingen in de samenleving. Net als de wetenschap, kan de samenleving niet (meer) van bovenaf worden bedacht, gepland, vastgesteld en uitgevoerd. Ook in de samenleving moet juist de locatie, positionering en situatie in de samenleving in acht worden genomen en het menselijk perspectief worden teruggebracht. Harvey (1989), die vanuit een marxistisch perspectief naar de wetenschap kijkt, merkt bij lokale overheden een transformatie van *managerialism* naar *entrepreneurialism*. Hij doelt op de trend dat overheden zich steeds meer als ondernemer, die taken uitbesteedt, in plaats van als manager, die de touwtjes in handen houdt, zijn gaan gedragen. Volgens Harvey is het kapitalisme de drijvende kracht achter deze trend. Hij ziet hierin het gevaar dat door competitie tussen steden het plaatselijk karakter verloren gaat, waardoor steden hun identiteit verliezen en allemaal op elkaar gaan lijken. Net als mensen zijn steden, plaatsen, locaties en omgevingen, ook complex, tegenstrijdig, structurerend en gestructureerd, die door de universele blik van boven worden versimpeld.

2.3 Netwerksamenleving

In de huidige samenleving beschrijft Castells (1996; 2010) steden als een netwerk. Met zijn netwerktheorie laat hij zien hoe plaatsen in allerlei netwerken verbonden zijn geraakt en meer en meer verbonden zijn met andere plaatsen over de hele wereld. Zowel de fysieke netwerken, wegen, sporen, kabels en leidingen, als de digitale netwerken en de sociale structuren, breiden zich over steeds grotere afstanden uit. Die netwerken maken dat kennis en informatie, goederen en personen zich razendsnel over de wereld verspreiden. Castells (2010, p. 2737) stelt dan ook dat “de netwerksamenleving een mondiale samenleving is, omdat netwerken geen grenzen hebben. Ruimtelijke transformatie is een fundamentele dimensie van deze nieuwe sociale structuur”³. Volgens de WRR (2012, p. 38) “weten mensen, die vroeger langs elkaar heen leefden in afzonderlijke delen van de wereld of binnenslands in gescheiden zuilen, buurten of standen, nu van elkaar en kunnen elkaar vrij eenvoudig bereiken”. Mensen zijn zo sterk verbonden met hun eigen nieuwe netwerken, dat de oude verbindingen met hun zuil, familie of gemeenschap lijkt af te nemen, door de ontzuiling, globalisering en individualisering. Maar Castells (2010) waarschuwt, net als Harvey (1989), ook voor het verdwijnen van de lokale identiteit door deze ontwikkelingen.

Toch is volgens Castells (2010) de connectie tussen het mondiale en het lokale het belangrijkste ruimtelijke kenmerk van de netwerksamenleving. Volgens Ferguson en Mansbach (2012, p. 138) zijn “het mondiale en het lokale innig met elkaar verweerd en kunnen ze tegelijkertijd met elkaar concurreren en elkaar versterken”⁴. Zodra deze tweestrijd neerslaat als een ruimtelijke ingreep, wordt de belangenverstrengeling duidelijk zichtbaar. Bijvoorbeeld bij het aanleggen van een nieuwe spoorlijn, het verbreden van een snelweg of het vervangen van kabels en leidingen, waarbij het nationale en mondiale netwerk tussen plaatsen wordt versterkt, hebben die spoorlijn, snelweg of graafwerkzaamheden wel een specifieke locatie in iemands omgeving. Het spanningsveld tussen het mondiale en het lokale kan hoog oplopen. Niet zelden leidt lokale weerstand tot vertraging van dergelijke projecten of zijn de projecten zelfs helemaal niet doorgegaan (Devine-Wright, 2005; 2009).

De lokale belanghebbenden, of stakeholders, zijn steeds meer invloed, omdat in de netwerksamenleving plaatsen, mensen en instituties over de hele wereld onderling verbonden zijn (Bryson, 2004). Problemen in de samenleving raken altijd meerdere mensen, groepen en organisaties, maar niemand voelt zich volledig verantwoordelijk voor die problemen. Volgens Bryson (2004), is het daarom bij het oplossen van de problemen in de samenleving van cruciaal belang om rekening te houden met die stakeholders. Le Feuvre, Medway, Warnaby, Ward en Goatman (2015) sluiten hierbij aan en benadrukken hoe dit past in de bredere verschuiving van *government* naar *governance*, wat

³ *The network society is a global society because networks have no boundaries. Spatial transformation is a fundamental dimension of this new social structure* (Castells, 2010, p. 2737).

⁴ *In other words the global and the local are complexly related and may simultaneously compete with or reinforce each other* (Ferguson & Mansbach, 2012, p. 138).

overeenkomt met Harvey's (1989) verschuiving van *managerialism* naar *entrepreneurialism*. Net als Harvey (1989) zien Le Feuvre et al. (2015) dat de overheid minder optreedt als klassiek staatshoofd, als leider, maar meer samenwerkt en uitbesteedt aan uitvoeringsorganisaties. Daarbij zijn de netwerken van Castells en de stakeholders van Bryson van levensbelang. Le Feuvre et al. (2015) voegen daaraan toe dat de interacties tussen stakeholders ook moeten worden begrepen en in acht moeten worden genomen, omdat zij het proces kunnen versnellen of juist remmen. Door de houding (*attitude*) en het gedrag van de stakeholders te begrijpen, kan hier strategisch op worden ingezet. Kortom, blauwdrukken worden door de mondige burgers niet meer geaccepteerd van de overheid. Die mondige burgers maken tegenwoordig deel uit van netwerken, waardoor zij gemakkelijker de ontwikkelingen in hun omgeving kunnen beïnvloeden. Doordat de overheid een deel van haar taken bij de markt en de samenleving legt, is hier ook meer ruimte voor (De Pater, 2014).

2.4 Strategisch of communicatief handelen

Dit past in de theorie van het strategische en communicatieve handelen van Habermas. Koningsveld en Mertens leggen in hun inleiding tot de handelingstheorie van Habermas uit 1986 uit, dat er volgens Habermas drie manieren zijn om naar de omgeving en de mensen in die omgeving te handelen. Bij de eerste wijze van handelen worden andere mensen gezien als object, "als een bundel natuur- en gedragsregelsmatigheden" of "als stuurbaar en manipuleerbaar humaan materiaal" (Koningsveld & Mertens, 1986, p. 31). De tweede strategische manier en de derde communicatieve manier zien medemensen als subjecten, als rationele actoren of als medestrategen. De eerste handelingsstrategie komt overeen met de *god trick* van Haraway (1988), het zou een vereenvoudigd model van de werkelijkheid opleveren. Door andere mensen als medestrategen te beschouwen wordt een fundamentele onzekerheid toegevoegd, namelijk de beslissingen van anderen. Een strateeg speelt hierop in, bijvoorbeeld door zoals Le Feuvre et al. (2015) opperen naar de interacties tussen de medestrategen (ofwel de stakeholders) te kijken of zoals Bryson (2004) wil één van de vele manieren om stakeholders te analyseren te gebruiken. Zowel strategisch handelen als communicatief handelen zijn, in tegenstelling tot instrumenteel handelen, een vorm van sociale interactie. Het verschil tussen het strategische en het communicatieve handelen zit echter in het streven naar respectievelijk resultaat of overeenstemming (Koningsveld & Mertens, 1986).

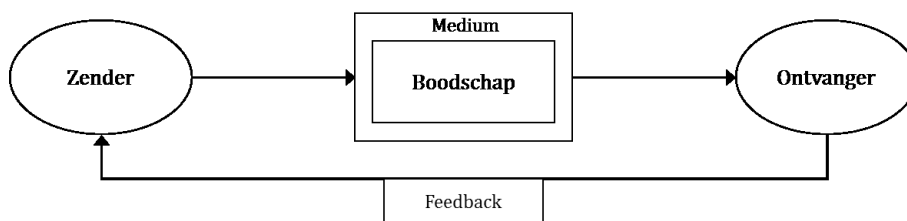
Een subjectieve benadering levert, volgens Haraway (1988), een multidimensionaal beeld op, het is immers door meerdere 'subjecten', mensen, gevormd. Daarmee is 'subjectiviteit' completer dan 'objectiviteit', dat de wereld alleen van boven of vanuit het niets benadert (Haraway, 1988). Vanuit het idee dat kennis maatschappelijk is ingebed (Haggett, 2011; Haraway, 1988) en het communicatieve handelen van Habermas is *communicative planning* (Huxley, 2000) of *collaborative planning* (Haggett, 2011) ontstaan, wat overeenkomt met wat we in Nederland interactieve beleidsvorming noemen.

3 Wat beweegt de overheid?

De verschuivingen in de wetenschap en de samenleving hebben geleid naar het punt waarop het betrekken van burgers bij beleidsvorming zinvol, noodzakelijk en tot op zekere hoogte verplicht is. Toch is het betrekken van burgers voor de overheid makkelijker gezegd dan gedaan. Participatie is namelijk voor overheden (nog) niet vanzelfsprekend en ook niet in alle gevallen haalbaar of zinvol. Daarom wordt in dit hoofdstuk dieper ingegaan op wat interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie precies inhouden en welke randvoorwaarden daarbij komen kijken.

3.1 Interactieve beleidsvorming

Interactie is een wisselwerking. Sociale interactie, ofwel communicatie, wordt vaak inzichtelijk gemaakt door het klassieke zender-ontvangermodel. In Figuur 3.1 is dit model te zien. Een zender zendt een boodschap, via een bepaald medium, naar de ontvanger. De ontvanger kan hierop reageren door feedback te geven. Interactie is dus geen éénrichtingsverkeer, maar een wisselwerking tussen zender en ontvanger, waarop ook het medium invloed heeft. In werkelijkheid is interactie of communicatie veel complexer dan dit model, maar het is desalniettemin belangrijk te beseffen dat de ontvanger altijd te mogelijkheid heeft de boodschap terug te koppelen naar de zender.



Figuur 3.1 Zender-ontvangermodel

In het geval van ruimtelijke beleidsvorming is veelal de overheid de zender en zijn de burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke partijen de ontvangers (zie Figuur 3.1). Bij interactieve beleidsvorming moet dus ook altijd sprake zijn van een wisselwerking tussen de overheid en de maatschappij, anders is de beleidsvorming niet interactief. Edelenbos et al. (2006) definiëren interactieve beleidvorming als volgt:

Een (communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de Rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren. (p. 18)

Pröpper en Steenbeek (2001) formuleren hun definitie iets specifieker:

Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen. (p. 15)

In de definitie van Pröpper en Steenbeek (2001) komt de wisselwerking heel letterlijk terug, waar Edelenbos et al. (2006) vager blijven door het 'betrekken bij' te noemen. Duidelijk is in ieder geval dat interactieve beleidsvorming verder gaat dan alleen burger, bedrijven, maatschappelijke organisaties, georganiseerde belangengroepen en andere overheden achteraf op de hoogte te stellen van de reeds gemaakte plannen.

Participatieladder

Bij interactieve beleidsvorming neemt een overheid dus het initiatief om andere actoren te betrekken bij het maken en uitvoeren van beleid. De overheid gaat als het ware een samenwerking aan met de andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen. De mate waarin echt samen wordt gewerkt, fluctueert echter. Pröpper en Steenbeek (2001, p. 52-53) hebben dit in de

participatieladder (zie Tabel 3.1) overzichtelijk gemaakt. In dit schema maken zij onderscheid tussen bestuursstijlen die wel en niet interactief zijn. Het verschil tussen wel of niet interactief zit in de wisselwerking. Bestuursstijlen waarbij de participant slechts ontvanger is en geen feedback kan geven, zijn niet interactief. Bij de wél interactieve bestuursstijlen kan de participant invloed uitoefenen op het beleid en daarbij gaat invloed verder dan alleen 'inspraak'. De feitelijke praktijk van inspraak is namelijk dat men pas achteraf kan reageren waardoor eigenlijk geen wijzigingen mogelijk zijn en vrijwel nooit iets met de inbreng van de insprekers wordt gedaan (Pröpper & Steenbeek, 2001).

Tabel 3.1 Participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001, p. 52-53)

Niet interactief	1. Gesloten autoritaire stijl:	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.
	2. Open autoritaire stijl:	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.
	3. Consultatieve stijl:	Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.
Wel interactief	4. Participatieve stijl:	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.
	5. Delegerende stijl:	Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
	6. Samenwerkende stijl:	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.
	7. Faciliterende stijl:	Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).

Duidelijk is dat interactieve beleidsvorming een breed begrip is. De verhouding tussen en de rollen van bestuur en participant kunnen 180° draaien, van geen rol of invloed op de uitkomst van het proces tot initiatiefnemer van het proces. Interactieve beleidsvorming is hiermee eigenlijk een overkoepelend begrip voor alle beleidsvormingsprocessen waarbij niet alleen de initiatiefnemer is betrokken.

Randvoorwaarden voor participatie

Pröpper en Steenbeek (2001) benadrukken dat interactieve beleidsvorming een keuze is. Als voor interactieve beleidsvorming wordt gekozen, zal maatwerk moeten worden geleverd. Interactie bij beleidsvorming heeft niet altijd toegevoegde waarde. Om vooraf te kunnen bepalen, óf en zo ja welke vorm van interactieve beleidsvorming voor een beleidsvraagstuk zinvol is, moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Hieronder in Tabel 3.2 zijn de randvoorwaarden, die Buhrs (2005, p. 15) en Pröpper en Steenbeek (2001, p. 35-45) stellen, gecombineerd.

Tabel 3.2 Randvoorwaarden van Buhrs (2005, p. 15) en Pröpper en Steenbeek (2001, p. 35-45)

1.	Openheid	In informatievoorziening en de bereidheid invloed en inzicht te delen.
2.	Beleidsruimte	De kaders waarbinnen en onderwerpen waarover kan worden geparticipeerd, moeten bekend zijn.

3.	Eenduidig optreden van bestuur	De verschillende opdrachtgevers (bijv. Raad, College en gemeenteambtenaren) zitten op één lijn.
4.	Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en van de participant(en)	De gradatie in participatie (trede op ladder) en het toetsingskader moeten bekend zijn.
5.	Meerwaarde van participatie	Interactieve beleidsvorming levert een bijdrage door kennis, draagvlak of verbetering van de onderlinge verhoudingen.
6.	Constructieve relatie tussen bestuur en participant(en)	Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid en structuur, de belangentegenstellingen zijn overbrugbaar en de persoonlijke verhoudingen werkbaar.
7.	Geschikte problematiek	Er is voldoende tijd, onderhandelingsruimte, belangstelling en relevantie en het probleem is hanteerbaar, nog niet uitgekristalliseerd en openbare behandeling is mogelijk.
8.	Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen	Zowel het bestuur als de participanten beschikken over voldoende menskracht en middelen.

Deze randvoorwaarden zijn omvangrijk. Het in veel gevallen moeite kosten om aan alle randvoorwaarden te voldoen en in sommige gevallen zullen goede redenen zijn waardoor niet aan een van de randvoorwaarden kan of wil worden voldaan. Ongeschikte problematiek – denk aan zeer technische ingrepen als onderhoud aan riolering – geschikt maken voor participatie, is bijvoorbeeld een lastige opgave. Het is ook voorstelbaar dat vanwege (politieke) gevoeligheid openheid in de informatievoorziening wordt tegengehouden. Of dat het interactieve proces een paradepaardje wordt voor de volgende verkiezingen. Interactieve beleidsvorming is een keuze, die weloverwogen moet worden genomen. De aanbevelingen, naast deze randvoorwaarden, kunnen daarbij helpen. Deze zijn uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken naar voren gekomen. Het overzicht in Tabel 3.3 is gebaseerd op de bevindingen van Desbarats et al. (2010), Brunsting et al. (2011) en Innes (2016).

Tabel 3.3 Aanbevelingen van Brunsting et al. (2011), Desbarats et al. (2010) en Innes (2016)

1.	Houd rekening met lokale omstandigheden	In het vooronderzoek moet de profilering en sociale context in kaart wordt gebracht.
2.	Houd rekening met plaats-verbondenheid ⁵	Vóórkomp dat participanten de interventie als bedreiging zien of misvattingen ontstaan.
3.	Schep haalbare verwachtingen	Naast een eerlijke procedure verwachten participanten vaak meer. Er moet tenminste naar ze geluisterd worden en zij moeten serieus worden genomen.
4.	Goede informatievoorziening	De informatie moet van goede kwaliteit zijn en verschillende toon en inhoud hebben, zoals formeel, informeel, technisch en eenvoudig.
5.	Win vertrouwen	Bijvoorbeeld door experts in te huren die als onafhankelijk worden gezien of door de participanten in een vroeg stadium te betrekken.
6.	Vóórkomp uitsluiting	Zorg voor een diverse groep participanten, zodat alle invalshoeken zijn vertegenwoordigd.

⁵ Hier wordt in paragraaf 4.2 verder op in gegaan.

7.	Kom in persoon bijeen	Zorg voor een gelijkwaardig dialoog, waarbij iedereen aan het woord komt en naar iedereen wordt geluisterd.
8.	Vakkennis en lokale kennis	Voor zowel vakkennis als voor lokale kennis moet plaats zijn in het proces.

Interactie met burgers tijdens de beleidsvorming kan een inhoudelijke of relationele bijdrage leveren, maar dan moet het proces wel zorgvuldig worden ontworpen. De bovenstaande aanbevelingen geven aan waar tijdens het ontwerp en de uitvoer van het proces rekening mee gehouden moet worden. Wanneer bijvoorbeeld valse verwachtingen bij de burger geschapen worden, is het onwaarschijnlijk dat dit een positief effect op het proces en de uitkomst heeft.

Hierbij sluit de stelling van Habermas, dat het effect van de interventie het doel van de verandering moet zijn, aan (Koningsveld & Mertens, 1986, p. 28). Als de participanten het effect van een interventie niet kunnen overzien, kunnen zij dit doel ook niet nooit nastreven. Wanneer bijvoorbeeld het effect van een windpark uit wordt gedrukt in aantal MW of in percentage CO₂-reductie, zal dat de gemiddelde Nederlander niet veel zeggen. Wanneer het echter wordt uitgedrukt in de stroomvoorziening van een bepaald aantal huishoudens of in een percentage besparing op de energierekening, is dit voor de meeste mensen veel (be)grijpbaarder. Tijdens het beleidsvormingsproces is het dus van belang een gemeenschappelijk, overzichtelijk en haalbaar doel te stellen.

Afweging

Wanneer aan al deze randvoorwaarden en aanbevelingen is voldaan, heeft een interactieve manier van beleidsvorming de meeste kans van slagen. Het geeft echter geen garantie (Brunsting et al., 2011). Om te bepalen of een interactieve aanpak gewenst is, hebben Neyzen en Buhrs (2012, p. 440) een afwegingsschema gemaakt (zie Bijlage I). Het schema helpt beleidsmakers bepalen of, en zo ja, in welke mate een interactieve beleidsvorming gewenst is. Het afwegingsschema bestaat uit vijf voorwaarden (beïnvloedingsruimte, commitment bij initiatiefnemers, interesse bij potentiële deelnemers, geschiktheid van het probleem en organisatorische randvoorwaarden). Hoe meer aan deze voorwaarden wordt voldaan, hoe kansrijker interactieve beleidsvorming is. Het schema werkt ook andersom, als niet aan de voorwaarden wordt voldaan, kan beter niet voor een vorm van participatie worden gekozen (Neyzen & Buhrs, 2012).

Sterker nog, het kan dan zelfs averechts werken. Wanneer bijvoorbeeld het hele plan al vast staat (beperkte beïnvloedingsruimte) en burgers toch om hun mening worden gevraagd, dit schept valse verwachtingen en zal het draagvlak onder de burgers voor het plan alleen maar afnemen. Andersom werkt het hetzelfde, hoe meer beïnvloedingsruimte, commitment, interesse, het een probleem geschikt is en aan organisatorische randvoorwaarden is voldaan, hoe meer van de participanten kan worden verwacht en hoe meer het proces kan opleveren. Het werkt dan eerder tegen om burgers niet te betrekken bij de planvorming. De mondige burgers zullen in zo'n geval geen blauwdruk accepteren en waarschijnlijk zijn ook de initiatiefnemers niet blij met de gang van zaken (Neyzen & Buhrs, 2012).

Hoewel interactieve beleidsvorming niet altijd mogelijk is, is het wel steeds noodzakelijker. Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we gezien dat de maatschappij dusdanig aan het veranderen is, dat beleidsmakers niet meer weggelaten met een *god trick* of een blauwdruk. Beleidsmakers en bestuurders hebben echter soms nog wat moeite met die verandering. Van der Pennen (2009) wijst er bijvoorbeeld op dat overheden het betrekken van burgers vaak ervaren als meer discussie, compromissen en vertraging. Daarnaast kunnen democratisch gekozen politici zich aangetast voelen in hun primaat, zij krijgen liever slechts eens in de vier jaar via de stembus input van burgers (Verhoeven, 2010). Ook de beleidsmakers kunnen zich bedreigd voelen. Hun kennis schuurt vaak met de kennis van de burgers, waardoor ze zich bedreigd kunnen voelen in hun rol als expert en vrezers voor hun informatiemonopolie (WRR, 2012). McGuirk (2001) en Tonkens (2006) kaarten daarnaast aan dat een participatieproces hele andere vaardigheden vraagt dan hun dagelijkse werkzaamheden.

Vooral mondige, goed georganiseerde actoren kunnen tijdens een participatieproces veel invloed uitoefenen, hierdoor zijn de participanten lang niet altijd representatief voor alle belanghebbenden (Straatman, 2010). Volgens Leyenaar (2009, p. 55) hebben Nederlanders “een gezonde afkeer van achterkamertjespolitiek: het ritselen en regelen van belangrijke zaken en petit comité, waarmee democratische besluitvorming wordt omzeild”. Toch is interactieve beleidsvorming daar niet per se de oplossing voor. Misschien is het voor een elite wel gemakkelijker om zich via de interactie in het besluitvormingsproces te mengen en zo haar zin te krijgen. Volgens McGuirk (2001) is het een illusie dat macht en politiek, omwille van het participatieproces, tijdelijk kunnen worden geparkeerd. Hoewel uitsluiting, machtsconcentratie en bureaucratisering het tegenovergestelde zou moeten zijn van vormen van interactieve beleidsvorming, blijkt dat juist vaak hand in hand te gaan (Uitermark, 2014). Uitermark en Duyvendak (2008, p. 131) concluderen dat alleen “zeer specifieke types mensen” geschikt zijn voor vergaande zelforganisatie. In de regel zijn zij hoogopgeleid, hebben tijd en zijn voor langere tijd beschikbaar, daarnaast mogen ze geen te uitgesproken identiteit hebben. In wijken waar armoede heerst en die etnisch divers zijn, blijken minder mensen te participeren. Het ontbreken van institutioneel weefsel, zoals stichtingen en verenigingen, is hiervoor een belangrijke reden (Uitermark, 2014). Edelenbos et al. (2006) onderscheiden de ‘georganiseerde’ burgers – die bijvoorbeeld onderdeel zijn van stichtingen en verenigingen – van de ‘ongeorganiseerde’ burgers. Vaak zijn het steeds dezelfde georganiseerde burgers die op de participatietrajecten afkomen, ook als deze voor de ongeorganiseerde ‘gewone’ burgers zijn bedoeld. Het gevolg hiervan is dat de ongeorganiseerde burger zelden worden gehoord. Om hen wel te bereiken is een open uitnodiging aan grote groepen ongespecificeerde persoon doorgaans niet voldoende (Edelenbos et al., 2006, p. 56). In paragraaf 4.3 wordt hier verder op ingegaan.

Ook de manier waarop burgers betrokken worden bij de beleidsvorming, heeft hiermee direct invloed op de legitimiteit. Wanneer mensen zich uitgesloten voelen of het idee hebben dat het proces oneerlijk of ineffectief is, kan dit tot tegenstand leiden (Haggett, 2011; WRR, 2012). Zolang bestuurders of beleidsmakers niet volledig achter het participatieproces staan, zullen de participanten dat merken. De WRR (2012, p. 108) concludeert dat “mensen zich tijdens inspraaktrajecten niet als gesprekspartner, maar als tegenstander benaderd voelen”. Verhoeven (2010) bepleit dat de tegenstand moet worden omarmd, maar hij maakt hierbij wel onderscheid tussen tegenstanders en vijanden. Een vijand draagt, met zijn pure negativiteit, niet bij aan de democratie. Een tegenstander, daarentegen, houdt bestuurders en beleidsmakers scherp. Met een tegenstander kan men een functioneel inhoudelijk conflict hebben (Verhoeven, 2010). Wagenaar en Specht (2010, p. 207) onderschrijven dit met een citaat van Forester: “Partijen die met elkaar overhoop liggen, kunnen van mening verschillen over wat de Bijbel zegt, of over wat de Schepper van hen verlangt, maar ze kunnen desalniettemin overeenstemming bereiken over de plaats waar het stoplicht op het kruispunt moet komen te staan.” Dat burgers, nadat zij bestuurders democratisch hebben gekozen, dus niet alles wat zij doen klakkeloos accepteren, ziet Verhoeven (2010) eerder als een aanvulling, dan als een aanval op de democratie. Interactieve beleidsvorming wordt in de huidige samenleving steeds noodzakelijker, maar aan een dergelijk proces zitten ook de nodige haken en ogen. Voordat een interactief beleidsvormingsproces wordt gestart, moet de manier waarop goed worden doordacht, anders is deze gedoemd te mislukken. Burgers verwachten inspraakmogelijkheden en staan erop dat hier ook wat mee wordt gedaan. In de volgende paragraaf wordt verder ingaan op het ontstaan en de verschillende vormen van burgerparticipatie.

3.2 Burgerparticipatie

De term interactieve beleidsvorming zegt niet zoveel over met wie wordt geïnteracteed bij die beleidsvorming. De eerder aangehaalde definities van Edelenbos et al. (2006) en Pröpper en Steenbeek (2001) noemen andere overheden, burgers, bedrijven, georganiseerde belangengroepen en maatschappelijke organisaties als mogelijke participanten aan het beleidsvormingsproces. Wanneer met name de burger participeert, spreekt men van burgerparticipatie. Dat burgers bij burgerparticipatie deelnemen aan het proces is evident, maar over hun rol als participant, zegt het echter niets. Hiervoor worden vaak de ‘drie generaties burgerparticipatie’ aangehaald (Van

Houwelingen et al., 2014; Kilic, 2008; Kramer, 2010; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2010).

Generaties burgerparticipatie

De eerste generatie burgerparticipatie stamt uit de jaren '80, toen inspraak op onder andere ruimtelijke plannen wettelijk verplicht werd, als gevolg van de democratiseringsbeweging in de jaren '60 en '70 (BZK, 2010). In die jaren werden burgers mondiger en veranderde hun houding tegenover de overheid, deze maatschappelijke verschuiving vormde de voedingsbodem voor participatie (Neyzen & Buhrs, 2012). Overheden moesten hun plannen ter inzage leggen en burgers konden hierop bezwaar maken door een zienswijze in te dienen. De overheidsinstanties werden echter niet verplicht om hier consequenties aan te verbinden.

In de jaren '90 kwam de tweede generatie burgerparticipatie op. De zich terugtrekkende overheid zette meer in op zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van burgers. Dat burgers mogen meepraten en meedenken over het beleid van de overheid, paste in die ontwikkeling (BKZ, 2010, sec 1: 16). Bovendien namen de mondige burgers geen genoegen meer met alleen een formele inspraakronde (Kennis in het Groot [KING], 2010, p. 36-37). Neyzen en Buhrs (2012) noemen dit de 'trial-and-error'-fase van participatie. In deze fase werden bij het Rijk vooral professionals en het maatschappelijk middenveld betrokken, in gemeenten ook burgers (Neyzen & Buhrs, 2012).

De derde generatie burgerparticipatie of het burgerinitiatief is vanaf het begin van de 21^e eeuw in opkomst. De overheid trekt zich nog meer terug en stimuleert de maatschappij om zelf met initiatieven te komen (Van Houwelingen et al., 2014). Participatie wordt directer, zonder maatschappelijk middenveld, de overheid heeft direct contact met ongeorganiseerde, individuele burgers. Ook publiek-private samenwerking en e-participatie komen op. Burgerparticipatie krijgt duidelijk voeten aan de grond, de Ombudsman stelt bijvoorbeeld 'Tien spelregels voor het behoorlijk omgaan met de inbreng en inspraak van burgers' op (Neyzen & Buhrs, 2012).

Deze drie vormen van burgerparticipatie bestaan nu naast elkaar (BZK, 2010). De eerste generatie omdat deze wettelijk verplicht is en de tweede en derde bovenwettelijke generaties omdat burgers niet meer zomaar akkoord gaan met de plannen van de overheid. Daarnaast zien ook beleidsvormers steeds vaker de meerwaarde van het betrekken van onder andere burgers bij beleidsvorming in (Edelenbos et al., 2006). De drie generaties laten een sterke gelijkenis zien met de participatieladder van Pröpper en Steenbeek, waarbij de eerste generatie op de derde trede (consultatieve stijl) komt, de tweede generatie op de vierde of vijfde trede (participatieve of delegerende) of stijl) en de derde generatie op de zesde trede (samenwerkende stijl).

Neyzen en Buhrs (2012) onderscheiden ook een vierde generatie burgerparticipatie. In de jaren '10 gaat burgerparticipatie namelijk nog een stapje verder, met veel burgerinitiatieven, vormen van zelforganisatie en verdere professionalisering van participatie bij de overheid. Hierbij wordt dikwijls van 'overheidsparticipatie' in plaats van 'burgerparticipatie' gesproken, omdat de overheid in plaats van de burger de participant is (Van Houwelingen et al., 2014). Die professionalisering bij overheden leveren participatiebeleid, structurele werkwijzen, interne trainingen en relatiemanagement met belangrijke stakeholders op. In die werkwijzen wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de leefstijlen van burgers (Neyzen & Buhrs, 2012), in paragraaf 4.3 wordt hier verder op ingegaan. Bij deze vorm van burgerparticipatie neemt de overheid dikwijls de faciliterende rol van de zevende trede van de participatieladder aan.

Participatie bij grootschalige projecten

Met burgerparticipatie wordt vaak een beroep gedaan op de lokale gemeenschap. In dorpen zijn mensen het actiefst betrokken bij de gemeenschap. Burgerparticipatie en kleinschaligheid lijken hand in hand te gaan (Van Houwelingen et al., 2014). Toch is ook bij grootschaligere projecten, zoals grote infrastructuur- of energieprojecten, steeds meer aandacht voor partijen in de omgeving (Geluk, 2010). Volgens Geluk (2010, p. 4) is het een logisch gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen van de

afgelopen jaren, dat professionele aandacht is ontstaan voor de manier waarop de omgeving wordt betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van plannen. Bij grootschaligere projecten op provinciaal of nationaal niveau zijn echter ook meer belanghebbenden of stakeholders gemoeid, 'de burger' is dan één van de velen. Vaak spreekt men dan niet meer van interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie, maar van 'omgevingsmanagement'.

Ook omgevingsmanagement is geen eenduidig begrip. Net als bij burgerparticipatie is de mate waarin de actoren belang hebben bij en invloed kunnen uitoefenen op het project, variabel. Ook wie als belanghebbende wordt gezien verschilt per gekozen benadering voor het omgevingsmanagement. Wanneer verschillende definities van omgevingsmanagement (zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, 2009, p. 15; 2010, p. 51; Meijers, 2009, p. 6; Koster, 2014) worden vergeleken, valt op dat het project centraal staat. Niet de omgeving, maar het project heeft het meeste voordeel van het omgevingsmanagement. Met mooie woorden wordt de omgeving overtuigd om het project niet te dwarsbomen. Paragraaf 3.1 over interactieve beleidsvorming begon met het zender-ontvangermodel. Uit dit model blijkt dat interactie niet kan bestaan zonder wisselwerking. Interactieve beleidsvorming is een wisselwerking tussen de initiatiefnemer (meestal een overheid) en de belanghebbende actoren. Bij omgevingsmanagement is, als we de verschillende definities moeten geloven, lang niet altijd sprake van een wisselwerking tussen de initiatiefnemer en de participanten. De initiatiefnemer zendt informatie over het project naar de participanten, maar staat niet per definitie open voor feedback van die participanten. Van interactieve beleidsvorming lijkt nauwelijks sprake te zijn. De uitspraak van de gemeenteambtenaar die in paragraaf 1.1 al is genoemd – "wij vertellen hoe het zit en dat noemen we inspraak" (WRR, 2012, p. 52) – lijkt zeer toepasselijk.

Omgevingsmanagement is een vak in ontwikkeling. Ook in het omgevingsmanagement is men zoeken naar de juiste vorm en stijl om burgers te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Quak, geïnterviewd door Van Bers (2015), ziet dat het goed gaat met omgevingsmanagement. Volgens haar voelt de (project)directie "de maatschappelijke druk, maar ook steeds meer de verantwoordelijkheid de dialoog aan te gaan" en "trainen bedrijven ook steeds vaker hun personeel om de omgevings sensitiviteit te vergroten". Roovers (2014) ziet drie veranderingen in het omgevingsmanagement, namelijk van tijdelijk naar permanent, van project- naar netwerkgericht en van bewoners- naar gebruikersgericht. Vertrouwen tussen de omgevingsmanager en de omgeving is volgens hem hierbij de sleutel tot succes. Omgevingsmanagement gaat dan verder dan draagvlak voor een project creëren (Roovers, 2014). Het lijkt erop dat de harde kant van omgevingsmanagement (het project) langzaamaan ruimte aan het maken is voor de zachte kant (de omgeving). Een omgevingsmanager wordt hiermee meer een gebiedscoördinator of omgevings- of gebiedsadviseur, die een duurzame relatie met het gebied of de omgeving opbouwt en als een soort advocaat het gebied of de omgeving vertegenwoordigt.

Benaderingen binnen omgevingsmanagement

De ontwikkeling in het omgevingsmanagement vertoont gelijkenis met de ontwikkeling die we bij de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001) en bij de verschillende generaties burgerparticipatie hebben gezien. Bij omgevingsmanagement spreekt men echter niet van ladders of generaties, maar van benaderingen of handelingsoriëntaties. Koppenjan (2010) bespreekt in 'De zoektocht naar het vak Omgevingsmanagement' drie benaderingen van omgevingsmanagement. Deze benaderingen zijn gebaseerd op de handelingstheorie van Habermas, zoals in paragraaf 2.1 beschreven. Net als bij de generaties bij burgerparticipatie wordt ook bij deze oriëntaties de inbreng van de participant steeds groter. De oriëntaties worden door Koppenjan (2010) als volgt uitgelegd:

Een technisch-inhoudelijke oriëntatie houdt in dat een partij gericht is op de realisatie van een doel, een oplossing of project. Er wordt gedacht in termen van problemen en oplossingen; oorzaken en gevolgen, doelen en middelen. Projecten worden vaak vanuit deze inhoudelijke oriëntatie opgezet en uitgevoerd. De omgeving verschijnt dan vooral als een complicatie die het proces bemoeilijkt en door verzet soms zelfs blokkeert.

Een strategische oriëntatie houdt in dat een partij het project ziet als iets dat te midden van andere partijen en met eigen doelstellingen en eigen strategieën gerealiseerd moet worden. Getracht wordt de eigen doelen te realiseren door op deze complexiteit in te spelen. Dat kan door coalities aan te gaan of partijen te betrekken bij de eigen initiatieven om verzet te verminderen.

Een communicatieve oriëntatie betekent dat een partij op complexiteit en onzekerheid reageert door interactie. Door een open uitwisseling van informatie wordt getracht tot een gezamenlijke doelstelling en oplossingsrichting te komen. Deze samenwerking resulteert ook in een gedeelde definitie en onderling vertrouwen, die toekomstige interactie vergemakkelijkt. Er wordt sociaal kapitaal opgebouwd. (Koppenjan, 2010, p. 10)

Als omgevingsmanagement technisch-inhoudelijk wordt benaderd, zal men zich willen beperken tot de wettelijk verplichte inspraakmomenten. Belanghebbenden zijn uit dit perspectief eigenlijk alleen maar lastig, ze 'bemoeilijken', en het doel van omgevingsmanagement is om de omgeving zo veel mogelijk in toom te houden. Bij de strategische benadering van omgevingsmanagement wordt het project gezien als een onderdeel van de omgeving, in plaats van een los onderdeel dat moet worden geïmplementeerd. De projectorganisatie heeft bij deze benadering meer respect voor de omgeving, maar probeert wel nog steeds gebruik te maken van de omgevingspartijen. De derde benadering gaat nog een stapje verder. Door de inzet van omgevingsmanagement op een communicatieve manier wordt het project een samenwerking tussen de omgeving en de projectorganisatie (Koningsveld & Mertens, 1986; Koppenjan, 2010). Deze benadering staat nog niet zo hoog op de participatieladder zoals de vierde generatie burgerparticipatie, maar de zesde trede is hiermee wel bereikt.

Zowel de definities als de verschillende benaderingen van omgevingsmanagement geven geen uitsluitel over de betrokken partijen. Zoals bij burgerparticipatie burgers betrokken zijn is bij omgevingsmanagement 'de omgeving' betrokken, maar waar die omgeving dan uit bestaat, blijft in het midden. Koppenjan (2010) maakt onderscheid tussen 'kritieke' en 'niet-kritieke' actoren. De kritieke actoren zijn de actoren die het project kunnen raken, degenen die over de middelen beschikken om het project te realiseren of te blokkeren. Niet-kritieke actoren zijn alle actoren die door het project kunnen worden geraakt, iedereen die er belang bij heeft, ook als hij of zij niet over de middelen beschikt om iets af te dwingen van het project. Bij beperktere visies op omgevingsmanagement worden alleen de kritieke actoren betrokken, het is immers wettelijk verplicht of het project is afhankelijk van ze. Bij de ruimere visies worden ook de niet-kritieke actoren betrokken, het nadeel hiervan is echter dat dit meer tijd en energie kost (Koppenjan, 2010).

De burger is in veel gevallen niet echt een kritieke actor, ze hebben wel het recht op inspraak, maar daar hoeft niets mee te worden gedaan. Bovendien zijn burgers niet altijd georganiseerd, maar als ze georganiseerd zijn, kunnen ze project flink vertragen of zelfs tegenhouden (Devine-Wright, 2005; 2009). Wellicht wordt het tijd om de burger ook te gaan zien als kritieke actor en te 'denken vanuit de burger', zoals de WRR (2012) wil. Maar wat beweegt de burger eigenlijk?

3.3 Participatie bij windenergieprojecten

Voordat wordt gepoogd een antwoord op die vraag te geven, wordt eerst verder ingegaan op de communicatie en participatie bij windenergieprojecten en de context daarvan. In 2014 hebben het I&M en EZ de Rijksstructuurvisie Windenergie op land gepubliceerd. In deze structuurvisie en in de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft de Rijksoverheid gebieden aangewezen die geschikt zijn voor grootschalige windparken. Die grootschalige windparken zijn nodig om te voldoen aan de doelstelling van 6000 MW aan opgesteld vermogen in de vorm van windturbines op land (en in grote wateren, met uitzondering van de Noordzee) in 2020. Nederland heeft hierover afspraken gemaakt met de Europese Unie. Windparken van 100 MW of meer vallen onder de Rijkscoördinatie-regeling [RCR] van het ministerie van EZ. Het ministerie van I&M maakt deze windparken ruimtelijk mogelijk met een Rijksinpassingsplan, waarmee zij de provincies en gemeenten overrulen. I&M en EZ (2014, p. 20) leggen in de Rijksstructuurvisie uit: "De ruimtelijke afweging over windenergieparken is volgens de Wet ruimtelijke ordening over het algemeen een

verantwoordelijkheid van de provincies en de gemeenten. De RCR-procedure voor windenergieparken van ten minste 100 MW is hierop één van de uitzonderingen vanwege het hiermee gemoeide nationale belang”.

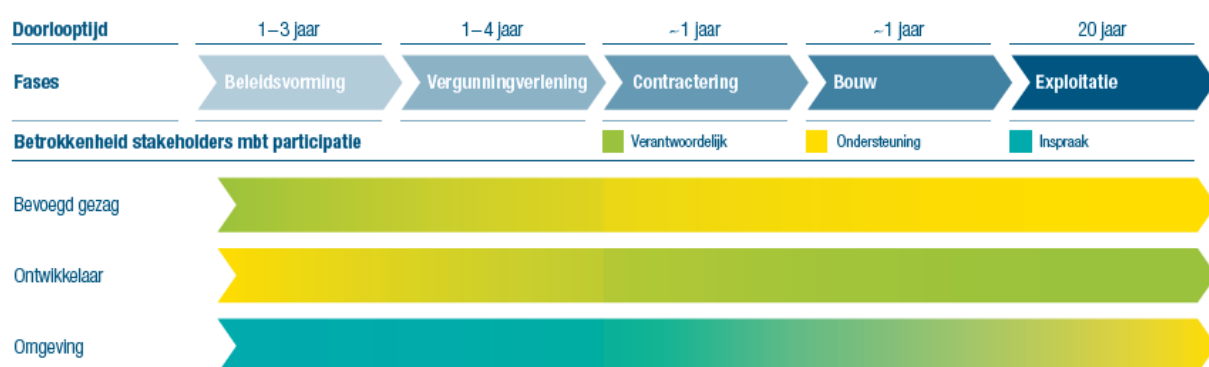
Naast deze grootschalige windparken, zijn ook kleinere windparken nodig. Daarvoor wijzen provincies locaties aan in provinciale structuurvisies. De twaalf provincies hebben de 6000 MW onderling verdeeld. Windparken onder de 5 MW vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeentes. Voor windparken tussen de 5 en 100 MW zijn provincies verantwoordelijk voor de coördinatie van vergunningen en communicatie over deze projecten (I&M & EZ, 2014). Het Rijk moet dus zorgen dat in 2020 een opwekkingsvermogen van ten minste 6000 MW is gerealiseerd. Iedere provincie heeft een deel daarvan voor haar rekening genomen. Lijken de provincies dit niet te gaan redden, dan kan het Rijk alsnog met de RCR ingrijpen. Het Rijk en de provincies hebben hiermee een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de overeengekomen doelen te bereiken (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO], 2016).

Ontwikkelingsproces

In Figuur 3.2 is het ontwikkelingsproces van windprojecten gevisualiseerd. In de beleidsvormingsfase maakt de bevoegde overheid een structuurvisie en inpassingsplan, waarin de ruimtelijke afweging voor de locatie van de windmolens wordt gemaakt. In deze fase gelden de wettelijk verplichte inspraakmogelijkheden en kunnen overheden kiezen voor bovenwettelijke burgerparticipatie. Tijdens de vergunningsverleningsfase verschuift de verantwoordelijkheid van de overheid naar de ontwikkelaar⁶ (Dieperink & Schulte, 2015). In deze thesis worden grofweg drie fasen in de ontwikkeling van windmolens onderscheiden;

- De beleidsvormingsfase, waarin de ruimtelijke procedures plaatsvinden en de overheid verantwoordelijk is (in Figuur 3.2 ‘beleidsvorming’ en ‘vergunningverlening’);
- De projectfase, waarin de ruimtelijke kaders verder worden uitgewerkt en de ontwikkelaar aan zet is (in Figuur 3.2 ‘contractering’ en ‘bouw’);
- En de exploitatiefase, waarin de ruimtelijke ontwikkeling is afgerond, maar de communicatie en participatie met omwonenden nog wel doorgaat (in Figuur 3.2 ‘exploitatie’).

Ontwikkelingsproces windprojecten



Figuur 3.2 Ontwikkelingsproces windprojecten (naar Dieperink & Schulte, 2015, p. 24-25)

Bij windparken tussen de 5 en 100 MW zijn provincies verantwoordelijk voor de coördinatie van deze vergunningverlening (I&M & EZ, 2014). In het Energieakkoord is opgenomen dat voor windparken van meer dan 15 MW een participatieplan moet worden opgesteld (I&M & EZ, 2014). Bij het indienen van

⁶ In de literatuur over windenergie, de geanalyseerde documenten en de interviews worden de initiatiefnemers van een windenergieproject dikwijls met de term ‘initiatiefnemer’ aangeduid. In deze thesis wordt met het woord ‘initiatiefnemer’ de initiatiefnemer van het participatie- of communicatieproces bedoeld. Om verwarring hierover te voorkomen wordt voor de initiatiefnemer van een windenergieproject daarom met de term ‘ontwikkelaar’ gebruikt.

een vergunningsaanvraag moet zo'n participatieplan worden bijgevoegd. Uit de Rijksstructuurvisie wordt echter niet duidelijk wat een participatieplan inhoudt. Om hier richting aan te geven heeft de windsector, bestaande uit de Nederlandse Windenergie Associatie [NWEA], Stichting De Natuur- en Milieufederaties [NMF], Stichting Natuur & Milieu en Greenpeace Nederland in 2014 de 'Gedragscode voor draagvlak en participatie wind op land' ontwikkeld. Inmiddels hebben ook Milieudefensie en ODE Decentraal [Organisatie voor Duurzame Energie] deze gedragscode ondertekend (NWEA, z.j.). De overheden hebben deze gedragscode echter niet ondertekend.

Met het ondertekenen van de gedragscode committeren de leden van de NWEA zich aan de principes voor draagvlak en participatie bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie van windmolens. Hiervoor stellen zij een participatieplan op, waarin ze aangeven hoe ze de omgeving bij de verdere planvorming gaan betrekken en hoe zij financieel kunnen participeren, bijvoorbeeld met aandelen of korting op groene stroom. Zij nemen hiermee ook de communicatie rondom het project primair voor hun rekening (NWEA et al., 2014).

Van Rijn, Schipper en Van Dijk (2016) hebben de gedragscode van NWEA et al. (2014) in opdracht van de ondertekenaars van de code geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat het Rijk en de provincie zich afzijdig houden van de communicatie en participatie na de beleidsvormingsfase. Ook tijdens deze projectfase kunnen zij, volgens Van Rijn et al. (2016), meer initiatief nemen om omwonenden over hun locatiekeuze en het ruimtelijk beleid te informeren. Zij zien liever een regierol voor het bevoegd gezag, waarin zij meer, beter en in een vroeger stadium overleggen met de omgeving, in plaats van de reactieve rol die zij nu aannemen (Van Rijn et al., 2016). Minister Kamp (2016) ondersteunt deze aanbeveling en volgens hem is het aan de provincie hier heldere afspraken over te maken.

De Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines [NLVOW] (2014) is van mening dat de gedragscode van de NWEA et al. (2014) niet ver genoeg gaat. Daarom hebben zij een eigen gedragscode ontwikkeld, waarin zij ervoor pleiten dat omwonenden rechten krijgen op een rol bij de ontwikkeling van de plannen en op compensatie voor waardevermindering van huizen en leefomgeving. De gedragscode van de NLVOW (2014) gaat verder in zowel de planparticipatie als de financiële participatie en compensatie van omwonenden dan de gedragscode van NWEA et al. (2014). Bij het vergroten van draagvlak voor omwonenden spelen de verschillende overheden – Rijk, provincies en gemeenten – een cruciale rol en daarom zouden zij ook een gedragscode moeten ondertekenen, volgens de NLVOW (2014).

Het feit dat er nu echter twee gedragscodes naast elkaar bestaan, maakt het voor overheden wellicht nog lastiger om een standpunt in te nemen. Daarnaast is de participatie en communicatie rondom het ontwikkelen van windenergie nu tweedelig. Eerst komt de beleidsvormingsfase waarin overheden een ruimtelijke afweging moeten maken en daarbij verantwoordelijk zijn voor de (wettelijk verplichte) participatie en communicatie. Daarna volgt de fase waarin de ontwikkelaars een ei moeten leggen over de participatie en communicatie in de vorm van een participatieplan voor de verdere ontwikkeling van de windturbines. Ook in deze fase moet de bevoegde overheid nog ergens grip houden op de situatie en tegelijkertijd de belangen van haar burgers behartigen. Tijd om inzicht te krijgen in wat de burgers beweegt.

4 Wat beweegt de burger?

De WRR (2012) roept op ‘vanuit burgers te denken’, maar hoe dat precies moet laten zij in het midden. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat bij de overheid de wil om burgers meer bij de beleidsvorming en ruimtelijke ontwikkeling te betrekken er is. De mogelijkheden – in de vorm van interactieve beleidsvorming (Tabel 3.1) –, tips en trucs – in de vorm van randvoorwaarden (Tabel 3.2) – en do’s en don’ts – in de vorm van aanbevelingen (Tabel 3.3) – zijn ook voor handen. Toch is elke situatie anders en is maatwerk vereist (Pröpper & Steenbeek, 2001). De burger is immers ook een mens (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). En die burger is voor de overheid lastiger te bereiken. Van Castells (2010) en Harvey (1989) weten we dat lokale identiteiten verdwijnen. Terlouw (2011) legt uit dat door individualisering de groepsidentiteiten verdwijnen. Via die collectieve identiteiten – zoals zuilen, buurten of standen – waren de burgers voorheen makkelijk vindbaar voor de overheid.

Nu die overheid zich verder terugtrekt en de kloof tussen de burger en de overheid groeit, wordt de wederzijdse zoektocht tussen de burger en de overheid alleen maar lastiger (Reitsma, 2012; Verhoeven & Ham, 2010). Wanneer de burger de overheid wel weet te vinden is dit vaak omdat ze ontevreden zijn over een ruimtelijke ontwikkeling – om het ‘van het kastje naar de muur’-gestuur nog maar achterwege te laten. Vervolgens praten ze ook nog langs elkaar heen. De manier van denken, spreken en handelen van burgers verschilt van beleidsmakers en bestuurders (WRR, 2012). Vanuit dit onbegrip en deze onvrede ontstaat gemakkelijk weerstand.

4.1 Weerstand

Vaak wordt weerstand van lokale bewoners tegen ruimtelijke projecten uitgelegd als NIMBY-gedrag [Not In My Backyard] (Devine-Wright, 2011a; Van der Horst, 2007). NIMBY-isme is de meest voorkomende verklaring voor weerstand tegen veranderingen in de nabije omgeving (Devine-Wright, 2009) en dit heeft grote invloed op hoe beleidsmakers en de media reageren op de weerstand van omwonenden (Devine-Wright, 2011a). Het heeft een negatieve bijmaak gekregen, de omwonenden worden namelijk beschuldigd van onwetendheid, onredelijkheid en egoïsme (Devine-Wright, 2009; Van der Horst, 2007). Waarom zou immers niet in hun achtertuin, maar wel in die van iemand anders mogen worden gebouwd? Politici en bestuurders zien de weerstand als ‘louter eigenbelang’ (Verhoeven, 2010) en gebruiken ‘NIMBY’ als gemakkelijk excuus om de weerstand af te wimpelen (WRR, 2012).

Ook wordt vaak aangenomen dat de afstand tussen het project en de woonhuizen invloed heeft op de heftigheid van de reactie. Uit onderzoek blijkt echter dat mensen die dichterbij de ontwikkeling wonen, hier positiever, in plaats van negatiever, over zijn. Juist omdat ze beter geïnformeerd zijn over de ontwikkeling (Devine-Wright, 2009; Wolters, Wendte, Soesman & Merckx, 2010). Degenen die weerstand bieden zijn meestal tegen de ontwikkeling in het algemeen, niet alleen in hun nabije omgeving (NIABY [Not in Any Backyard] (Wolters, Haufe, Holthuis & Van Hattum, 2008, p. 89)). Daarnaast leveren kritische burgers een waardevolle bijdrage aan de democratie (Verhoeven, 2010), zoals aan het eind van paragraaf 3.1 al is beschreven. Hoewel het dus een veel gebruikt concept is, is NIMBY-isme wellicht niet de meest constructieve manier om lokale weerstand te verklaren (Devine-Wright, 2009). Devine-Wright (2011b, p. 19) noemt het zelfs “een destructieve, zichzelf instandhoudende manier van denken”⁷.

Doordat de media dikwijls aan de haal gaan met NIMBY-isme – een snelle inventarisatie met behulp van krantenbank LexisNexis (2016) geeft 1717 zoekresultaten in het Nederlandse nieuws, sinds het voor het eerst genoemd werd in 1991 – blijft de negatieve bijmaak in stand. Kavaratzis (2004) beschrijft hoe het beeld van een plaats gevormd wordt door de fysieke omgeving (primaire

⁷ *It is concluded that NIMBYism is a destructive, self-fulfilling way of thinking that risks undermining the fragile, qualified social consent that exists to increase renewable energy use* (Devine-Wright, 2012, p. 19).

communicatie), de formele informatie, van bijvoorbeeld een overheid of projectontwikkelaar (secundaire communicatie) en via informele kanalen, zoals mondelinge overdracht van verhalen of de media (tertiaire communicatie). Die laatste communicatievorm is moeilijker te sturen én heeft invloed op de andere twee vormen, daardoor is dit de meest invloedrijke vorm (Kavaratzis, 2004). Door de aanhoudende media-aandacht blijft het beeld over NIMBY-isme in stand en zolang geen andere manier wordt gevonden om met weerstand onder omwonenden om te gaan, zal dat ook zo blijven.

Weerbaar

Uit het onderzoek van Wolters et al. (2010) blijkt dat de aard van de ingreep en het achterliggende doel daarvan het 'NIMBY-gedrag' kunnen nuanceren. Als de ingreep als relevant en prettig wordt ervaren, bijvoorbeeld als het gaat om het opknappen van vervallen gebied, zijn mensen juist positiever naar mate ze dichterbij wonen. Als de doelen abstracter worden, maar het 'leed' lokaal is en men elders profiteert, zien Wolters et al. (2010) juist de tegenstellingen scherper worden. Wanneer die meningen in een gebied uiteenlopen, kan dit tot polarisatie leiden (Wagenaar & Specht, 2010; Wolters et al., 2010). Wanneer die polarisatie tot uiting komt en mensen weerstand gaan bieden, is het gemakkelijk om de aloude NIMBY-kaart te trekken. Bij ruimtelijke projecten, die dikwijls een lange aanlooptijd hebben, zou het met een zorgvuldig participatieproces niet zover hoeven komen. Hoewel participatie verenigend en verbredend kan werken, kan het juist ook polariserend werken door het eigen- en groepsbelang te benadrukken (Van Houweligen et al., 2014).

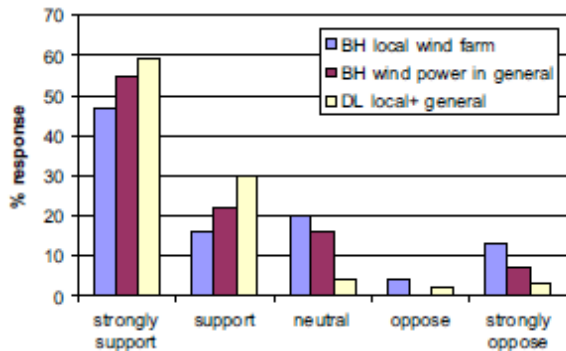
Volgens Wagenaar en Specht (2010) overstijgt het oplossen van problemen als industriële herstructurering, migratie, financiële crisis, stijgende grondprijzen of internationaal opererende bouwgi-giganten, de lokale mogelijkheden. De mondiger wordende burgers zullen dan ook laten horen wat zij van het lokale leed en het hoger doel vinden. Daarnaast ontstaat weerstand lang niet altijd door inhoudelijke onvrede, vaak is de besluitvormingsprocedure op zichzelf ook een belangrijke oorzaak (Haggett, 2011; WRR, 2012). Wanneer burgers betrokken worden, willen worden of zijn, kan het interactieve proces van levensbelang zijn voor de voortgang van het project. De motieven om te participeren kunnen ondergesneeuwd raken door trage procedures, waardoor de weerstand tegen het proces groter wordt dan de inhoudelijke discussie (Wolters et al., 2008).

Het bieden van weerstand is in feite ook een vorm van participatie, men is immers betrokken bij de omgeving en gaat zelfs over tot actie. Sterker nog, als men op de formele manier niet of onvoldoende de kans heeft gekregen zijn of haar mening te uiten, is er geen andere manier van participeren dan door weerstand te bieden tegen de plannen. Verhoeven (2010, p. 191) noemt dit 'tegendemocratie' en hij laat zien dat het voor burgers veel moeite kost om als serieuze gesprekspartner gezien te worden. Wanneer weerstand ook wordt gezien als participatie, maar dan misschien als contraparticipatie, niet meedenken, maar tegendenken, niet meewerken, maar tegenwerken, kan dit tijdelijk worden gekeerd.

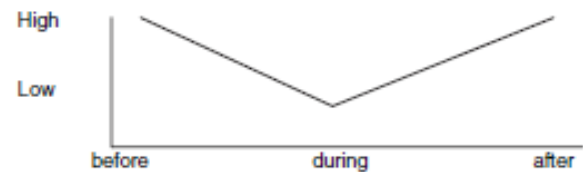
Acceptatie of afwijzing van windmolens

Terugkomend op de windmolens, zal een deel van de omwonenden dit 'hogere' doel bevatten en hier achterstaan en dus het lokale leed accepteren, terwijl een ander deel zelf ook wil mee profiteren en het leed niet zomaar accepteert. Van der Werf, Visscher en Königs (2015) wijzen er bijvoorbeeld op dat windenergie door de Nederlandse bevolking, na zonne-energie, als beste alternatief voor fossiele brandstoffen ziet. Toch gaat de bouw van windparken trager dan verwacht (Wolsink, 2000). Volgens Van der Werf et al. (2015) ziet de één windmolens als verrijking van het landschap, terwijl de ander het een verstoring vindt. De mate waarin mensen overlast van windmolens ervaren, wordt onder andere bepaald door de mate waarin ze duurzaamheid en het milieu belangrijk vinden en de mate waarin ze zich maatschappelijk betrokken voelen. Voor de één overheersen de lasten en kosten, voor de ander de baten (Van der Werf et al., 2015). Wanneer de kosten en baten niet gelijkmatig verdeeld zijn, kan de controverse vergroten. Energiemaatschappijen verdienen aan de windmolens, terwijl de omwonenden met de geluidsoverlast, slagschaduw en horizonvervuiling opgescheept zitten (I&M & EZ, 2014; Van der Werf et al., 2015; Wolters et al., 2008). Toch blijkt uit het onderzoek van Wolters et

al. (2008) dat omwonenden niet per definitie negatiever zijn over de windmolens dan mensen die verder weg wonen. Dit blijkt uit meer onderzoeken. Met Figuur 4.1 laat Van der Horst (2007) zien dat omwonenden van een windpark dat in de planvormingsfase is, in dit geval nabij Black Hill (BH), hier negatiever over zijn dan omwonenden van een bestaand windpark, nabij Dun Law (DL). Figuur 4.2 van Devine-Wright (2005, p. 130) bevestigt dit. Vooral tijdens het planvormingsproces en de ontwikkeling van windparken is de weerstand het grootst.



Figuur 4.1 Draagvlak onder omwonenden voor een windpark in ontwikkeling (BH) en voor een bestaand windpark (DL) (Van der Horst, 2007, p. 2707)



Figuur 4.2 Acceptatielevel van omwonenden voor, tijdens en na de bouw van een windpark (Devine-Wright, 2005, p. 130)

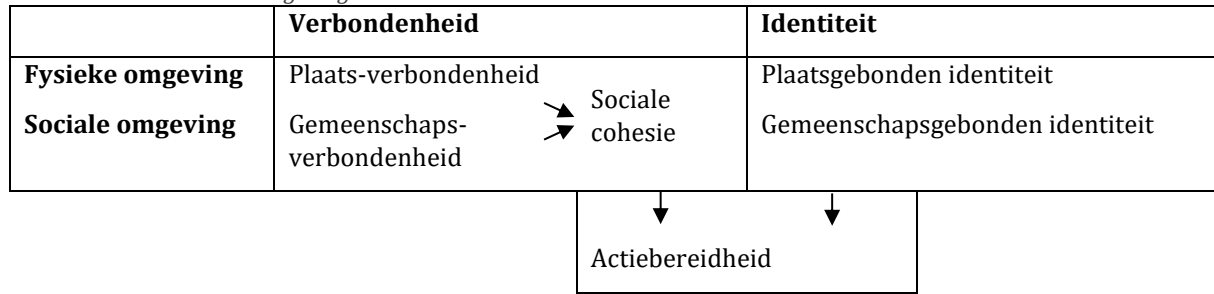
Van der Horst (2007) verklaart dit verschil door het effect dat de ontwikkeling van de plannen en de bouw van de windparken op de lokale publieke opinie heeft. Volgens hem kan dit mensen ervan weerhouden om zich vóór het windpark uit te spreken. Daarnaast blijkt dat het beeld dat de omwonenden voorafgaand aan de bouw hadden, na de bouw te zijn veranderd. De weerstand die tijdens de ontwikkeling van een windpark ontstaat, is vaak vooral een angst voor het onbekende (Van der Horst, 2007).

Uit deze paragraaf kunnen we concluderen dat weerstand een vorm van participatie is. Daarnaast kan lokale weerstand bij ruimtelijke ontwikkelingen grofweg drie oorzaken hebben. Ten eerste kan het zijn dat de omwonenden het niet eens zijn met de verandering in hun omgeving en de onzekerheid daarover. Zij zien het nut en de noodzaak er simpelweg niet van in of zij kunnen de gevolgen van de ingreep niet overzien. Ten tweede is de manier waarop een ruimtelijke ontwikkeling tot stand komt een bron van weerstand. In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden van het betrekken van burgers bij ruimtelijke ingrepen. Wanneer het beleidsvormingsproces niet zorgvuldig kan dit tot weerstand leiden. Tot slot kan weerstand ontstaan door tegenstellingen rondom de ontwikkeling, zoals de verdeling van de kosten en baten. Ook in het gebied kunnen tegenstellingen tussen omwonenden ontstaan door een ruimtelijke ontwikkeling. Het is daarom van belang om de relatie tussen een gebied en de mensen die daar wonen en de mensen onderling nader te verkennen. Want voordat men überhaupt overgaat tot participatie, dan wel door weerstand te bieden, dan wel door mee te denken, moet men een binding hebben met de omgeving waarin de ontwikkeling plaatsvindt, in de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

4.2 Relatie met de omgeving

Veranderingen in de directe leefomgeving van mensen hebben altijd invloed op die mensen. Die mensen leven immers in die omgeving. Hoe mensen reageren op veranderingen in hun leefomgeving verschilt echter. De relatie tussen mensen en hun omgeving en tussen mensen in een omgeving verklaart dat verschil gedeeltelijk. Deze relaties zijn complex, bewijst de grote hoeveelheid literatuur vanuit verschillende wetenschappelijke vakgebieden over dit onderwerp (Manzo & Perkins, 2006; Scannel & Gifford, 2010). In deze paragraaf worden ze daarom gedeeltelijk en versimpeld beschreven. In Tabel 4.1 is de relatie met de omgeving schematisch weergegeven.

Tabel 4.1 Relatie met de omgeving⁸



Devine-Wright (2009) legt lokale oppositie uit als een vorm van bescherming van de plaats (*place-protective action*). De mate waarin iemand bereid is om voor een plaats in actie te komen, is afhankelijk van de relatie met de omgeving (Devine-Wright, 2009; 2011c; Lewicka, 2005). Die relatie bestaat uit twee componenten: enerzijds de verbondenheid met de omgeving en anderzijds de mate waarin iemand zich identificeert met die omgeving (Devine-Wright, 2009; 2011; Lewicka, 2005). Een omgeving of plaats bestaat daarnaast uit een fysieke en een sociale component (Van Dorst, 2005; Straatman, 2010). Omdat ook fysieke plaatsen sociale constructen zijn – mensen geven immers betekenis aan een plaats (Boisen, Terlouw & Van Gorp, 2011) – wordt in deze thesis de plaatselijke gemeenschap als sociale omgeving gezien. In Tabel 4.1 zijn deze vier variabelen (verbondenheid, identiteit, fysieke en sociale omgeving) weergegeven. De verbondenheid met de fysieke omgeving – plaats-verbondenheid (*place attachment*) – en de verbondenheid met de sociale omgeving – gemeenschapsverbondenheid (*sense of community of community attachment*) – vormen mede de sociale cohesie in die omgeving (Manzo & Perkins, 2006). De manier waarop iemand zich identificeert met de fysieke omgeving is de plaatsgebonden identiteit (*place identity*) en met de sociale omgeving is de gemeenschapsgebonden identiteit (*community identity*). Deze identiteiten bepalen samen met de sociale cohesie de actiebereidheid voor de omgeving (Devine-Wright, 2009; 2011c).

Actiebereidheid

Wanneer de actiebereidheid groot is zal ook de kans dat iemand deelneemt aan een participatieproces groter zijn (Lewicka, 2005). Voor zowel plaats-verbondenheid als plaatsgebonden identiteit geldt dat hoe sterker de verbondenheid of identiteit is, hoe eerder mensen geneigd zijn om in actie te komen (Manzo & Perkins, 2006). Daarbij komt dat als mensen zich ook met hun burens verbonden voelen, ze nog eerder geneigd zijn om mee te denken, of weerstand te bieden. Bovendien zal iemand die zijn of haar identiteit sterk baseert op de plaats waar hij of zij woont en zich verbonden voelt met die buurt, zich waarschijnlijk meer voor het welzijn van de buurt inzetten. Andersom zal iemand die zich niet kan identificeren met de plaats waar hij of zij woont en zich niet thuis voelt in de buurt zich waarschijnlijk minder snel inzetten voor de omgeving waarin hij of zij woont. Wanneer sociale cohesie doorslaat in sociale controle en uitsluiting willen mensen juist niet meer participeren (Manzo & Perkins, 2006).

Wanneer de bindingen met de omgeving echter worden verstoord (*place disruption*), kan dit leiden tot weerstand (Devine-Wright, 2009; 2011). Ook uit het onderzoek van Wolters et al. (2010) blijkt dit, zij merken op dat mensen moeten worden getriggerd voordat ze een standpunt innemen over (veranderingen in) de ruimtelijk inrichting. Ook Wagenaar en Specht (2010) wijzen op het feit dat een trigger die de alledaagse levensvormen verstoort, nodig is om een sociale beweging op gang te brengen. Zij halen Snow et al. (1998) aan die vier categorieën verstoring onderscheiden:

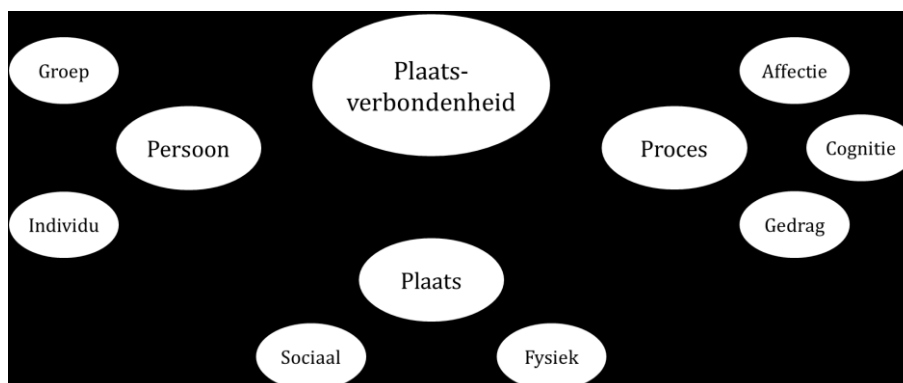
⁸ In deze tabel is de complexe werkelijkheid gedeeltelijk en versimpeld weergegeven. Verbondenheid en identiteit zijn zo nauw aan elkaar verwant, dat er bijna geen grens tussen kan worden getrokken. Bovendien hanteren (de aangehaalde) wetenschappers verschillende definities voor deze begrippen. Belangrijk is om bewust te zijn van het feit dat al deze begrippen sociale constructies zijn, die zonder dat mensen er betekenis aan geven, niet zouden bestaan (zie o.a. Ahrentzen, 1992; Boisen, Terlouw & Van Gorp, 2011; Lewicka, 2010; Terlouw & Van Gorp, 2014). Dit maakt ze echter niet minder ‘waar’ en minder relevant.

Incidenten die de gemeenschap ernstig ontregelen, werkelijke of dreigende schending van cultureel vanzelfsprekende sferen van privacy en eigenheid, abrupte verandering van alledaagse overlevingsstrategieën als gevolg van een plotseling intredende onevenwichtigheid tussen aanbod van en vraag naar essentiële middelen, en ingrijpend veranderende invloed op de eigen leefomgeving. (Wagenaar & Specht, 2010, p. 198)

Mensen komen dus pas in actie als ze in hun alledaagse leefomgeving getriggerd worden door een incident, schending of abrupte of ingrijpende verandering. Ze moeten letterlijk verstoord worden voordat ze een mening vormen over hetgeen hen verstoort. De relatie met de omgeving heeft dus invloed op de actie en reactie op veranderingen in die omgeving. Het is daarom van belang meer inzicht in de verbondenheid en de identificatie met plaatsen en hun gemeenschappen te krijgen.

Verbondenheid

De verbondenheid met de fysieke omgeving noemen we plaats-verbondenheid. Plaats-verbondenheid is de positieve emotionele binding tussen een mens en een plaats (Manzo & Perkins, 2006). Hoe langer iemand ergens woont, hoe sterker de plaats-verbondenheid wordt (Devine-Wright, 2009). De verbinding tussen mens en plaats heeft volgens Scannell en Gifford (2010) drie dimensies: persoon, plaats en proces (zie Figuur 4.3). De verbinding tussen een persoon en een plaats, maar ook het ontstaansproces daarvan, dragen alle drie bij aan de plaats-verbondenheid. Plaats-verbondenheid kan individueel zijn, door een bepaalde ervaring, of met een groep, bijvoorbeeld door een religieus of cultureel ritueel. Een plaats kan vooral een sociale betekenis hebben, bijvoorbeeld symbolisch, of vooral fysiek betekenisvol zijn. Plaats-verbondenheid als proces heeft drie vormen, affectie, cognitie en gedrag (Scannell & Gifford, 2010).



Figuur 4.3 Plaats-verbondenheid (naar Scannell & Gifford, 2010, p. 2)

Naast de binding met een plaats, kan men zich ook verbonden voelen met de gemeenschap. Gemeenschapsverbondenheid bestaat enerzijds uit het gevoel bij een gemeenschap te horen en anderzijds het gevoel geworteld te zijn in een gemeenschap (Manzo & Perkins, 2006). Gemeenschapsverbondenheid uit zich in de betrokkenheid in lokale sociale relaties (Hummon, 1992). Volgens Lewicka (2010) overlappen plaats-verbondenheid en gemeenschaps-verbondenheid. De gemeenschap en de plaats beïnvloeden elkaar ook (Van Dorst, 2005). De gemeenschapsverbondenheid en de plaats-verbondenheid dragen bij aan de sociale cohesie in op een plaats (Lewicka, 2010; Manzo & Perkins, 2006).

De WRR (2012) noemt sociale cohesie ook wel 'samenbinding'. Samenbinding zijn "de hechte – 'dikke' – banden binnen een cluster [gemeenschap]" (WRR, 2012, p. 147). De tegenhanger van samenbinding is 'dwarsbinding'. Dit zijn "de lossere, 'dunne', banden tussen individuen die deel uitmaken van verschillende clusters [gemeenschappen]", ze geven toegang tot grote netwerken en zijn daardoor een bron van vernieuwing (WRR, 2012, p. 147). Daarnaast spreekt de WRR (2012, p. 148) van 'bovenbinding'. Dit zijn hiërarchische verbanden die de verschillende clusters of gemeenschappen overbruggen (WRR, 2012, p. 147). De overheid is een voorbeeld van zo'n bovenbinding.

In de huidige samenleving is de samenbinding afgenomen en de dwarsbinding toegenomen, ook is het belang van de bovenbinding afgenomen (WRR, 2012, p. 148). Dit past in de netwerktheorie van Castells (1996; 2010). Toch wordt regelmatig ingezet op het verbeteren van de sociale cohesie in een buurt of wijk (WRR, 2012). Sociale cohesie vergroot het zelfvertrouwen, weerbaarheid en veerkracht, waardoor mensen beter in staat zijn voor zichzelf en hun gemeenschap op te komen (Etzioni, volgens WRR, 2012, p.175). Door de ontzuiling, individualisering en globalisering verwateren gemeenschappen echter. Etzioni pleit daarom voor revitalisering van de gemeenschap (Verhoeven & Ham, 2010) waarbij men zowel aan de eigen gemeenschap als aan de hele samenleving loyaal is (Reitsma, 2012). Het lokale en het regionale, provinciale, nationale, Europese of mondiale zou daarmee (weer) bij elkaar komen.

Van Dorst (2005) legt uit dat de sociale omgeving op twee manieren kan worden bekeken; vanuit het bewonersperspectief, dus vanuit het individu, als een verzameling individuen in een omgeving; of vanuit het sociologische perspectief als een sociaal systeem of als een gemeenschap. Dit tweede perspectief wordt vaak door actoren van buiten- of bovenaf, zoals gemeenten of corporaties gebruikt. Het gevaar in deze twee perspectieven zit in het feit dat de sociale omgeving van een individu het individuele oordeel sterk beïnvloedt, maar het niets zegt over de kwaliteit van de sociale omgeving als systeem. Het sociale systeem is een continuüm tussen anonimiteit en gemeenschap, waarbij beiden uitersten onwenselijk zijn. Bij totale anonimiteit ontbreekt, volgens Van Dorst (2005), alle sociale controle. Te veel sociale cohesie kan juist leiden tot sociale overlast, zoals uitsluiting (Manzo & Perkins, 2005; Straatman, 2010; WRR, 2012). Wanneer het sociale systeem vanuit het individu wordt bekeken, komt men in de buurt van identiteit.

Identiteit

Plaatsen hebben zelf een identiteit, zoals een regionale identiteit (Terlouw & Van Gorp, 2014) en de inwoners van plaatsen (de gemeenschap) hebben ook een identiteit, zoals een nationale identiteit (Van Reekum, 2010). In dit onderzoek ligt de focus identiteit echter op individuen en meer specifiek hoe een individu zich identificeert met een plaats of gemeenschap.

Plaatsgebonden identiteit is de manier waarop fysieke en symbolische kenmerken van bepaalde locaties bijdragen aan de manier waarop iemand zichzelf identificeert of zichzelf ziet (Devine-Wright, 2009). Deze identiteit ontstaat volgens Proshansky, Fabian en Kamihoff (1983) door directe ervaringen met de fysieke omgeving. Deze ervaringen worden vervolgens verwerkt en samengevoegd met andere (plaatselijke) ervaringen, waardoor de plaatsgebonden identiteit van een persoon ontstaat. Wanneer die persoon zich verplaatst, verandert zijn of haar fysieke omgeving, waarmee ook de plaatsgebonden identiteit verandert (Proshansky et al., 1983).

De plaatsgebonden identiteit van een persoon weerspiegelt de fysieke omgeving en de sociale structuren in die omgeving (Proshansky et al., 1983). Proshansky et al. (1983, p. 62) noemen plaatsgebonden identiteit daarom een persoonlijke constructie. Dit past bij Terlouw en Van Gorp (2014) die regionale en ruimtelijke (*spatial*) identiteiten als sociale constructie beschouwen. Zij wijzen erop dat identiteiten uit lagen zijn opgebouwd die niet per definitie gestructureerd zijn. De verklaring hiervan is volgens Proshansky et al. (1983), dat plaatsgebonden identiteit afhankelijk is van de complexiteit van de fysieke omgeving. Die fysieke omgeving is tegelijkertijd ook een sociale constructie, omdat mensen hier betekenis aan geven (Boisen, Terlouw & Van Gorp, 2011). Plaatsgebonden identiteit is dus veranderlijk en hangt af van de fysieke en sociale omgeving. Daarnaast is deze plaatsgebonden identiteit nauw verwant aan de plaats-verbondenheid.

Ook de wijze waarop mensen samenleven met anderen is door globalisering en individualisering een belangrijke pijler van identiteit geworden (Reitsma, 2012). Terwijl de verzuiling afneemt en daarmee ook het belang van het gezin, de familie of de clan, neemt het belang van de groep voor het individu toe (Castells, 1997, volgens Reitsma, 2012). De verbinding tussen de groepen of gemeenschappen – de knooppunten – vormen een netwerk, zoals Castells (2010) in zijn netwerktheorie beschrijft. De manier waarop een individu zich identificeert met de gemeenschap, noemen we gemeenschapsgebonden identiteit (Manzo & Perkins, 2006). Hummon (1992) legt uit dat dit resulteert in het gevoel bij een

gemeenschap te horen en zich geborgen voelen in de gemeenschap (*insideness*). De gemeenschapsgebonden identiteit “bouwt voort op de persoonlijke betekenis van levenservaringen en het beeld van de lokale cultuur”⁹ (Hummon, 1992, p. 262).

De mate waarin iemand zich identificeert met de plaats of gemeenschap waarin hij of zij zich verbindt, draagt bij aan de mate waarin iemand bereid is in actie te komen voor deze plaats of gemeenschap. Toch zijn alle burgers verschillend en hebben naast deze identiteiten en verbondenheden ook nog eigen waarden, normen, persoonlijkheden, motieven en drijfveren. Sterker nog, volgens Reitsma (2012, p. 24), “is zonder begrip van de individuele beleving achter de groep elke poging om de samenleving te veranderen gedoemd te mislukken”. Om wel inzicht te krijgen in de diversiteit in motieven, waarden en normen van verschillende burgers, die samen onze samenleving vormen, stelt hij voor belevingsonderzoek gebaseerd op psychografische segmentatie te gebruiken. Door middel van een soort persoonlijkheidstesten wordt bij belevingsonderzoek op basis van psychografische segmentatie de samenleving opgedeeld in clusters die onderling sterk verschillende persoonlijkheden en drijfveren en binnen de clusters gelijksoortige persoonlijkheden en drijfveren vertonen.

4.3 Belevingsonderzoek

Sinds de eeuwwisseling heeft belevingsonderzoek een hoge vlucht genomen (Reitsma, 2012). Aanvankelijk was hier vooral interesse voor vanuit het consumentenmarktonderzoek, vanuit het idee dat niet alleen sociaal demografische kenmerken, zoals geslacht, leeftijd en inkomen, maar ook waarde en betekenis, doorslaggevend zijn bij de keuze voor bepaalde producten (Lamme, 2010). Vanaf de jaren '90 zijn wereldwijd verschillende onderzoeksbureaus begonnen met het maken van modellen waarin zij sociologische, psychologische en antropologische theorieën combineren. In de Verenigde Staten wordt met name het Hermann's Brain Dominance Instrument [HBDI] en de Myers-Briggs Type-Indicator [MBTI] gebruikt (Lamme, 2010). In België heeft Censydiam de Motivation Map ontwikkeld. In het Verenigd Koninkrijk heeft het Department for Environment, Food and Rural Affairs [DEFRA] in 2008 een onderzoek naar milieuvriendelijk gedrag gepubliceerd, waarin de Britse burgers over zeven segmenten worden verdeeld. En in Nederland werkt Motivaction met Mentality, SAMR [SmartAgent/Market Response, voorheen The SmartAgent Company] met het Brand Strategy Research-model [BSR] (Wolters, Reitsma, Lamme, Hop & Reitsma, 2007), Experian met Mosaic en TNS NIPO [Taylor Nelson Sofres Nederlands Instituut voor Publieke Opinie] met het WIN-model [Waardensegmenten In Nederland] (Ouweland, Doff & Adriaanse, 2011). Zowel Motivaction als SAMR hebben hun methodiek onder andere toegespitst op de toepassing van de 'leefstijlen', die uit hun modellen komen, op het publieke domein en hebben ook beiden gepubliceerd over hoe Nederlanders tegenover duurzame energie staan.

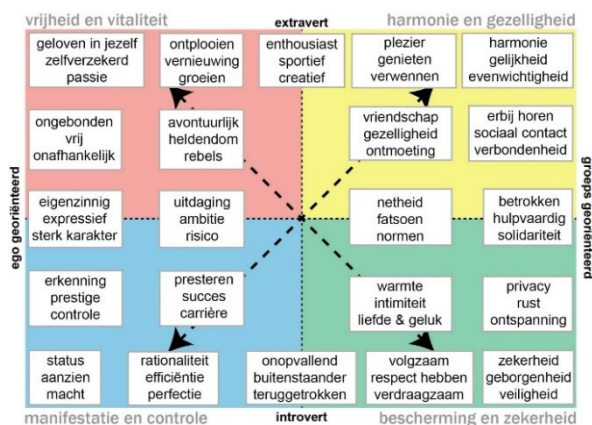
Hoewel leefstijlmethodieken niet onomstreden zijn, is het sterk in opkomst in het stads- en woononderzoek (Ouweland et al., 2011). Vooraanstaande wetenschappers als Veblen, Adler, Simmel, Weber en Bourdieu worden gezien als de grondleggers van het onderzoek naar leefstijlen. Het begrip leefstijl wordt al meer dan een eeuw gebruikt, naast aanverwante begrippen als levenswijze, levensvorm en belevingswereld. Zowel onder wetenschappers, als onder de genoemde onderzoeksbureaus bestaat geen consensus over wat deze begrippen precies inhouden. Dit is tegelijkertijd een belangrijk punt van kritiek vanuit de wetenschap. Gaat het bijvoorbeeld om de verklaring van gedragsvoorkeuren of van gedragskeuzen? Zijn leefstijlen statisch of dynamisch? Sluiten de leefstijlen elkaar uit of lopen ze in elkaar over? Gepaard met de verschillende definities van het begrip leefstijl, gebruiken de onderzoeksbureaus ook verschillende variabelen om die leefstijlen te bepalen (Ouweland et al., 2011).

⁹ *Community identity, though grounded in both social integration and environmental experience, appears to build particularly on the personal meanings of life experiences and the public images of local culture* (Hummon, 1992, p. 262).

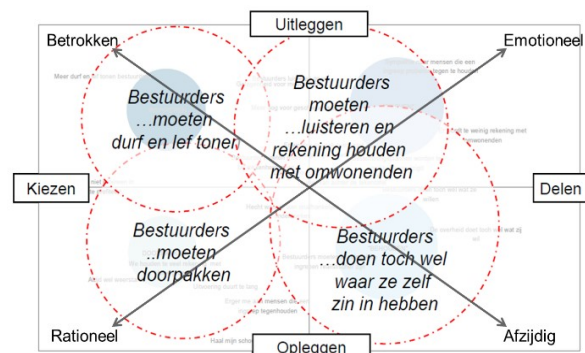
In deze paragraaf worden het BSR-model van SAMR, Mentality van Motivaction en het raamwerk van DEFRA kort beschreven, in Bijlage III is een uitgebreidere beschrijving te vinden. Deze drie modellen zijn gekozen, omdat ze domeinspecifieke toepassingen hebben op houding van burgers tegenover duurzame energie en worden gebruikt in het publieke domein, waar dit onderzoek zich op richt.

SAMR's BSR-model

Aan de hand van een gevalideerde vragenlijst gaat SAMR direct en indirect in op de behoeften van mensen (Van Hattum, Van Dam & Schieven, 2014). De respondenten krijgen lijsten met woorden, zogenaamde 'woordjesbatterijen', voorgelegd. Die woorden congrueren met de waarden die in het BSR-model zijn opgenomen (Lamme, 2010). Het model bestaat uit een sociologische as (horizontaal) en een psychologische as (verticaal) (Wolters et al., 2007). In Figuur 4.4 is het basismodel met de woorden te zien. De twee assen onderscheiden vier groepen, die SAMR belevingswerelden of leefstijlen noemt.



Figuur 4.4 BSR-model met de woorden (Bureau Buhrs, 2015)



Figuur 4.5 Rol van de overheid (naar Wolters et al., 2010, p. 84)

Rechtsboven in het model bevindt zich de 'gele wereld'. In dit segment passen extraverte, groepsgerichte mensen. Bij ruimtelijke ontwikkelingen zal de gele wereld vooral het beste voor de buurt of de groep willen. Ze denken dan ook het liefst vanuit groepsverband mee over enkele duidelijk omschreven opties. De overheid moet volgens de gele belevingswereld de solidariteit bevorderen en zich opstellen als gids die de samenwerking tussen de participanten stimuleert (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Wanneer de overheid meegaat in hypevorming vermindert dit het vertrouwen in de oprechtheid van politici bij de gele belevingswereld (Reitsma, 2012, p. 22).

Rechtsonder staat de 'groene wereld', dit zijn groepsgerichte, introverte mensen. De groene wereld heeft het idee dat vernieuwing vaak maar voor een selecte groep voordelen heeft en heeft dan ook liever geen grote veranderingen. De overheid zien zij als de 'ander', die het niet per se goed met hen voor heeft. Ze vinden dat de overheid moet zorgdragen voor de sociale zekerheid en veiligheid. Voor de overheid zien zij een rol als een gids die hen duidelijk informeert en naar hen luistert (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Een gebrek aan vertrouwen in instituties en leidersfiguren vergroot de kloof tussen de groene belevingswereld en de overheid (Reitsma, 2012, p. 22).

De 'blauwe wereld', linksonder, zijn introverte, op zichzelf gerichte mensen. Zij vinden dat de overheid efficiënt moet werken en ruimte moet bieden voor economische ontwikkelingen en initiatieven. De overheid moet dan ook vooral faciliteren en hen als deskundige behandelen. Participatietrajecten zijn voor hen alleen interessant als ze controle kunnen uitoefenen op de vernieuwing. Ze verwachten een zakelijke houding van de overheid en snelle uitvoering (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Wanneer de overheid te weinig daadkrachtig leiderschap toont, vermindert dit het vertrouwen van de blauwe belevingswereld in de overheid (Reitsma, 2012, p. 22).

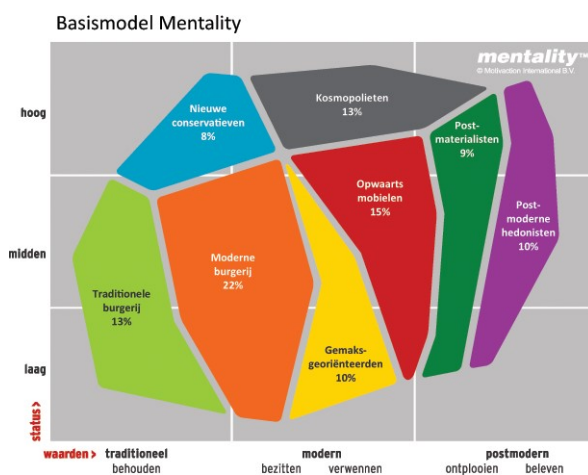
Tot slot, bevinden zich linksboven extraverte, op zichzelf gerichte mensen in de 'rode wereld'. De rode wereld is niet altijd betrokken bij hun eigen omgeving, maar juist wel bij de maatschappij als geheel.

In participatietrajecten willen ze graag als gelijkwaardig worden behandeld en denken het liefst vanaf het begin mee met nieuwe ontwikkelingen, ze staan graag aan de wieg van iets nieuws (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Het gebrek aan vernieuwende en authentieke ideeën zijn een reden om de overheid te wantrouwen voor de rode belevingswereld (Reitsma, 2012, p. 22).

Mensen uit de rode en (in mindere mate) de blauwe leefstijl zijn het ‘specifieke type mens’ waar Uitermark en Duyvendak (2008, p. 131) op doelen (zie paragraaf 3.2). In Figuur 4.5 is te zien hoe de verschillende segmenten aankijken tegen de rol van de overheid bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. De rode leefstijl is erg betrokken, terwijl groen zich afzijdig houdt en blauw kijkt vooral op rationele wijze naar de inrichting, terwijl geel er meer emotionele waarde aan hecht (Wolters et al., 2010). Naast de toepassing van het BSR-model van Wolters et al. (2010) op de ruimtelijke inrichting en van Reitsma (2012) op het openbaar domein, hebben Wolters et al. in 2008 ook een onderzoek over de betrokkenheid bij windenergie aan de hand van dit model gepubliceerd. Later in deze paragraaf wordt verder in gegaan op deze toepassing.

Motivations Mentality

Een tegenhanger van het BSR-model is het Mentality-model van Motivaction. Hoewel de achterliggende gedachte van dit model grotendeels overeenkomt met het BSR-model, is er een aantal fundamentele verschillen tussen beide modellen. Net als SAMR maakt Motivaction clusters van mensen met dezelfde waardeoriëntatie. Zij noemen die clusters echter stijlwerelden of sociale milieus. Figuur 4.6 laat het Mentality basismodel zien. Op de verticale as staat de sociaaleconomische dimensie ‘status’ en op de horizontale as de waardeoriëntatie (Ouweland et al., 2011).



Figuur 4.6 Mentality-model (Motivaction, z.j.a)

Net als voor het BSR-model, heeft Motivaction voor het Mentality-model ook domeinspecifieke uitwerkingen (Motivaction, 2013; Ouweland et al, 2011). Zo hebben Van der Werf et al. in 2015, in opdracht van de RVO, een segmentatie gemaakt voor de houding en het gedrag ten opzichte van technologische ontwikkelingen in de energiesector. Hoewel deze segmentatie een andere vorm heeft dan het basismodel, is dit ook een domeinspecifieke toepassing van het Mentality-model. In Figuur 4.7 zijn de vijf segmenten en de zeven dimensies, waarop ze zijn gebaseerd, te zien. Een aantal van deze dimensies is eerder in paragraaf 4.1 en 4.2 aan bod gekomen.

De eerste dimensie is duurzaamheids sceptis. Dit is de mate waarin burgers (niet) geloven in het duurzaamheidsdiscours. Een plus staat in dit geval voor ‘sceptisch’, dit zijn dus de segmenten met burgers die niet geloven in duurzaamheid. De tweede dimensie is NIMBY, hiermee bedoelen Van der Werf et al. (2015) de burgers die veranderingen en overlast in hun directe omgeving niet tolereren. Milieubezorgdheid is de derde dimensie, die staat voor de mate waarin de burgers zich zorgen maken over de toekomst van het milieu. De actiebereidheid is de vierde dimensie, hoe meer mensen bereid zijn in actie te komen voor een duurzame samenleving hoe positiever de score is op deze dimensie. De vijfde dimensie, maatschappelijke betrokkenheid, staat voor het verantwoordelijkheidsgevoel voor de

directe omgeving en de bereidheid hiervoor in actie te komen. De zesde dimensie, financiële bereidheid, spreekt voor zich, dit zegt iets over de bereidheid financieel bij te dragen aan de technologische ontwikkelingen in de energiesector. De laatste dimensie is techno plus, dit staat voor de interesse en het vertrouwen in technologische innovatie als oplossing voor milieuproblematiek (Van der Werf et al., 2015).

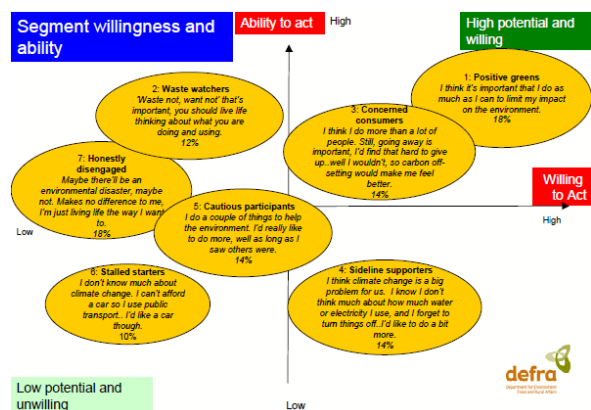
	Passieve onverschilligen	Gematigden	Voorlopers	Pragmatici	Tegenstanders
Duurzaamheids-scepsis	++	-	---	+	++++
NIMBY	+	-	--	+++	++
Milieubezorgdheid	-	-	+++	++	---
Actiebereidheid	--	+	+++	-	----
Maatschappelijk betrokken	--	-	++	++	--
Financiële bereidheid	-	+	++	+	---
Techno plus	-	+	+	-	-

Figuur 4.7 Segmenten op basis van de zeven dimensies (Van der Werf et al., 2015, p. 16)

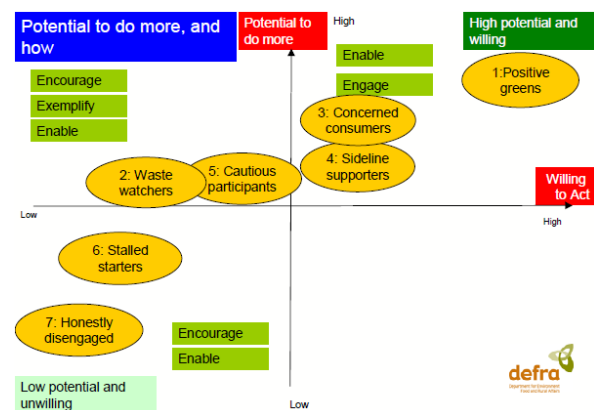
DEFRA's raamwerk voor milieuvriendelijk gedrag

Anders dan de domeinspecifieke toepassingen BSR-model van SAMR en het Mentality-model van Motivaction, is de segmentatie van DEFRA niet gebaseerd op een bestaand model. DEFRA (2008) heeft ervoor gekozen een eigen segmentatie te maken die uitsluitend bestemd is voor het ondersteunen van milieubeleidsvorming en -implementatie van de overheid. Anders dan de eerste twee segmentatiemodellen, die ontwikkeld zijn door commerciële onderzoeksbureaus om de consumentenmarkt in kaart te brengen en later aangepast voor het publiek domein, is het model van DEFRA niet alleen direct voor een overheid ontwikkeld, maar ook door een overheid.

DEFRA (2008) wil door de bijdrage van individuen en gemeenschappen te vergroten het milieu beschermen en verbeteren. Om dit te bereiken hebben zij een segmentatie gemaakt waarin ze inzichtelijk maken hoe de Britse burgers staan tegenover het milieu en milieuvriendelijk gedrag. Met behulp van de segmenten kan DEFRA haar interventies aanpassen op de doelgroep. Van elk cluster is een profiel gemaakt, waarin onder andere het ecologische wereldbeeld, sociaal demografische gegevens, leefstijl, houding ten opzichte van het gedrag en het huidige gedrag, drijfveren en barrières en kennis en betrokkenheid bij het milieu zijn opgenomen (DEFRA, 2008). In Figuur 4.8 zijn de zeven segmenten te zien.



Figuur 4.8 De zeven segmenten van DEFRA (DEFRA, 2008, p. 8)



Figuur 4.9 Omgangsstrategie (DEFRA, 2008, p. 52)

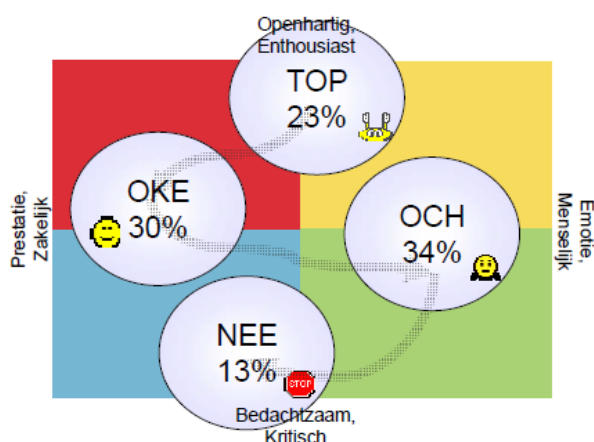
Beleving van windenergie

Ondanks dat het model van DEFRA op milieuvriendelijk gedrag en het segmentatiemodel van Motivaction op technologische innovaties in de energiesector is toegepast, kan met behulp van deze modellen voorzichtig worden afgeleid voor welke groepen de milieuoverwegingen doorslaggevend zullen zijn en wie waarschijnlijk 'voorstander' van windenergie zijn. Beiden geven ook handvatten hoe de communicatie en participatie op deze segmenten af te stemmen.

Figuur 4.9 laat DEFRA's strategie op basis van de '4 E's' (*enable, engage, exemplify* en *encourage*) zien om met de verschillende segmenten om te gaan. De segmenten rechtsboven in het model doen al veel voor het milieu en zijn bereid om nog meer voor te doen, om dit te bereiken wil DEFRA barrières opheffen (*enable*) en burgers actief betrekken (*engage*) bij het beschermen en verbeteren van het milieu. De segmenten linksboven hebben meer aanmoediging (*encourage*) nodig om hun gedrag aan te passen. Hiervoor wil DEFRA barrières opheffen (*enable*) en vooral rolmodellen bieden (*exemplify*). Voor de segmenten linksonder is nog meer aanmoediging (*encourage*) nodig en moet gelegenheid gecreëerd (*enable*) worden om milieuvriendelijk gedrag te vertonen.

Zo raden Van der Werf et al. (2015) aan met gerichte boodschappen voor de verschillende segmenten van het Mentality-model te werken. "De inhoud en volgorde van de boodschap zullen nauw afgestemd moeten zijn op de specifieke waarden die voor het betreffende segment belangrijk zijn om hen werkelijk te kunnen bereiken" (Van der Werf et al., 2015, p. 18). Voor elk segment geven zij met een benaderingswijze aan hoe deze mensen het beste overtuigd kunnen worden. Daarnaast pleiten Van der Werf et al. (2015) ervoor om in de communicatie te kiezen voor de doelgroep waarvan het project het meest afhankelijk is. Voor deze doelgroep moeten vervolgens de gevoeligheden in kaart worden gebracht, de boodschap worden afgestemd en een passende afzender worden gezocht (Van der Werf et al., 2015).

Voor windenergie is de toepassing van SAMR over het vergroten van betrokkenheid bij windenergie het meest specifiek. In het onderzoek van Wolters et al. uit 2008, komen de vier segmenten, die in Figuur 4.11 te zien zijn, naar voren. 23% van de Nederlanders valt binnen het segment 'top' bovenin het model, 34% in het segment 'och' aan de rechterkant van het model, het onderste segment 'nee' bestaat uit 13% van de Nederlanders en 30% valt in het segment 'oké', aan de linkerkant van het model. In Figuur 4.11 zijn enkele statements opgenomen die de significant vaker zijn gekozen door mensen in dit segment dan door mensen in de andere segmenten. Wolters et al. (2008) concluderen dat communicatie en participatie gericht de segmenten 'oké' en 'och' het meest kansrijk zijn. Het segment 'top' is sowieso voorstander van windenergie en om de weerstand tegen windenergie van het segment 'nee' helemaal weg te nemen is onmogelijk. Door 'oké' en 'och' weerbaar te maken tegen te argumenten van 'nee', is de meeste betrokkenheid bij windenergie te behalen, volgens Wolters et al. (2008).

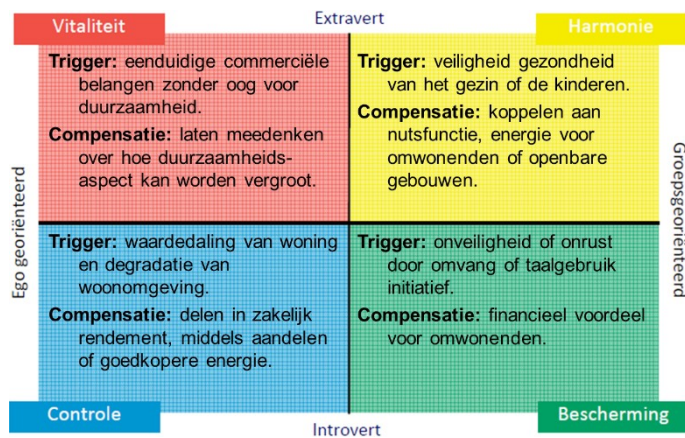


Figuur 4.10 Segmenten windenergie (Wolters et al., 2008, p. 25)



Figuur 4.11 Uitspraken per segment (Wolters, et al., 2008, p. 58)

SAMR heeft een vergelijkbaar onderzoek naar de betrokkenheid van de burgers bij bio-energie hebben uitgevoerd (Groenendijk, Haufe, De Jonge & Schieven, 2011). Zij hebben daarbij ook per segment onderzocht wat weerstand bij hen triggert en waarmee ze gecompenseerd kunnen worden (zie Figuur 4.12).



Figuur 4.12 Triggers en compensatie (naar Groenendijk et al., 2011, p. 40)

Deze onderzoeken kunnen overheden helpen bij het betrekken van burgers bij grootschalige ruimtelijke projecten, zoals de bouw van een windpark. Hiermee kan richting worden gegeven aan de communicatie- en participatiestrategie, waardoor overheden wellicht meer grip hebben op de complexe omgeving en projectontwikkeling. Door gebruikt te maken van een van deze segmentatiemodellen kan de communicatie en participatie over ruimtelijke ontwikkelingen beter worden afgestemd op de gewenste doelgroep. Door bijvoorbeeld te kiezen voor een bepaald communicatiemiddel – een lokaal huis-aan-huisblad of juist sociale media – kan een groter en gericht publiek worden bereikt. Ook participatie kan worden afgestemd op de doelgroep – een ongedwongen brainstorm spreekt andere mensen aan dan een formele stemming over een aantal varianten. Hierdoor is de kans dat niet alleen de ‘specifieke types’ waar Uitermark en Duyvendak (2008) het over hebben (zie paragraaf 3.1) op komen dagen, maar ook de mensen die zich anders uitgesloten kunnen voelen.

De leefstijlen van SAMR en Motivaction zijn echter gebaseerd op statistiek en op kwantitatieve gegevens over duizenden mensen. Het gevaar hiervan is dat mensen hierdoor weer als objecten in plaats van medestrategen worden gezien, waar Habermas (Koningsveld & Mertens, 1986) zo voor gestreden heeft. Mensen blijven “complexe, tegenstrijdige, structurerende en gestructureerde mensen” (Haraway, 1988, p. 589), ook als hun leefstijl bekend is in de vorm van een kleur of naamlabele, ook dan kunnen ze niet als “als een bundel natuur- en gedragsregelsmatigheden” of “als stuurbaar en manipuleerbaar humaan materiaal” (Koningsveld & Mertens, 1986, p. 31) worden behandeld. De leefstijlen kunnen wel als instrument om de strategie op te baseren worden gebruikt, maar daarbij moet wel opgepast worden dat mensen niet in ‘hokjes’ worden gestopt. Op gemeentelijke niveau worden al regelmatig de communicatie- en participatiestrategieën op de leefstijlmodellen gebaseerd (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010). Praktijkvoorbeelden van ruimtelijke projecten op provinciale of nationale schaal waarbij gebruik is gemaakt van belevingsonderzoek liggen echter niet voor het oprapen.

5 Onderzoek en onderzoeksmethode

De voorgaande hoofdstukken vormen de theoretische onderbouwing van dit onderzoek. Vanuit deze onderbouwing is het empirische gedeelte van het onderzoek opgezet. In dit hoofdstuk wordt de gekozen onderzoeksmethode beschreven en verantwoord. De hoofd- en deelvragen moeten met behulp van deze onderzoeksmethoden kunnen worden beantwoord.

5.1 Onderzoeksopzet

Over participatie bij ruimtelijke projecten is veel geschreven, zowel wetenschappelijke literatuur als praktijkervaring is ten overvloede beschikbaar. Met name op wijk- en gemeenteniveau is burgerparticipatie niet meer weg te denken uit de ruimtelijke sector. Op dit schaalniveau wordt steeds vaker gebruik gemaakt van leefstijlen om onderscheid aan te brengen in verschillende groepen burgers. Hierdoor kan de communicatie met en participatie van burgers worden afgestemd op het karakter, de voorkeuren, angsten en waarden van die burgers. Kortom, er wordt steeds meer rekening gehouden met verschillende typen (en wensen) van burgers.

Ook is naar participatie en naar leefstijlen bij grootschalige ruimtelijke projecten veel onderzoek gedaan. Vanuit de overheid, de maatschappij en de wetenschap wordt het belang van het betrekken van burgers bij deze grootschalige projecten benadrukt. De burgers zijn bij dit soort projecten echter niet de enige, dan wel de belangrijkste actor. Vaak zijn ook meerdere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de projecten betrokken, waardoor 'de burger' ondergesneeuwd kan raken. Dat terwijl de WRR (2012) oproept 'vanuit de burger te denken' en de consensus is dat 'de burger niet bestaat' (Groenendijk, Haufe, De Jonge & Schieven, 2011; Verhoeven, 2009; Walker & Cass, 2011; WRR, 2012) en 'elke situatie anders is' (Pröpper & Steenbeek, 2001).

Vanuit de gedachte dat dé burger niet bestaat, zou, als vanuit die burger gedacht wil worden, moeten worden gedifferentieerd in burgers. Op gemeenteniveau wordt dit al op basis van leefstijlen gedaan, maar voor zover bekend bij provincies niet. De vraag is dan ook of bij grootschalige ruimtelijke projecten gedifferentieerd wordt in burgers. Of en zo ja, hoe en waarom deze differentiatie wordt gemaakt, wordt in dit onderzoek verkend. Daarnaast wordt ook onderzocht hoe deze differentiatie doorwerkt in de communicatie met en participatie van burgers. Dit maakt het een verkennend praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek (De Goede, Boeije & 't Hart, 2009, p. 48), waarbij kwalitatief wordt onderzocht hoe gedifferentieerd wordt in burgers en hoe dit doorwerkt in de communicatie en participatie.

Kwalitatief onderzoek heeft als doel om "gedragingen, ervaringen, belevingen en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoren" (Boeije, 2009, p. 253). Een iteratief karakter is typerend voor kwalitatief onderzoek (Boeije, 2009). Het doel van dit onderzoek sluit hierbij aan; het verkennen hoe en waarom bij grootschalige ruimtelijke projecten gedifferentieerd wordt in burgers. De mogelijke differentiatie die tussen burgers wordt gemaakt, wordt in dit onderzoek beschreven en verklaard. Ook andere onderzoeken naar het betrekken van burgers in ruimtelijke projecten gebruiken kwalitatieve methoden. Zo roept Devine-Wright (2009) op om bij onderzoek naar participatietrajecten gebruik te maken van kwalitatieve methoden, die gevoelig zijn voor de verschillende niveaus en fasen van het traject en benadrukt hij het belang van het gebruik van meerdere methoden bij onderzoek naar participatietrajecten. Hierdoor worden de trajecten van verschillende kanten belicht, wat volgens Haraway (1988) een completer beeld oplevert. Brunsting et al. (2011), Desbarats et al. (2010) en Uitermark en Duyvendak (2007) gebruiken hiervoor casestudies, waarbij één of meerdere casussen zeer grondig worden onderzocht. Ook in dit onderzoek is gekozen voor een casestudy, zodat dieper op de gekozen differentiatie en hoe dit doorwerkt in de communicatie en participatie kan worden ingegaan. Voor dit onderzoek is gekozen om windenergieprojecten bij drie verschillende provincies – Flevoland, Fryslân en Noord-Holland – onder de loep te nemen. De toelichting van de gekozen casussen komt in paragraaf 5.3 aan bod.

5.2 Onderzoeksmethoden

Zoals hierboven is beschreven is gekozen voor een kwalitatief exploratief onderzoek, waarbij gebruik wordt gemaakt van een casestudy. Om de casussen zo grondig mogelijk te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden (*mixed methods*); literatuuronderzoek, expertinterviews en inhoudsanalyse. Door verschillende onderzoeksmethoden te gebruiken worden de casussen van verschillende kanten belicht, wat past bij kwalitatief onderzoek en bijdraagt aan de compleetheid van het beeld over het project, zoals onder meer Haraway (1988) dat stelt. In hoofdstuk 2 tot en met 4 is de uitkomst van het literatuuronderzoek opgenomen. Vervolgens wordt met behulp van de inhoudsanalyse en diepte-interviews ingezoomd op de gekozen casussen.

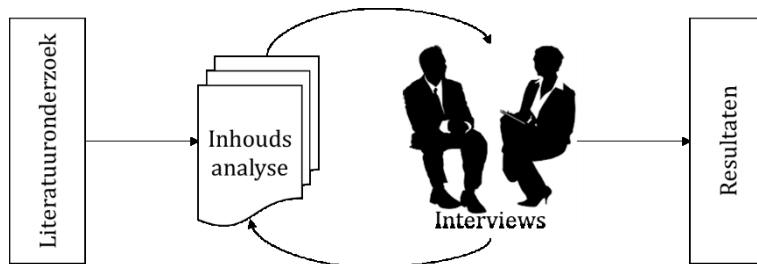
Inhoudsanalyse is een onderzoeksmethode specifiek “voor de analyse van de inhoud van informatie- en communicatieboodschappen” (Jansen, 2009, p. 293). Voor dit onderzoek wordt een inhoudsanalyse op het beleid en andere relevante documentatie over windenergie van de betreffende provincies gedaan. Volgens Rydin (1999, p. 467) “is het algemeen aanvaard dat een belangrijk aspect van het beleidsvormingsproces is dat het communicatief is¹⁰”. Daarom moet volgens haar beleid geanalyseerd worden als communicatie en argumentatie en als taal en discours (Rydin, 1999, p. 467). In de praktijk kan beleid namelijk op verschillende manier worden geïnterpreteerd en vaak is die interpretatie afhankelijk van de politieke machtsverhoudingen. In Bijlage IV is een lijst van de geanalyseerde documenten opgenomen. Van elke provincie wordt het betreffende hoofdstuk in de bijlage van de RVO Monitor Wind op Land 2015 (RVO, 2016) geanalyseerd en de documenten die de RVO (2016) heeft gebruikt voor de voortgangsrapportage. Daarnaast wordt van elke provincie ook de webpagina over windenergie geanalyseerd, omdat dit voor de meeste burgers de makkelijkst vindbare informatie over het project is. Ook worden de documenten waarnaar op de webpagina wordt verwezen en de twee evaluaties die Timár over Flevoland (2014) en Fryslân (2015) in opdracht van de RVO heeft uitgevoerd geanalyseerd. Bij sommige documenten – bijvoorbeeld het coalitieakkoord van de provincie Fryslân (2015) of de Provinciale Ruimtelijke Verordening van de provincie Noord-Holland (2016a) – is slechts een selectie van pagina’s meegenomen in de analyse. Dit is gedaan omdat de reikwijdte van deze documenten verder gaat dan windenergie.

De inhoudsanalyse wordt in eerste instantie gebruikt als voorbereiding op de expertinterviews. Hiermee moet bijvoorbeeld duidelijk worden in hoeverre het betrekken van burgers verplicht is en wat in het beleid aan burgers wordt beloofd. Door voorafgaand aan de interviews ingelezen te zijn, kunnen de interviews meer diepgang krijgen en kunnen gerichtere vragen worden gesteld. Na de eerste verkennende inhoudsanalyse worden de interviews met diegenen die verantwoordelijk zijn voor de communicatie met en participatie van burgers gehouden. In de interviews wordt ingegaan op de vragen óf, hoe en waarom de differentiatie in burgers wordt gemaakt. Ook wordt tijdens de interviews ingegaan op de ervaringen met burgerparticipatie en wat de leerpunten daarvan zijn. Gekozen is voor semigestructureerde interviews, waarbij met een onderwerpenlijst wordt gewerkt en ook ruimte is voor de inbreng van nieuwe onderwerpen (Boeije, 2009). Deze onderwerpenlijst is gebaseerd op de resultaten van het literatuuronderzoek en opgenomen in Bijlage V.

De interviews en de documenten voor de inhoudsanalyse worden systematisch geanalyseerd aan de hand van dezelfde codeboom, deze is te zien in Bijlage VI. De codeboom is gebaseerd op de voorafgaande literatuurstudie. Bij elke code is een toelichting geven en beschreven hoe de code wordt geanalyseerd. Hierbij worden zowel elementen van wat Rose (2011) een meer kwantitatieve inhoudsanalyse (*content analysis*) en een meer kwalitatieve discoursanalyse (*discourse analysis*) noemt. De eerste geeft overzicht in de teksten, door bijvoorbeeld bepaalde woorden te tellen of door de locatie in het document te analyseren – is er een apart kopje of wordt het alleen zijdelings genoemd? Terwijl de tweede juist inzicht in de teksten geeft, door de beweegredenen te achterhalen (Rose, 2011). Tijdens het uitvoeren van de eerste inhoudsanalyse en het analyseren van de interviews wordt de

¹⁰ *It is widely accepted that a central aspect of the policy process is that it is communicative.* (Rydin, 1999, p. 467)

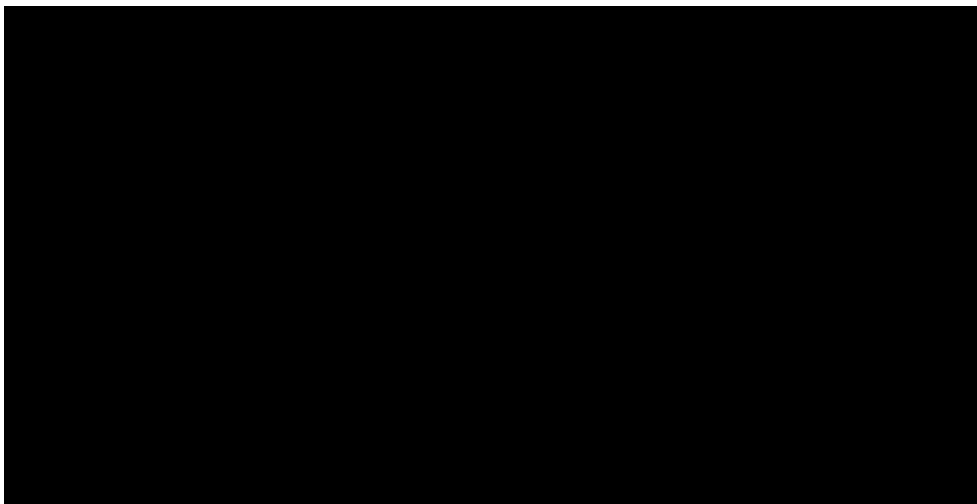
codeboom aangepast. Door voortschrijdend inzicht kan het zijn dat een code wordt toegevoegd of verwijderd of bijvoorbeeld woorden worden toegevoegd aan de te tellen woorden. Bij de interviews zijn de onderdelen 'woorden tellen' en 'locatie in document' achterwege gelaten, omdat de interviewer tijdens het interview de richting van het gesprek (mede) bepaalt, waardoor de woordkeuze en volgorde van de onderwerpen worden beïnvloed. Bovendien verschillen spreektaal en schrijftaal van elkaar, waardoor dat verschil de resultaten kan vertroebelen. Hierdoor worden de interviews alleen kwalitatief geanalyseerd en wordt het kwantitatieve gedeelte van de analyse achterwege gelaten. Gezien het doel van de interviews – de achterliggende reden van mogelijke differentiatie achterhalen – is de kans dat hiermee resultaten verloren gaan zeer klein. Na het analyseren van de interviews wordt de codeboom geactualiseerd, waarna de inhoudsanalyse wordt herzien. Figuur 5.1 laat het cyclische karakter van het empirische gedeelte van het onderzoek schematisch zien.



Figuur 5.1 Onderzoeksmethoden

5.3 Operationalisering

De onderzoeksopzet is in Figuur 5.2 geconceptualiseerd. De differentiatie in burgers staat centraal in het model. Links van het model is de betreffende casus te zien en rechts van de differentiatie is de doorwerking hiervan in de communicatie en participatie te zien. Helemaal rechts staat de ervaring met de differentiatie; wat levert het nu eigenlijk op? Boven en onder het blokje met de differentiatie zijn de manieren waarop burgers verschillen, aan de hand waarvan kunnen zij – volgens de literatuur – kunnen worden gedifferentieerd. Het is natuurlijk mogelijk dat uit de inhoudsanalyse of de interviews blijkt dat op een andere manier wordt gedifferentieerd, in dat geval kunnen andere concepten aan het model worden toegevoegd. Een kenmerk van kwalitatief onderzoek is dan ook dat gedurende het onderzoek de onderzoeksopzet wordt aangepast en aangescherpt.



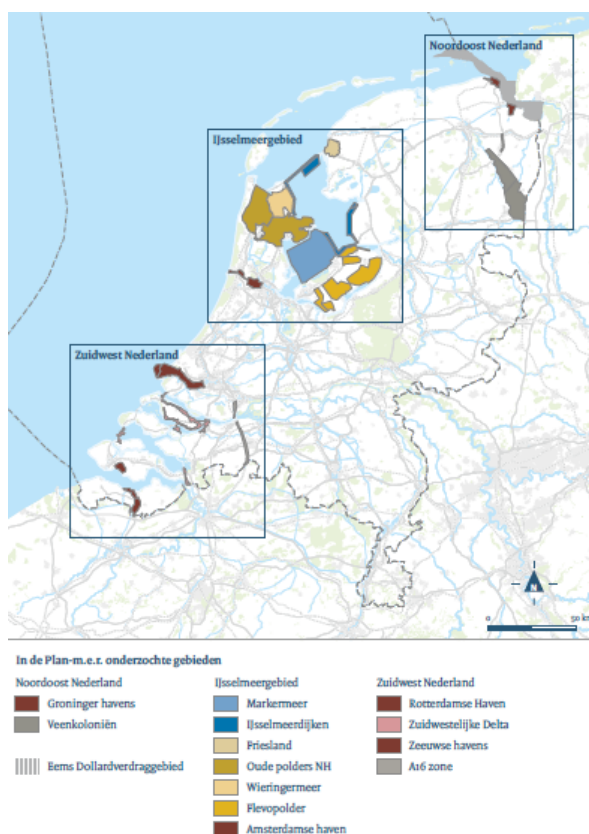
Figuur 5.2 Conceptueel model

In dit onderzoek worden communicatie en participatie regelmatig in één adem genoemd. Communicatie kan worden gezien als een vorm of onderdeel van participatie, passend bij de open-autoritair en de consultatieve stijl op de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001). Terwijl ook voor de stelling dat participatie onmogelijk is zonder communicatie, wat te zeggen is, denk bijvoorbeeld aan de informatievoorziening waar Pröpper en Steenbeek (2001), Buhrs (2005),

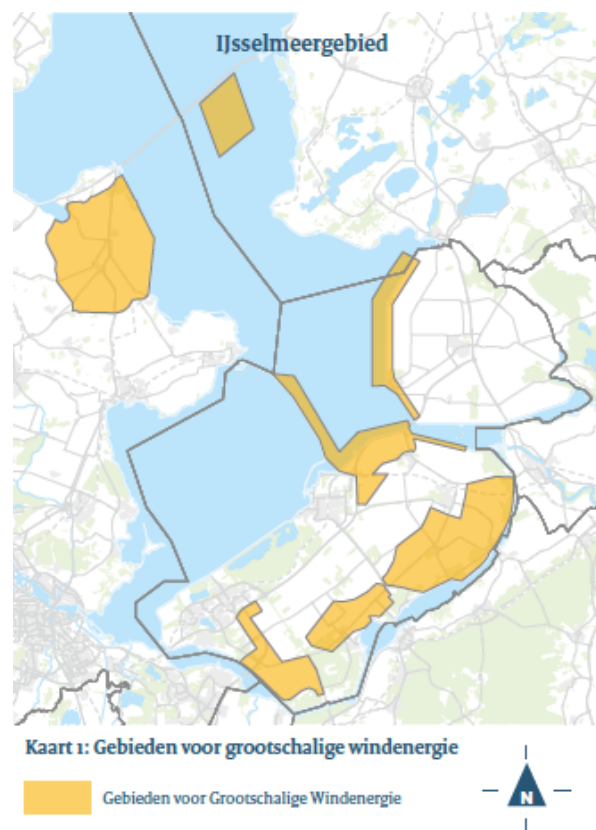
Brunsting et al. (2011), Desbarats et al. (2010) en Innes (2016) voor pleiten. Om participatie en communicatie toch te kunnen onderscheiden worden participatie en communicatie in deze thesis beiden gezien als interactie (zie Figuur 3.1) van de overheid met burgers. Bij communicatie verplicht de overheid zich echter niet om consequenties te verbinden aan de feedback die zij krijgen van de burgers. Bij participatie is wel sprake van een echte wisselwerking tussen overheid en burgers. De feedback die de burgers geven wordt serieus genomen en waar mogelijk in het beleid of het project opgenomen. In de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001) (zie Tabel 3.1) kunnen de eerste drie treden – de niet interactieve treden – gezien worden als communicatie en de laatste vier treden – de wel interactieve treden – als participatie.

Casus

Zoals al eerder is aangegeven, is gekozen voor windenergieprojecten bij drie verschillende provincies. In de Rijksstructuurvisie Windenergie op land (I&M & EZ, 2014) zijn drie in regio's – Noordoost Nederland, Zuidwest Nederland en het IJsselmeergebied – zoekgebieden onderzocht waar op grote schaal windmolens kunnen komen. In Figuur 5.3 zijn deze zoekgebieden te zien. Voor dit onderzoek is gekozen om de provincies rond het IJsselmeergebied als casus te nemen. Figuur 5.4 laat de uitkomst van het onderzoek voor het IJsselmeergebied zien. In Noord-Holland, Flevoland en Fryslân zijn in het verleden al de nodige windmolens geplaatst en voor 2020 staat ook het nodige gepland. Bovendien zijn in Fryslân en Flevoland publicaties verschenen over de *lessons learned* bij participatie bij windenergieprojecten (RVO, z.j.).



Figuur 5.3 Zoekgebieden grootschalige windenergie op land in Nederland (I&M & EZ, 2014, p. 45)



Figuur 5.4 Grootschalige windenergie rond het IJsselmeergebied (I&M & EZ, 2014, p. 15)

Voor de casus is gekozen omdat duurzame energie en met name windenergie een controversieel onderwerp is. Al in 2000 merkte Wolsink op dat in veel landen de bouw van windmolens trager ging dan verwacht. Iedereen is voor duurzame energie, maar het moet niet te dichtbij komen (Devine-Wright, 2009; Van der Horst, 2007; Wolsink, 2000; Wolters et al., 2008). Over het betrekken van burgers bij ruimtelijke projecten die betrekking hebben op windenergie is dan ook veel geschreven (zie bijvoorbeeld Devine-Wright (2009; 2011a; 2011c), Van der Horst, (2007), Van der Werf et al.

(2015) en Wolters et al. (2008)). Maar vooral gemeenten – Schrijver en Van Zuylen (2010, p. 161) noemen het de ‘eerstelijns positie van gemeenten’ – en het Rijk worden door burgers als verantwoordelijke voor de ruimtelijke inrichting van Nederland gezien (Wolters et al., 2010, p.45). De provincie wordt in mindere mate als verantwoordelijke gezien, wat hun positie als trekker van ruimtelijke projecten en in de communicatie met en participatie van burgers kan beïnvloeden. Terwijl minister Kamp (2016) juist graag zou zien dat provincies de regierol op zich nemen en hierover helder afspraken maken. Daarom wordt in deze thesis onderzocht hoe provincies omgaan met hun verantwoordelijkheid voor de communicatie met en participatie van burgers.

Bij de drie provincies worden degenen die verantwoordelijk zijn voor de communicatie met en participatie van burgers bij de windenergieprojecten geïnterviewd. Bij twee provincies is dit de projectleider en bij één provincie de projectsecretaris. De communicatie met en participatie van burgers is niet de hoofdtaak van deze personen, maar zij bepalen wel op strategisch niveau hoe de communicatie en participatie wordt ingestoken. Hier is voor gekozen omdat zij overzicht hebben van de windprojecten en daarmee ook het contact met de burgers in de context van het hele project kunnen plaatsen. Er is juist niet gekozen om de communicatieadviseur van het project te interviewen, omdat deze niet verantwoordelijk is voor het project en omdat ook juist de positie van communicatie en participatie in het project invloed heeft op de gekozen strategie. Het gevaar is dat communicatieadviseurs sterk vanuit hun eigen discours en niet vanuit het discours van het hele project naar de communicatie en participatie kijken.

Om de anonimiteit van de geïnterviewden te waarborgen, worden hun namen niet vermeld en worden zij in de hoofdstuk 7 uitsluitend met de betreffende provincie genoemd. De transcripten van de interviews zijn om dezelfde reden niet in de bijlage opgenomen, ze worden echter wel naar de betreffende geïnterviewden gestuurd zodat zij de juistheid hiervan kunnen controleren. De interviews zijn afgenomen op 21 en 22 juni 2016. De gebruikte citaten zijn in sommige gevallen omwille van de leesbaarheid worden aangepast, zonder de context en inhoud te veranderen.

5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek zijn gewaarborgd. De betrouwbaarheid van het onderzoek is afhankelijk van de precisie van de meetinstrumenten. De validiteit is afhankelijk van de juistheid van het meetinstrument. Bij kwalitatief onderzoek is het onderzoek niet altijd herhaalbaar, wat het zo mogelijk nog belangrijker maakt om te verantwoorden hoe het onderzoek is uitgevoerd (Boeije, 2009). Om dit te voorkomen in getracht de onderzoeksmethoden zo helder mogelijk te beschrijven, is een lijst van de geanalyseerde documenten, de codeboom met toelichting en de onderwerpenlijst voor de interviews in de bijlagen opgenomen.

Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen zijn verschillende maatregelen genomen. De codeboom en de onderwerpenlijst voor de interviews hebben een flexibel karakter. Dit flexibele karakter heeft als voordeel dat tijdens het onderzoek de ‘juistheid’ van het meetinstrument kan worden aangepast, door concepten aan te passen of toe te voegen. Ook is gekozen om verschillende methoden en verschillende bronnen (zowel vanuit het project, als evaluaties zoals van Timár (2014; 2015) en RVO (2016)) te gebruiken. Hierdoor ontstaat triangulatie en wordt de casus op verschillende manieren en van verschillende kanten belicht. Bovendien wordt de casus ook vanuit de theorie bekeken, waardoor ook theoretische triangulatie ontstaat. Tot slot worden de transcripten van de interviews ter verificatie teruggekoppeld aan de geïnterviewden, zodat zij zelf de juistheid hiervan kunnen beoordelen (Boeije, 2009).

6 Resultaten van de inhoudsanalyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de inhoudsanalyse per provincie besproken. Per provincie wordt ingegaan op de participatie van en communicatie met burgers over windenergieprojecten. Wie is volgens de provincie verantwoordelijk? Welke communicatie- en participatiestrategie houden de provincies aan? Differentiëren ze daarbij in de burgers? Wat levert weerstand op? Hoe wordt dat opgelost? Met behulp van de inhoudsanalyse worden op deze vragen antwoord gegeven. In Bijlage VII is de uitkomst van het kwantitatieve gedeelte opgenomen.

6.1 Provincie Flevoland

Ruim een kwart van de Nederlandse windenergie wordt opgewekt in Flevoland (Provincie Flevoland, gemeenten Lelystad, Dronten & Zeewolde, 2016). Windmolens zijn dan ook niet nieuw in Flevoland. Sinds de jaren '90 is het aantal windmolens in de provincie Flevoland sterk gegroeid, waardoor Flevoland bekend staat als dé windprovincie van Nederland (Timár, 2014). Sterker nog, windmolens waren rond 2005 zo populair dat het provinciebestuur de bouw van windmolens in 2005 een halt toe heeft moeten roepen (Provincie Flevoland et al., 2016; Timár, 2014). Door het enthousiasme bij boeren werd het Flevolander landschap overgenomen door een wildgroei aan windmolens. De provincie heeft daarom sinds 2006 de strategie 'opschalen en saneren', oude molens moeten plaatsmaken voor minder, maar grotere en sterkere windmolens, die het landschap juist mooier maken (Provincie Flevoland et al., 2016; Timár, 2014). Deze strategie werd echter niet door iedereen met open armen ontvangen.

Participatie

In de zes geanalyseerde documenten over windenergie in de provincie Flevolands, komt het woord 'participatie' 65 keer voor. Gemiddeld wordt 19,3 keer per document één van de woorden die betrekking hebben op participatie genoemd. In de herziene versie van het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015), het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) en de evaluatie van Timár (2014) zijn aparte (sub-)paragrafen aan participatie gewijd. Opvallend is echter dat op de website van Flevoland (Provincie Flevoland, 2016) en in de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008) 'participatie' niet wordt genoemd. Die Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008) heeft destijds dan ook veel weerstand opgeroepen, met name bij de windmoleneigenaren (Timár, 2014). In de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008) was 'opschalen en saneren' het credo. Inmiddels is daar 'participeren' aan toegevoegd (RVO, 2016).

In alle documenten ligt de nadruk op de financiële participatie tijdens de project- en exploitatiefase. In de beleidsvormingsfase van het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) is daarnaast ook veel aandacht geweest voor beleidsparticipatie. Daarbij is vooral samengewerkt met de 'windverenigingen'. In deze windverenigingen – Timár (2014) en de website (Provincie Flevoland, 2016) spreken van gebiedsverenigingen – hebben de eigenaren van windmolens en de bewoners van het buitengebied zich georganiseerd (Provincie Flevoland et al., 2016). "Vooral bij het benoemen van de plaatsingszones, is de gebiedskennis en de technische kennis bij deze windverenigingen van waarde gebleken" (Provincie Flevoland et al., 2016, p. 10). Bij deze bovenwettelijke vorm van beleidsparticipatie is samengewerkt met de georganiseerde burgers. Daarnaast hebben de provincie Flevoland et al. (2016) ook inloopavonden georganiseerd waarbij de ongeorganiseerde burgers zich konden laten informeren. Deze inloopavonden waren dus eerder communicatief dan participatief van karakter. Voor de beleidsparticipatie over de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008) en het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015) zijn alleen de wettelijk verplichte procedures doorlopen.

Zoals gezegd ligt in de geanalyseerde documenten de nadruk op de financiële participatie. In de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008) wordt de verantwoordelijkheid voor de invulling van de financiële participatie bij de ontwikkelaars gelegd. Het financieel bijdragen aan de realisering van gebiedsgebonden projecten wordt hierin verplicht gesteld (Provincie Flevoland, 2008, p. 1). In zowel het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015) als in het Regioplan (Provincie Flevoland, et al., 2016)

wordt de ontwikkelaar ook verplicht om bij de planvorming “omwonenden en andere betrokkenen in de gelegenheid om te participeren in de planvorming” (respectievelijk p. 3 en p. 20) te stellen. Aan de financiële participatie worden in het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015) de volgende voorwaarden gesteld:

- Bewoners en ondernemers krijgen gelegenheid om financieel te participeren, waarbij geldt:
 - dat bewoners en ondernemers in het buitengebied de gelegenheid krijgen om financieel te participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens;
 - dat bewoners en ondernemers in Flevoland gelegenheid krijgen om financieel te participeren in de exploitatie van de nieuwe windmolens;
 - dat beide vormen van financiële participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig moeten zijn vormgegeven.
- Ter compensatie van de impact van de nieuwe opstelling op de omgeving draagt de initiatiefnemer [ontwikkelaar] gedurende de exploitatie van de nieuwe windmolens bij aan de ruimtelijke kwaliteit in de directe omgeving met een gebiedsgebonden bijdrage. (p. 2).

In het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) zijn vergelijkbare randvoorwaarden opgenomen:

- dat in ieder geval bewoners en ondernemers in het projectgebied de gelegenheid krijgen om op gelijke voet financieel te participeren bij de ontwikkeling van nieuwe windmolens vanaf de eerste risicodragende fase,
- dat in ieder geval alle bewoners en ondernemers in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland gelegenheid krijgen om financieel te participeren in de exploitatie,
- dat beide vormen van financiële participatie eerlijk, eenvoudig en evenwichtig moeten zijn vormgegeven. (p. 20)

Naast de ruimtelijke kaders worden in het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015) en het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) – die beiden de status van een structuurvisie hebben – geen eisen aan de beïnvloedingsruimte gesteld waaraan met de participatie van omwonenden invulling kan worden gegeven. In de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008, p. 6, art. 4.2.8) worden echter vrij restrictieve eisen aan nieuwe windmolens gesteld.

Communicatie

Het woord ‘communicatie’ wordt in de geanalyseerde documenten over windenergie in Flevoland negen keer genoemd. Even vaak wordt gesproken over het ter visie of ter inzage leggen van beleidsplannen. Per document wordt gemiddeld 4,5 keer één van de woorden die betrekking hebben op communicatie met burgers over windmolens genoemd. Alleen in het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) is een aparte paragraaf over communicatie opgenomen. Deze paragraaf (een ongenummerd kopje onder hoofdstuk 4 op pagina 25 en 26) gaat echter niet alleen over communicatie; ook de planparticipatie wordt hierin besproken.

In de beleidscommunicatie van de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008), het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015) en het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) zijn de wettelijk verplichte middelen ingezet. Bij de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008) is zelfs, omdat deze “inhoudelijk een voortzetting is van de beleidsregel Windmolens 2007 (...) [en om]dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn doorgevoerd, is afgezien van het opnieuw ter inzage leggen van deze beleidsregel” (p. 2). Alleen bij het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) is de beleidscommunicatie aangevuld met inloopavonden. “Mogelijk belanghebbenden konden zich laten informeren over de inhoud en planning van het Regioplan” (Provincie Flevoland et al., 2016, p. 10).

Over de projectcommunicatie wordt alleen in het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) gesproken:

De communicatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer [ontwikkelaar] en de betrokken overheidspartijen: de initiatiefnemer [ontwikkelaar] communiceert over de planvorming rond de nieuwe opstellingen en de mogelijke inrichting van de plaatsingszones, de

mogelijkheden om financieel te participeren en de (al dan niet vermeende) hinder. De betrokken overheidspartijen organiseren in samenhang daarmee de communicatie over de ruimtelijke procedures. (p. 25-26)

Hierin worden de verantwoordelijkheden verdeeld over de ontwikkelaar en de betrokken overheden. Hoe de communicatie moet worden vormgegeven wordt echter niet gespecificeerd.

Verantwoordelijkheden

In de geanalyseerde documenten is in totaal twaalf keer het woord ‘verantwoordelijkheid’, ‘verantwoordelijk’ of ‘verantwoording’ gebruikt. Alleen in de Beleidsregel (Provincie Flevoland, 2008), in het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) en de evaluatie van Timár (2014) wordt inhoudelijk ingegaan op de verantwoordelijkheden van het Rijk, de provincie, de gemeenten en de ontwikkelaars.

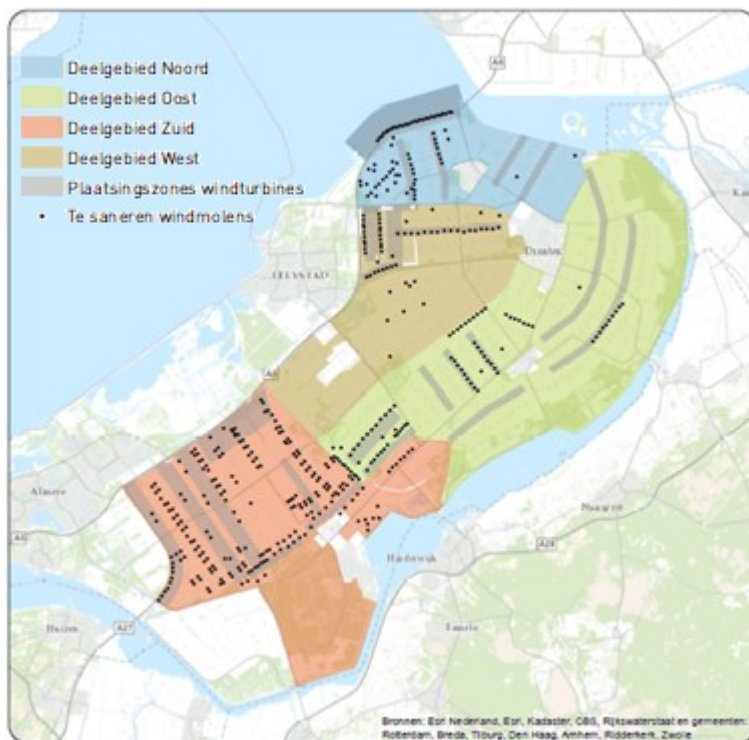
In het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) en Timár (2014) wordt nogmaals aangestipt dat het Rijk met de RCR verantwoordelijk is voor de het maken van een inpassingsplan en de coördinatie van de vergunningverlening. Daarbij merken de Provincie Flevoland et al. op dat het Rijk niet gebonden is aan provinciale of gemeentelijke structuurvisies zoals het Regioplan, maar dat zij vanwege de medewerking van EZ en I&M aan de totstandkoming van het Regioplan vertrouwen hebben in de gemaakte bestuurlijke afspraken die op basis van dat plan gemaakt zijn. Dat vertrouwen is gebouwd op het feit dat het Rijk niet is meegegaan in de eerdere pogingen van commerciële ontwikkelaars om ‘bovenover’ het herstructureringsplan van de provincie toch grootschalige windparken te ontwikkelen (Timár, 2014).

In de Beleidsregel geeft de Provincie Flevoland (2008) aan dat het op basis van de Wet ruimtelijke ordening de mogelijkheid heeft de gemeente proactief dan wel reactief aanwijzingen te geven om windparken ruimtelijk mogelijk te maken. Uit het feit dat het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) uiteindelijk tot stand is gekomen in samenwerking met de gemeenten, blijkt dat de provincie toch op een andere manier de ruimtelijke kaders voor windmolens heeft gesteld. In dat Regioplan zien de Provincie Flevoland et al. de communicatie als hun gezamenlijke verantwoordelijkheid met de ontwikkelaar.

De ontwikkelaars worden daarnaast in het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016, p. 6) verantwoordelijk gesteld voor zowel de nieuwbouw als de daaraan verbonden sanering. Ook voor de plan- en financiële participatie van omwonenden zijn de ontwikkelaars verantwoordelijk gesteld in het Regioplan (Provincie Flevoland et al., 2016) en het Omgevingsplan (Provincie Flevoland, 2015). Hoe hier invulling aan moet worden gegeven, wordt echter niet of nauwelijks gespecificeerd. In het Regioplan staat slechts dat “provincie en gemeente bereid zijn om daar ondersteuning bij te bieden. De gedragscode van de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA) en anderen geldt als uitgangspunt” (Provincie Flevoland et al., 2016, p. 25). Volgens het Regioplan “komen in de praktijk de initiatiefnemers [ontwikkelaars] voort uit de bestaande windverenigingen, al dan niet in een alliantie met verschillende partijen” (Provincie Flevoland et al., 2016, p. 5), wat betekent dat zij met name de participatie van en communicatie met hun eigen leden moeten organiseren.

Communicatie- en participatiestrategie

Uit de geanalyseerde documenten wordt niet of nauwelijks duidelijk wat de communicatie- en participatiestrategie van de provincie Flevoland is. De woorden ‘strategie’ en ‘strategisch’ komen in alle zes de documenten niet in de context van participatie of communicatie voor. Ook worden maar één keer de woorden ‘gedragscode’ en ‘NWEA’ gebruikt; ‘participatieplan’ en ‘NLVOW’ zelfs helemaal niet. In geen van de documenten wordt verwezen naar een mogelijke differentiatie in burgers. De enige manier waarop wordt gedifferentieerd is ruimtelijk, door middel van de vier projectgebieden (zie Figuur 6.1).



Figuur 6.1 Deelgebieden, zones en te saneren windmolens (Provincie Flevoland et al., 2015, p. 33)

Wanneer de documenten meer kwalitatief worden geanalyseerd blijkt dat de strategie van de provincie Flevoland is om waar mogelijk alleen met de windverenigingen samen te werken. Die samenwerking is dan wel vergaand; de gebiedskennis en technische kennis van de windverenigingen wordt serieus genomen. Deze samenwerking kan ook gezien worden als een vorm van differentiatie; de provincie geeft de voorkeur aan samenwerken met georganiseerde burgers en geeft hen veel vrijheid en verantwoordelijkheid. Het gevaar is wel dat de ongeorganiseerde burgers hierdoor worden uitgesloten.

Ook aan de vrijheid en verantwoordelijkheid van de windverenigingen zitten haken en ogen, volgens Timár (2014). Hij vraagt zich af: “Als de Nederlandse samenleving het zo belangrijk vindt om in Flevoland haar windenergie taakstelling te realiseren, waarom moeten die vijf lokale verenigingen dan de daarvoor nodige miljoenen ophoesten?” (Timár, 2014, p. 11). Het verdelen van de lusten en de lasten heeft in Flevoland al vaker de nodige vragen opgeroepen. Met name tussen boeren met windmolens en (naburige) boeren zonder windmolens speelt deze kwestie. Door de financiële participatie en de samenwerking met de windverenigingen hoopt de provincie deze ongelijkheid glad te strijken (Timár, 2014). Dat verklaart waarom zoveel nadruk op de financiële participatie en de samenwerking met windverenigingen ligt.

Onduidelijk uit te stukken blijft nog hoe de provincie Flevoland omgaat met ongeorganiseerde burgers. Daarnaast stipt Timár (2014) aan dat er veel gevraagd wordt van de wind- of gebiedsverenigingen – die volgens het Regioplan (Provincie Flevoland, et al., 2016) door hun samenstelling diepgeworteld in de samenleving zijn. Zij dragen niet alleen financieel, maar ook bestuurlijk, procedureel, organisatorisch en communicatief veel verantwoordelijkheid (Timár, 2014).

6.2 Provincie Fryslân

Eind 20^e eeuw was de provincie Fryslân een absolute koploper op het gebied van windenergie. Lokale gemeenschappen exploiteerden zogenoemde ‘dorpsmolens’, maar inmiddels zijn die windmolens verouderd (Timár, 2015). In het coalitieakkoord laten de provinciale staten van Fryslân (2015) weten dat zij windenergie als een tijdelijke bijdrage aan de Friese economie zien. Meer windmolens dan voor

de taakstelling noodzakelijk zijn, staan zij dan ook niet toe. In Fryslân heeft dus een omslag plaatsgevonden in het draagvlak voor windenergie.

Participatie

22 keer is het woord ‘participatie’ gebruikt in de zeven geanalyseerde documenten over windenergie in de provincie Fryslân. Gemiddeld wordt 9,0 keer per document één van de woorden die betrekking hebben op de participatie van burgers bij windmolens genoemd. Opvallend is dat van de totaal 63 keer dat deze woorden worden gebruikt, dit 25 keer door Timár (2015) en 27 keer door Ten Thij (2016) is gedaan. Verder wordt alleen in de structuurvisie (Provincie Fryslân, 2014) en op de website (Provincie Fryslân, 2016a) over participatie gesproken. Nog opvallender is dat op de geüpdatete webpagina over windenergie (Provincie Fryslân, 2016b) niet meer over participatie wordt gesproken. Alleen in de structuurvisie (Provincie Fryslân, 2014) en in de verkenning van Ten Thij (2016) geeft participatie min of meer een eigen (sub-)paragraaf. Onder paragraaf 2.6 ‘Randvoorwaarden voor de verdere invulling’ (Provincie Fryslân, 2014, p. 12-13) wordt ‘participatie’ onder een ongenummerd sub-kopje als randvoorwaarde genoemd. Onder dat kopje wordt echter alleen aandacht besteed aan financiële participatie. Ook Ten Thij (2016) heeft een paragraaf (3.7, p. 12) aan financiële participatie gewijd. Daarnaast geeft hij zijn aanbeveling het ‘organiseren van samenwerking met de omgeving’ een eigen sub-paragraaf (5.1.3, p. 14).

Over beleidsparticipatie van burgers wordt, met uitzondering van Timár (2015), niet gesproken in de geanalyseerde documenten. Timár (2015) evalueert het proces Fryslân foar de Wyn [FFDW], dat in 2014 is uitgevoerd. Voor dat proces hebben drie vertegenwoordigers van tegengestelde belangengroepen (Platform Duurzaam Fryslân, Friese Milieufederatie en Comité Hou Friesland Mooi) de handen ineengeslagen om van onderaf locaties waar draagvlak is voor wind op land te vinden. De provincie Fryslân – dat wil zeggen de gedeputeerde staten van Fryslân – ondersteunden dit proces met een bijdrage aan de procesmatige kosten, informatie-uitwisseling en met ambtelijke begeleiding. Het doel was dat de provincie Fryslân het eindvoorstel van FFDW over zou nemen in een structuurvisie (Timár, 2015). Bij het maken van deze structuurvisie of in ieder geval het aanleveren van input voor een structuurvisie zijn vergaande vormen van beleidsparticipatie gebruikt. De provincie Fryslân heeft het maken van deze structuurvisie bijna volledig uitbesteed aan de maatschappelijke partijen, waarbij zij slechts een faciliterende rol speelden.

Toch heeft het participatieproces van FFDW niet het beoogde resultaat opgeleverd. De regiobijeenkomsten die zij hebben georganiseerd, werden gekaapt door een (relatief kleine) groep tegenstanders, onder belangstelling van de regionale media. Daarnaast bleek voor veel plannen geen draagvlak te zijn, terwijl de ontwikkelaars van die plannen dat wel beweerden. Uiteindelijk heeft FFDW wel een lijst met rijpe (A-lijst), een lijst met kansrijke (B-lijst) en een lijst met onrijpe (C-lijst) plannen ingediend bij de provincie. De provincie heeft echter, onder druk van de politieke dynamiek in de aanloop naar de provinciale statenverkiezing en de grote media-aandacht, besloten het voorstel van FFDW niet over te nemen (Timár, 2015).

FFDW was niet alleen een beleidsvormingsproces, maar tegelijkertijd ook een planvormingsproces voor mogelijke windprojecten. De beleids- en projectfase liepen hierbij door elkaar. Enerzijds levert dit meer beïnvloedingsruimte voor burgers op. FFDW heeft bijvoorbeeld afgezien van het coalitieakkoord waarin het grootste deel van de opgave in het IJsselmeer was gepland. FFDW zag een windpark in het IJsselmeer eerder als alternatief dan als oplossing en pleitte voor spreiding én concentratie waardoor de lasten en lusten eerlijker verdeeld zouden worden (Timár, 2015). Anderzijds kan de vrijheid ook juist tegenwerken. De provincie Fryslân en andere overheden hebben vooraf geen randvoorwaarden en kaders aan het proces en de uitkomst daarvan gesteld. Zij hebben zich ook niet aan die uitkomst gecommitteerd (Timár, 2015). FFDW heeft daardoor geen echte rugdekking van de overheid gehad. Als de provincie van tevoren de intentie had uitgesproken om de uitkomst op te nemen in een structuurvisie, hadden zij ook veel meer belang bij het verloop en de uitkomst van het proces gehad. Nu heeft FFDW eigenlijk onnodig veel emotie losgemaakt, die volgens

Timár (2015, p. 17) heeft geleid tot hevige sociale spanningen en soms zelfs ontwrichting, bedreiging en isolement.

Ten Thij (2016) beschrijft in zijn ‘verkenning van wensen en behoeften bij de realisatie van Windpark Fryslân [het windpark in het IJsselmeer]’ dat rond de planvorming van het windpark gesprekken door de ontwikkelaar met de vertegenwoordigers van belanghebbenden – waaronder omwonenden – zijn gevoerd. Uit die gesprekken is een klankbordgroep ontstaan, waarmee tussen 2012 en 2015 open en constructief werd overlegd. “Buiten de kring van deelnemers aan de genoemde klankbordgroep, heeft men de keuze voor het Windpark Fryslân in het IJsselmeer echter als een overval ervaren” (Ten Thij, 2016, p. 6). In de periode tussen 2013 en 2015, waarin ook het proces FFDW is uitgevoerd, was onduidelijk of er een windpark in het IJsselmeer zou komen. Pas in 2015 is de definitieve keuze genomen en daarbij is de omgeving niet betrokken (Ten Thij, 2016). Gezien het feit dat deze twee processen – FFDW én de klankbordgroep voor het windpark in het IJsselmeer – naast elkaar hebben bestaan, is het niet verwonderlijk dat de omgeving argwanend op Windpark Fryslân reageert.

Communicatie

In de geanalyseerde documenten wordt twintig keer het woord ‘communicatie’ gebruikt, waarvan negentien keer door Timár (2015) en één keer door Ten Thij (2016). Ook de woorden ‘infomeren’ en ‘informatie’ worden alleen door Timár (2015) (tien keer) en Ten Thij (2016) (drie keer) gebruikt. In de structuurvisie (Provincie Fryslân, 2014) en op de webpagina’s (Provincie Fryslân, 2016a; 2016b) wordt wel gerefereerd aan de wettelijk verplichte communicatie, zoals het ter visie of ter inzage leggen van beleid(splannen).

Timár (2015) beschrijft hoe FFDW belang hechtte aan open en transparante communicatie en dat zij hierbij effecten matrices en digitaal kaartmateriaal gebruikten. Met name de GIS-kaarten bleken zeer goed te werken als communicatiemiddel bij gesprekken met omwonenden (Timár, 2015, p. 17). Ook geven de initiatiefnemers van FFDW aan dat “Voor een succesvol proces is het raadzaam als initiatiefnemers hun plannen eerst met elkaar afstemmen en een gezamenlijke communicatiestrategie voeren alvorens de openbaarheid wordt gezocht” (Timár, 2015, p. 15). Tot slot is ook een van de geleerde lessen dat zonder professionele inzet van communicatie en PR het verkrijgen van draagvlak kansloos is. Daarbij moet verder worden gegaan dan alleen de traditionele informatieoverdracht, zodat de projectcommunicatie opgewassen is tegen de tegenstand, die vaak meer mediabelangstelling krijgen (Timár, 2015, p. 18).

Verantwoordelijkheden

Gemiddeld wordt 2,0 keer per geanalyseerd document gerefereerd aan de verantwoordelijkheden van het Rijk, de provincie, gemeenten of ontwikkelaars. Met name in de structuurvisie (Provincie Fryslân, 2014) wordt hier aandacht aan besteed. In de structuurvisie (Provincie Fryslân, 2014) wordt, net als in het coalitieakkoord (Provincie Fryslân, 2015), de monitor van RVO (2016) en op de webpagina’s (Provincie Fryslân, 2016a; 2016b) herhaald dat het Rijk op basis van de RCR verantwoordelijk is voor de ruimtelijke inpassing en de coördinatie van de vergunningverlening van windparken groter dan 100 MW. In het coalitieakkoord geeft de provincie Fryslân (2015, p. 20) aan “de gevolgen van de aanwijzing van de Rijkscoördinatieregeling [te] willen (...) verzachten”. Ook FFDW vindt het overnemen van de verantwoordelijkheid door het Rijk geen geruststelling; “dit om te voorkomen dat het Rijk alle regie zou nemen en ‘Friesland zou opzadelen met enkele grootschalige windparken waarvan Fryslân wel de lasten heeft, maar niet de lusten” (Timár, 2015, p. 6). In Fryslân geldt deze regeling met name voor het windpark in het IJsselmeer.

In de structuurvisie en op de webpagina’s wijst de provincie Fryslân (2014; 2016a; 2016b) op hun verantwoordelijkheid om de taakstelling te realiseren, voldoende planologische ruimte te creëren en het feit dat zij bevoegd gezag zijn om de Natuurbeschermingswetvergunning te verlenen. Op de webpagina’s wijst de provincie Fryslân (2016a; 2016b) erop dat de gemeente Súdwest-Fryslân verantwoordelijk is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Voor het windpark op de Kop van

de Afsluitdijk maakt de provincie Fryslân (2016b) een provinciaal inpassingsplan. Wie daarbij verantwoordelijk is voor de communicatie en participatie moet nog blijken.

Communicatie- en participatiestrategie

In Timár (2016, p. 15) wordt eenmaal gesproken van een communicatiestrategie, in de vorm van een aanbeveling. Ten Thij (2016) beveelt aan de samenwerking met de omgeving te organiseren, bijvoorbeeld door een door het windpark gefaciliteerde Taskforce op te richten. Zijn rapport is ook het enige document waarin (de gedragscodes van) NWEA en NLVOW worden aangehaald en dat (weliswaar eenmalig) van een participatieplan spreekt. De NLVOW heeft hij gesproken als één van de actiegroepen. De gedragscode van NWEA heeft hij als uitgangspunt meegekregen voor de invulling van de communicatie, participatie, compensatie en profijt voor de omgeving (Ten Thij, 2016, p. 3). In de gesprekken met de omgeving blijkt echter dat de omwonenden de NWEA-gedragscode als minimum zien (Ten Thij, 2016, p. 2).

In de geanalyseerde documenten komt niet naar voren welke strategie de provincie Fryslân inzet voor de communicatie met en participatie van omwonenden bij windenergieprojecten. Ook blijkt niet of de provincie daarbij differentieert in burgers. Het gezamenlijk aanstellen van een omgevingscoördinator voor Windpark Fryslân was een strategische zet van de betrokken overheden. Hoe vervolg wordt gegeven aan het rapport van de omgevingscoördinator moet nog blijken. Hetzelfde geldt voor de communicatie en participatie rond beleidsvorming en projectvorming van het windpark op de Kop van de Afsluitdijk¹¹. Tot nu toe levert met name de beleidsvorming – die of van bovenaf wordt opgelegd of van onderop, maar dan zonder rugdekking van de provincie, wordt bedacht – de meeste weerstand op. Met als gevolg dat in de hechte Friese gemeenschap de tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders worden benadrukt (Timár, 2015).

Bijzonder is dat in het FFDW-proces veel is ingezet op communicatie en dat hun conclusie is dat hier nog meer op moet worden ingezet, maar dat in andere documenten dit niet naar voren komt. FFDW was een proces waar participatie en communicatie hoog in het vaandel stonden, maar wat toch niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. In de andere documenten blijven indicaties op doordachte manieren om de wettelijk verplichte communicatie en participatie aan te vullen uit. Daardoor lijkt het bijna alsof de provincie Fryslân hier niet meer in gelooft of nooit in heeft geloofd. Toch is het gezien de grote hoeveelheid weerstand die de plannen van de provincie in het verleden hebben opgeleverd waarschijnlijk dat doordachte communicatie en participatie weldegelijk een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van windmolens levert. Bovendien verwacht de RVO (2016, p. 48) op basis van de huidige stand van zaken dat de provincie Fryslân tijdig hun doelstelling haalt. Hoe de provincie denkt de communicatie en participatie rond de rest van hun taakstelling denkt te gaan organiseren, moet uit het interview blijken. Ook voor het grote verschil is tussen de participatieve aanpak van FFDW en de top-down aanpak van de provincie, is uit de documenten geen verklaring gebleken.

6.3 Provincie Noord-Holland

Hoewel provincie Noord-Holland de ambitie heeft om de energievoorziening te verduurzamen, voert zij een restrictief beleid voor windmolens op land. Het maatschappelijk draagvlak is dusdanig onder druk komen te staan dat de provincie Noord-Holland zich hiertoe genoodzaakt voelt (Provincie Noord-Holland, 2015a). De RVO (2016) vraagt zich echter af of dit restrictieve beleid de windsector niet afschrikt, waardoor de provincie Noord-Holland niet aan haar taakstelling kan voldoen.

¹¹ Ten tijde van het interview met de provincie Fryslân, was nog niet officieel besloten dat het reststand van de provinciale taakstelling op de Kop van de Afsluitdijk wordt gerealiseerd. Dit is op 29-06-2016 besloten (Provincie Fryslân, 2016b). Ook het rapport van Ten Thij (2016) was nog niet openbaar gemaakt op het moment van het interview. Tijdens het interview zijn beiden wel ter sprake gekomen en na het interview zijn ze toegevoegd aan de inhoudsanalyse.

Participatie

In de tien geanalyseerde documenten over windenergie in de provincie Noord-Holland komt 58 keer het woord 'participatie' voor. Met name in het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) (dertig keer) en de Voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) (14 keer) wordt dit vaak gebruikt. Gemiddeld wordt 9,7 keer per document één van de woorden die betrekking hebben op participatie genoemd. In het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) wordt een aparte paragraaf (7.2, p. 22-24) aan het 'maatschappelijke spoor' van de ontwikkeling van wind op land gewijd. Ook in de Structuurvisie (Provincie Noord-Holland, 2015a) is aan het maatschappelijke spoor een apart kopje (ongenummerd kopje onder 4.3.3, p. 28) gegeven. Op de website van de provincie Noord-Holland (2016b) werd een apart kopje aan participatie gewijd, maar na de update van die website wordt hier niet meer over gesproken.

In de Structuurvisie geeft de provincie Noord-Holland (2015a, p. 28) aan dat "omwonenden en andere belanghebbenden worden actief betrokken bij het planproces [beleidsvormingsproces] door bij de terinzagelegging van planproducten maar ook tussentijds regiotafels en informatieavonden te organiseren". Uit het Beleidskader blijkt dat de Provincie Noord-Holland (2014) rond de beleidsvorming inderdaad bovenop de wettelijk verplichte participatie extra bijeenkomsten heeft georganiseerd. Wanneer echter kritisch wordt gekeken naar de aard van deze bijeenkomsten blijkt dat ze eerder communicatief dan participatief zijn. Bijvoorbeeld: "Het doel van deze bijeenkomsten was het luisteren naar de zorgen en wensen vanuit deze organisaties" (Provincie Noord-Holland, 2014, p. 23). Het doel van deze bijeenkomst ging niet verder dan luisteren. Alleen de gebiedsateliers die voor 2015 gepland stonden, hebben een participatief karakter, blijkt uit het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014, p. 23):

Het doel van deze bijeenkomsten is het informeren van partijen over stappen in het planproces, het aangaan van de dialoog, het verkennen van mogelijkheden en knelpunten, het bespreken van randvoorwaarden, het uitwerken van varianten van opstellingen in ontwerpen en het maken van afspraken over communicatie, participatie en compensatie.

Door middel van pilots verkent de provincie Noord-Holland (2014) hoe zij invulling kan geven aan de beleidsparticipatie en wat hiervoor de randvoorwaarden en spelregels zijn.

Met de financiële participatie ziet de provincie Noord-Holland (2014) de kans om het draagvlak voor windenergie te vergroten. Ontwikkelaars moeten bij het indienen van hun principeverzoeken een participatievoorstel doen. Daarin moeten zij aangeven hoe zij zowel de projectplanparticipatie als de financiële participatie van omwonenden binnen een straal van 1500 meter regelen (Provincie Noord-Holland, 2014, p. 24; 2015b). Daarnaast worden tijdens de gebiedsateliers de inzichten uit de gedragscodes van de NWEA en NLVOW betrokken (Provincie Noord-Holland, 2014).

Het restrictieve beleid laat echter niet veel ruimte voor planparticipatie tijdens de projectfase. In de Provinciale Ruimtelijke Verordening (2016a, art. 32) is opgenomen waar nieuwe windmolens aan moeten voldoen. Hierin zijn restricties opgenomen over onder andere de hoogte, verhouding en opstelling – nieuwe windmolens mogen slechts in lijnopstelling van ten minste zes windturbines worden gebouwd.

Communicatie

De woorden 'communicatie' en 'communiceren' komen slechts vijf keer in de tien geanalyseerde documenten voor. 'Informatie' en 'informeren' komen daarentegen zeventien keer voor, net als 'inspraak'. Gemiddeld wordt 5,8 keer per document één van de woorden die refereren aan communicatie met burgers over windmolens gebruikt. Met name in het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) (22 keer) en in de Voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) (24 keer) wordt hierover gesproken. In de paragrafen over het 'maatschappelijk spoor' van windenergie op land (sub-kopje van 4.3.3 van de Structuurvisie (Provincie Noord-Holland, 2015a) en paragraaf 7.2

van het Beleidskader Provincie Noord-Holland, 2014, p. 22-24)) komt naast de participatie ook de communicatie aan bod.

Wat de provincie Noord-Holland (2014, p. 23) beleidsparticipatie noemt, komt volgende de gehanteerde definities in deze thesis eerder overeen met communicatie. Naast de verplichte communicatie, zoals de tervisielegging of terinzagelegging van plannen, worden omwonenden ook met informatiebijeenkomsten op de hoogte gehouden. Hoe met de daar opgehaalde inbreng van de omwonenden wordt omgegaan wordt niet duidelijk uit de geanalyseerde stukken. Uit de Voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) blijkt dat op de bijeenkomsten veel informatie wordt verschaft door zowel de initiatiefnemers als de omwonenden. Bijvoorbeeld: “Het is aan de initiatiefnemer om over de plannen verder in gesprek te blijven met de omgeving en het door ons gevraagde participatie-en compensatieplan verder uit te werken” (Provincie Noord-Holland, 2015f, p. 7). Aan de projectcommunicatie worden door de provincie Noord-Holland geen verdere eisen gesteld.

Verantwoordelijkheden

De term ‘bevoegd gezag’ wordt in totaal zestien keer in de tien documenten gebruikt, waarvan elf keer in het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014). Gemiddeld wordt 2,6 keer een opmerking over de verantwoordelijkheden van het Rijk, de provincie, gemeenten of ontwikkelaars gemaakt. Wederom zijn het met name het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) en de Voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) waarin hier de meeste aandacht aan wordt besteed.

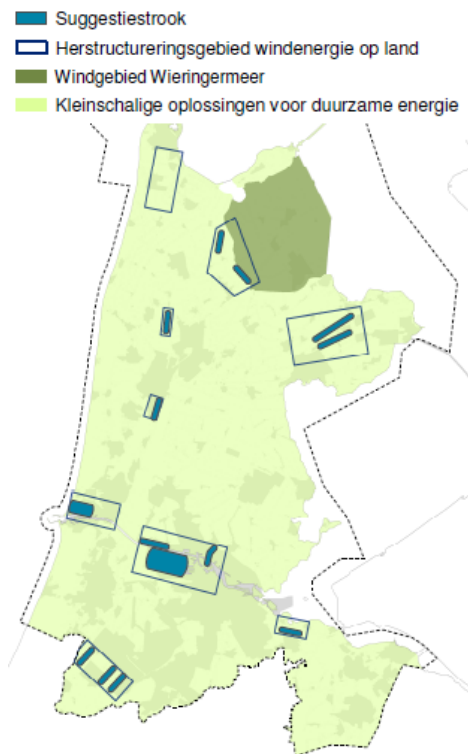
In de Structuurvisie (Provincie Noord-Holland, 2015a) en de Voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) wordt de provinciale taakstelling in relatie met de Rijksdoelstellingen beschreven. Ook verdeling van de verantwoordelijkheden aan de het aantal MW wordt hierin genoemd. Het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) wijst op het feit dat bij het windplan Wieringermeer op basis van de RCR de ministers van EZ en I&M verantwoordelijk zijn. De rol van de provincie bij dit project is stimuleren en in beperkte mate sturend op de ruimtelijke kwaliteit. Dit uit zich op de volgende wijze: “De provincie is opdrachtgever van onder meer het beeldkwaliteitsplan, is bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet vergunning en stelt de kaders op voor natuurcompensatie” (Provincie Noord-Holland, 2014, p. 4). Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Wie verantwoordelijk is voor de communicatie en participatie over de ontwikkeling van windmolens wordt niet direct duidelijk uit de geanalyseerde documenten.

Communicatie- en participatiestrategie

Tien keer wordt in de geanalyseerde documenten verwezen naar één van de of beiden gedragscodes (tien keer het woord ‘gedragscode’, acht keer ‘NWEA’ en drie keer ‘NLVOW’). Daarnaast wordt ook twaalf keer het woord ‘participatieplan’ of ‘participatievoorstel’ gebruikt. Weer spannen het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) en de Voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) de kroon, maar ook op de – inmiddels verouderde versie van de – website (Provincie Noord-Holland, 2016b) wordt gerefereerd aan de codes. “Aan initiatiefnemers is gevraagd om een participatieplan op te stellen waarin minimaal aan de gedragscode draagvlak en participatie wind op land (...) wordt voldaan en waar mogelijk aan de gedragscode van de NLVOW de gedragscode van de vereniging van omwonenden” (Provincie Noord-Holland, 2016b), was op de website te lezen.

Bij de herstructurering van windmolens op land in Noord-Holland, geeft de provincie Noord-Holland (2014; 2015a; 2015f) prioriteit aan het saneren van windmolens die overlast veroorzaken. Het veranderende landschap en de overlast door windmolens leidt bij omwonenden tot weerstand. Het feit dat zij door de (verdere) schaalvergroting het idee hebben de grip op hun omgeving te verliezen, versterkt dit (Provincie Noord-Holland, 2014). In de Beleidsregel geeft de Provincie Noord-Holland (2015c, p. 7) aan dat de herstructurering zo moet worden vormgegeven dat “deze een positieve bijdrage levert aan de leesbaarheid en identiteit van het landschap”. Vanuit dat idee is de voorkeursvolgorde van de negen herstructureringsgebieden (zie Figuur 6.2) ontstaan. In enkele van

deze gebieden bestaat, volgens de provincie Noord-Holland (2015c), een sterke associatie met windenergie. De Waard- en Groetpolder worden bijvoorbeeld gezien als productielandschap waar ook energie geproduceerd wordt (Provincie Noord-Holland, 2015c, p. 13). Of de bewoners en omwonenden van deze polders dat ook zo zien is nog maar de vraag.



Figuur 6.2 Herstructureringsgebieden en suggestiestroken
(Provincie Noord-Holland, 2015c, p. 27)

Uit de geanalyseerde documenten wordt duidelijk dat van de ontwikkelaars wordt verwacht dat zij een participatie- of compensatieplan indienen bij hun principeaanvragen. Daarbij wordt op de oude webpagina (Provincie Noord-Holland, 2016b) verwezen naar de gedragscodes. In de Verdeelprocedure (Provincie Noord-Holland, 2015b, p. 2) en het Beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014, p. 25) staat dat de aanvraag “een participatievoorstel, waarin u aangeeft in hoeverre en op welke wijze omwonenden in een straal van 1500 m worden betrokken bij het planproces (procesparticipatie) en op welke wijze omwonenden of rechtspersonen financieel kunnen participeren in het project” moet bevatten. De inhoud van deze plannen is echter geen beoordelingscriterium in de Verdeelprocedure (Provincie Noord-Holland, 2015b). Alleen het indienen van een dergelijk plan is dus voldoende, de verantwoordelijkheid voor het plan en de uitvoering daarvan wordt volledig bij de ontwikkelaar gelegd. In de beleidsvormingsfase is de bovenwettelijke participatie met name consultatief van aard (overeenkomend met de derde trede van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001) en daarmee volgens de gebruikte definities communicatie) en in de projectfase geeft de provincie Noord-Holland de communicatie en participatie grotendeels uit handen.

6.4 Kwantitatieve vergelijking van de provincies

Wanneer aan de hand van het kwantitatieve deel van de inhoudsanalyse de drie provincies worden vergeleken valt een aantal zaken op (zie ook Bijlage VII). In deze paragraaf worden die besproken, om zo tijdens de interviews na te kunnen gaan waar die verschillen vandaan komen. Aan de hand van het kwalitatieve deel en de interviews worden de provincies in het volgende hoofdstuk ook inhoudelijk vergeleken.

Ten eerste valt op dat de provincie Flevoland (gemiddeld 19,3 keer) veel vaker refereert aan participatie dan de provincies Fryslân (gemiddeld 9,0 keer) en Noord-Holland (gemiddeld 9,7 keer). Bij alle drie de provincies ligt de focus op financiële participatie. In de provincie Flevoland is daarnaast bij de totstandkoming van het Regioplan ook in de beleidsvormingsfase geparticipeerd. Hierbij werd vooral samengewerkt met windverenigingen. De ongeorganiseerde burgers werden alleen geïnformeerd over de plannen. Ook in de provincie Noord-Holland was de beleidsparticipatie van ongeorganiseerde burgers communicatief van aard. In Fryslân is wel geëxperimenteerd met (vergaande) vormen van beleidsparticipatie, in het proces Fryslân foar de Wyn, maar dit heeft uiteindelijk geen beleid opgeleverd.

Over communicatie wordt door de provincies Flevoland (gemiddeld 4,5 keer) en Noord-Holland (gemiddeld 5,8 keer) aanzienlijk minder gesproken dan over participatie. De provincie Fryslân is daarop een uitzondering; gemiddeld 7,0 keer wordt een van de woorden die betrekking hebben op communicatie genoemd. Ook dit is minder dan participatie, maar gezien het feit dat zij de provincie zijn die het minst over participatie schrijven, is het verschil tussen 'communicatie' en 'participatie' klein. Daarnaast valt op dat geen van de provincies een aparte paragraaf alleen aan communicatie wijdt. Wanneer communicatie in een bepaalde paragraaf aan bod komt, is dit altijd in combinatie met participatie.

Over de gedragscodes en participatieplannen, de relatie tussen omwonenden en hun omgeving en mogelijke differentiatie wordt door alle drie de provincies niet of nauwelijks geschreven. Ook wordt niet gerefereerd aan het hebben of maken van een communicatie- of participatiestrategie. Alleen de provincie Noord-Holland vraagt ontwikkelaars om een participatieplan, maar verbindt hier vervolgens geen eisen aan en neemt het niet meer in de beoordeling van de projectaanvragen.

Tot slot valt op dat door de provincie Noord-Holland de inbreng van de politiek veel vaker (gemiddeld 18,7 keer per document) wordt aangehaald dan door de andere provincies. Wel 61 keer worden de provinciale staten [PS] genoemd en de gedeputeerde staten [GS] zelfs 81 keer. In zeven van de tien documenten zijn één of meerdere woorden die over de politiek gaan genoemd. De politiek in Noord-Holland is sterk betrokken bij de ontwikkeling van de windmolens. Ook de provincie Fryslân haalt regelmatig (gemiddeld 12,7 keer) de politiek aan. Timár (2015) beschrijft in zijn evaluatie over FFDW hoe de provinciale politiek mee- dan wel tegenwerkten in het proces. De provincie Flevoland doet dit veel minder (gemiddeld 9,7 keer). Zij doet dit vooral in de Beleidsregel uit 2008, die vrij juridisch van aard is (Provincie Flevoland, 2008).

7 Resultaten van de interviews

In de interviews is dieper ingegaan op de keuzes die de provincies met betrekking tot de communicatie en participatie hebben gemaakt. Uit de inhoudsanalyse zijn voor elke provincie bepaalde focuspunten gekomen. Daarnaast zijn geen aanwijzingen gevonden dat één van de provincies – anders dan per gebied – overweegt te differentiëren in burgers. In de interviews is daarom gekozen om de geïnterviewden de modellen van SAMR en Motivaction voor te leggen en deze te bespreken.

7.1 Provincie Flevoland

Uit het interview blijkt dat de provincie Flevoland bij de beleidsparticipatie rond het Regioplan niet alleen de windverenigingen zijn betrokken. Tijdens de informatieavonden is ook de inbreng van ongeorganiseerde burgers opgehaald en die is meegenomen in de ontwikkeling van het plan. Toch blijft de samenwerking met de windverenigingen het meest intensief. Een citaat uit het interview onderschrijft dit:

In het zoeken van samenwerking hebben we gezegd, de windverenigingen zijn onze gesprekspartner. En in onze verantwoordelijkheid van het vaststellen van het beleid, proberen we ook individuele burgers te bereiken om kennis te nemen van wat we van plan zijn.

(Citaat 1: Provincie Flevoland)

De provincie Flevoland ziet erop toe dat die individuele burgers ook in de projectfase gehoord worden door de windverenigingen, die in die fase inmiddels ook de ontwikkelaar en initiatiefnemer zijn geworden. De windverenigingen moeten alle mensen in het gebied toelaten en in hun projectplan laten zien hoe ze de participatie organiseren, blijkt uit het interview. De financiële participatie is daarbij een belangrijke component, het werkt volgens de geïnterviewde als smeermiddel tegen weerstand. De beïnvloedingsruimte voor de projectplanparticipatie is echter gering. In het volgende citaat legt de provincie Flevoland uit hoe dat komt:

Eigenlijk hebben we als overheden met het vaststellen van dit [Regioplan] al zoveel planparticipatie gedaan en zijn er al zulke essentiële keuzes gemaakt (...). Vervolgens krijg je nog de planparticipatie over waar de werkelijke turbines binnen die zones komen, hoe hoog ze worden et cetera. Maar daar is niet zo overdreven veel ruimte meer voor. De planparticipatie gaat niet meer over de of-vraag maar over de hoe-vraag, binnen de kaders die vastgesteld zijn door de overheden.

(Citaat 2: Provincie Flevoland)

Op de beleids- en projectcommunicatie legt de provincie Flevoland duidelijk minder nadruk dan op de participatie. Daarnaast loopt de communicatie en participatie in elkaar over, bij de informatieavonden wordt bijvoorbeeld ook inbreng opgehaald. Het is volgens de geïnterviewde lastig om iedereen te bereiken met de communicatieboodschap:

Je kunt mensen niet dwingen kennis te nemen van de boodschap. Ik denk dat je wel tijd en energie moet steken in meer doen dan officiële bekendmakingen, zeker meer. Je moet eerlijke en hele neutrale en objectieve informatie verstrekken.

(Citaat 3: Provincie Flevoland)

Tijdens de beleidsvormingsfase is de provincie, samen met de gemeenten en Rijksoverheid “heel consistent en heel koersvast” blijven communiceren. Dat heeft volgens de geïnterviewde gewerkt; in de projectgebieden hebben windmoleneigenaren en boeren en burgers zonder windmolens zich verenigd in de windverenigingen en gaan de ontwikkeling van de windparken op zich nemen.

Op het feit dat de provincie Flevoland al jaren gewend is aan windmolens, speelt de provincie Flevoland in. In het interview zijn de windweekenden ter sprake gekomen:

We hebben ook met windweekenden geprobeerd de windenergieopgave te koppelen aan cultuur en de identiteit van het gebied.

(Citaat 4: Provincie Flevoland)

Die koppeling tussen de cultuur en identiteit van het gebied – ofwel de relatie tussen de bewoners van de gebieden en hun omgeving – en de windmolens lijkt te werken. De geïnterviewde legt uit:

Het ziet er niet uit, het is allemaal industrie, maar het brengt werkgelegenheid, het brengt welvaart, houdt het voorzieningenniveau op peil, dus het wordt omarmd. En het hecht zich, het wortelt zich in de omgeving, zelfs zo dat ze er niet aan moeten denken dat het weg zou gaan. Zo probeer je die windenergie ook te laten wortelen in zo'n omgeving, dat iedereen zegt: ja, ze staan er wel, maar iedereen profiteert ervan en je kunt ze niet meer wegdenken.

(Citaat 5: Provincie Flevoland)

Het resultaat van de strategie om de windverenigingen een grote rol te geven in de ontwikkeling van de windmolens en de opgave aan omgeving te binden, is ook terug te zien in de houding van mensen ten opzichte van de ontwikkeling. De clustering die Wolters et al. (2008) hebben gevonden herkent de geïnterviewde wel:

Ik zie eigenlijk in de windenergie een hele kleine groep van fervente idealistische voorstanders, een hele kleine groep fervente idealistische tegenstanders en een hele grote middengroep. (...) Los van de percentages, maar ja dat herken ik wel. (...) Ik heb het idee dat die hele grote middengroep die zit wat meer richting de TOP dan richting de NEE. En omdat we al generaties van mensen gewend zijn aan windmolens, iedereen ziet dat perspectief.

(Citaat 6: Provincie Flevoland)

Wanneer dit nog niet het geval zou zijn, ziet de geïnterviewde wel heil in het gebruik van de leefstijlen. Om de middengroep aan je te binden, ze te overstuigen en te laten opschuiven richting TOP, moet je ze kennen en leefstijlen zouden daarbij nuttig kunnen zijn, aldus de geïnterviewde.

7.2 Provincie Fryslân

In het interview met de provincie Fryslân is nogmaals benadrukt dat het proces rond FFDW een zeer participatief proces was. Nadat de structuurvisie dusdanig veel zienswijzen opleverde, was het tijd voor een andere aanpak. De geïnterviewde legt uit hoe FFDW te werk is gegaan:

Wat ze hebben gedaan is alle mogelijke mensen uitnodigen en vragen hebben jullie een initiatief, laat maar zien dat er draagvlak is. Wat er is gebeurd, is dat iedereen een plan heeft ingediend en heeft geroepen dat er draagvlak was. En dat waren vaak dan plannen die volstrekt ondoordacht waren, die ook geen draagvlak hadden, waarvan men toch zei, er zijn een heleboel mensen met me eens, ik heb wel draagvlak.

(Citaat 7: Provincie Fryslân)

Daardoor liepen de emoties bij de bijeenkomsten van FFDW hoog op. Volgens de provincie Fryslân hebben tegenstanders die bijeenkomsten overschreeuwd en heeft ook de grote media-aandacht FFDW tegen gewerkt. In het volgende citaat legt de geïnterviewde dit verder uit:

Het niet bedoelde, onverwachte gevolg was dat heel veel burgers zich alleen maar meer tegen die plannen gingen verzetten. Ook tegen de plannen die in eerste instantie wel tot op zekere hoogte draagvlak hadden, mogelijk hadden. Als een dorp mogelijkerwijs ten noorden wel een windmolenpark had willen accepteren, maar nu ziet dat ten zuiden, oosten en westen ook plannen zijn, dan accepteren ze maar helemaal niks: dit gaan we niet doen! Dus dat is gebeurd. En dat heeft het proces behoorlijk gefrustreerd, het proces moest heel snel. Een tweede frustratie van het proces was dat uiteindelijk de provinciale staten, vlak voor de verkiezingen daar wat van moesten vinden. Dat is niet gemakkelijk geweest. Dus het proces heeft natuurlijk tot gevolg gehad, dat er een wat bijzonder besluit is genomen in december 2014 en dat eigenlijk de loopgraven alleen maar dieper zijn geworden in het proces.

(Citaat 8: Provincie Fryslân)

De onzekerheid die de plannen met zich meebrachten, de onverwachtheid daarvan en het verloop van het proces hebben tot gevolg gehad dat FFDW niet het beoogde resultaat heeft gehaald. Sterker nog, het heeft veel stof doen opwaaien, waar ook toekomstige projecten zoals nabij de Kop van de

Afsluitdijk last van hebben. Hoe de participatie en communicatie rond dat windpark wordt georganiseerd, weet de geïnterviewde van de provincie Fryslân nog niet. Een van de oorzaken daarvan is de huidige politieke situatie, blijkt uit het interview:

De Staten hebben destijds in 2014 ook wel heel nadrukkelijk besloten dat er een proactieve overheid moest komen, en dat de overheid juist inderdaad die principes van Fryslân foar de Wyn moest toepassen en moest toezien op participatie. Maar ja, dat was toen en inmiddels zitten er andere partijen die eigenlijk tegen heug en meug dat doen en het liefst zo weinig mogelijk willen doen.

(Citaat 9: Provincie Fryslân)

Participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen zoals windparken is hiermee eigenlijk een politieke keuze. De huidige politieke situatie in Fryslân ziet geen meerwaarde aan bovenwettelijke participatie en communicatie bij de ontwikkeling van het windpark bij de Kop van de Afsluitdijk, legt de geïnterviewde uit. Hij legt uit dat zodra de taakstelling van de provincie gehaald is, de provincie in principe 'klaar' is met de ontwikkeling van windmolens.

De projectcommunicatie en participatie rond dat windpark ziet de provincie Fryslân primair als taak van de initiatiefnemer. Daarbij ziet hij de gedragscode van NLVOW als uitgangspunt wanneer het over planparticipatie gaat en de van NWEA op het gebied van financiële participatie. Wel ziet de geïnterviewde een taak voor de provincie in het ondersteunen van de omgeving, hij legt uit:

Maar wij kunnen ook niet voor die omgeving dan gaan bepalen, wat er dan moet gebeuren. Die omgeving zal zich toch deels zelf moeten organiseren. Pas als dat gebeurt en men elkaar ook ondersteuning biedt, kunnen ze ook op een effectieve manier met de initiatiefnemers praten.

(Citaat 10: Provincie Fryslân)

Door de lange voorgeschiedenis van dat project, kan dat wel wat voeten in de aarde hebben, verwacht de geïnterviewde. Hij licht toe:

Het zijn hele kleine dorpjes, ze komen elkaar overal tegen, ze komen elkaar in de kerk tegen, ze komen elkaar op het voetbalveld tegen. De dorpsverenigingen van bijna al die dorpjes zijn zeer sterk in het zeggen: wij hebben geen positie. Die willen zich er niet meer aan branden, omdat hun leden al zodanig in verschillende hoeken zitten.

(Citaat 11: Provincie Fryslân)

Bovendien geeft de geïnterviewde aan dat het gebied zodanig planologisch beperkt is, dat er maar weinig beïnvloedingsruimte voor de omgeving overblijft. Het BSR-model kent de geïnterviewde, maar niet in de context van participatie en communicatie bij ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie Fryslân is nog zoekende hoe ze in het vervolg de participatie en communicatie rond windenergieprojecten constructief kunnen organiseren. Daarbij zitten niet alleen de naweeën van FFDW in de weg, maar ook de politiek, die geen baat denkt de hebben bij een participatieve aanpak.

7.3 Provincie Noord-Holland

Zoals ook uit de inhoudsanalyse over de provincie Noord-Holland bleek, zijn tijdens de projectvormingsfase in de provincie Noord-Holland gebiedsateliers gehouden. Tijdens het interview legt de provincie Noord-Holland uit hoe deze gebiedsateliers eruitzagen:

Daar kon de ontwikkelaar de plannen uitleggen en aangeven hoe de omwonenden worden betrokken. De ontwikkelaar legt daar de plannen voor, de provincie vertelt daar hoe de procedure in z'n werk gaat. De ontwikkelaar licht z'n plannen vaak toe met tekeningen en visualisaties. Mensen kunnen daarop reageren. In veel gevallen kon je je als omwonende ook aanmelden voor vervolg overleggen of om mee te doen in een coöperatie.

(Citaat 12: Provincie Noord-Holland)

Het is volgens de geïnterviewde vervolgens aan de ontwikkelaars hoe ze de reacties verwerken en de vervolg overleggen organiseren. Dat nemen zij op in het participatieplan. Zoals ook uit de

inhoudsanalyse blijkt, zijn geen aanvullende eisen aan dat participatieplan gesteld. Volgens de geïnterviewde kan dat ook niet omdat hier geen wettelijke grond voor is. Hij legt uit:

Het is een indieningsvereiste. Er moet een participatieplan bij zitten, maar wij kunnen, of provinciale staten willen zich niet mengen in dit moet er in staan, dit en dit, of de ene code of de andere. Daar moeten partijen onderling uitkomen, daar gaan we geen scheidsrechter in zijn.

(Citaat 13: Provincie Noord-Holland)

De geïnterviewde ziet vooral in de vergunningverlening een taak voor de provincie. De participatie en communicatie is volgens hem een taak van de ontwikkelaar, waar bij de provincie wel het gesprek stimuleert. Veel beïnvloedingsruimte hebben de omwonenden daarbij overigens niet volgens de provincie Noord-Holland:

De provincie bepaalt de ruimtelijke kaders. Daarbinnen zoeken ontwikkelaars vanuit de business case de optimale opstelling. Hoe groot ze worden en hoe veel het er worden, dat gaat over geld. Daar gaat de provincie niet over, daar gaat het Rijk zelf over met de subsidieregeling.

(Citaat 14: Provincie Noord-Holland)

Dat die ruimtelijke kaders zo restrictief zijn, komt volgens de geïnterviewde voort uit het feit dat een groot deel van de Noord-Hollanders tegen windmolens op land is. Hij stelt:

Veel mensen vinden het ook bedreigend als er een windpark in de buurt wordt opgericht. Dat kan ik moeilijk ontkennen.

(Citaat 15: Provincie Noord-Holland)

Naast de angst voor het onbekende is ook verdeling van lusten en lasten één van de oorzaken van de weerstand. Met financiële participatie kan dit enigszins worden gecompenseerd, maar volgens de geïnterviewde wordt daarbij wel vaak de vraag gesteld wat eerlijk is. Tijdens het interview legt hij uit:

Die financiële participatie gaat over verdelen van lusten en lasten. Als je buurman zo'n ding neerzet, heb jij wel de last ervan, je moet er tegenaan kijken, je hebt het geluid, je hebt de slagschaduw, terwijl hij er geld mee verdient. Dat is voor veel mensen een vrij onverdraaglijke gedachte.

(Citaat 16: Provincie Noord-Holland)

Het BSR-model van SAMR herkent de geïnterviewde, het model van Motivaction niet. Volgens hem kunnen de leefstijlen als analyse-instrument dienen, maar de verdeling in voorstanders, tegenstanders en een middengroep ziet hij niet terug:

Nou die grote middengroep herken ik niet zo, als het om windenergie gaat. Ik denk dat de groep voorstanders groot is en de groep tegenstanders is nog groter. En die middengroep, die is niet zo groot bij windenergie, volgens mij. Zeker niet als het om een concreet project gaat in de omgeving.

(Citaat 17: Provincie Noord-Holland)

Dat die tegenstanders vervolgens veel weten te bereiken herkent de geïnterviewde wel, hij denkt zelfs dat dat niet voorkomen kan worden. Hij legt uit:

Kijk als je ergens vóór bent, dan ga je er niet veel energie insteken, dan zal het wel goedkomen. Als mensen je ergens tegen zijn, gaan ze er vaak ontzettend veel energie insteken. Dan ga je iedereen mobiliseren en noem maar op.

(Citaat 18: Provincie Noord-Holland)

De provincie Noord-Holland is kritisch over windmolens op land. Het restrictieve beleid is daar een gevolg van. Door de verantwoordelijkheid voor de communicatie en participatie bij de ontwikkelaars te leggen, lijkt de provincie Noord-Holland zich als tussenpersoon van de ontwikkelaars en omwonenden terug te trekken.

7.4 Kwalitatieve vergelijking van de provincies

Tijdens de interviews is verder ingegaan op de resultaten van de inhoudsanalyse. Het doel hiervan was om verder op de gemaakte keuzes wat betreft de participatie van en communicatie van burgers bij de ontwikkeling van windmolens op land. Uit de inhoudsanalyse en de interviews blijkt dat de drie onderzochte provincies verschillend omgaan met deze participatie en communicatie. In deze paragraaf worden de aanpak van de provincies kwalitatief vergeleken.

Participatie

In de beleidsparticipatie gaat de provincie Flevoland het verst. Zij werken hierbij samen met de windverenigingen en door middel van informatiebijeenkomsten hebben zij ook ongeorganiseerde burgers bij de ontwikkeling van het Regioplan betrokken. In de provincie Fryslân is ook geëxperimenteerd met een participatieve wijze van beleidsvorming (FFDW), maar dit heeft geen beleid opgeleverd. Provincie Noord-Holland heeft omwonenden wel actief geïnformeerd over de beleidsvorming rond windenergie, maar niet actief betrokken.

De planparticipatie laat de provincie Flevoland grotendeels over aan de omgeving, die zich heeft georganiseerd in windverenigingen. De windverenigingen zijn in Flevoland vaak ook de initiatiefnemer voor de daadwerkelijke ontwikkeling van de windmolens. In deze fase van het ontwikkelingsproces richt de provincie Flevoland zich niet meer tot individuele burgers, maar tot deze windverenigingen. De provincie Noord-Holland besteedt de planparticipatie volledig uit aan de ontwikkelaars. Wel hebben zij in aanloop naar de vergunningverlening per herstructureringsgebied een gebiedsatelier georganiseerd. Bij de vergunningaanvraag is het indienen van een participatieplan verplicht, maar dit participatieplan krijgt vanuit de provincie geen richtlijnen, bijvoorbeeld in de vorm van een van de gedragscodes, mee.

Het merendeel van de Friese taakstelling wordt in het IJsselmeer geplaatst. Daarbij is het Rijk, vanwege de RCR, verantwoordelijk voor de communicatie en participatie. De provincie overweegt om zelf (financieel) te participeren in dit windpark. Uit het interview bij de provincie Fryslân, blijkt dat de provincie rondom het windpark bij de Kop van de Afsluitdijk nog zoekende is naar een passende vorm van planparticipatie in de projectvormingsfase. Wel geven zij aan voor de planparticipatie naar de gedragscode van de NLVOW (2014) te kijken en voor de financiële participatie meer naar de gedragscode van de NWEA et al. (2014).

Financiële participatie is een vrij nieuwe vorm van participatie, waarbij de omgeving financieel voordeel heeft van de ontwikkeling. Hierdoor heeft de omgeving niet alleen de lasten, maar ook de lusten van de windturbines. Volgens de provincie Flevoland kan financiële participatie als smeermiddel werken. In Fryslân en Noord-Holland zijn de geïnterviewden sceptischer, zij geven aan dat sommige mensen zó tegen zijn, dat ze ook met financiële participatie niet kunnen worden ingepalmd. Bovendien zetten ze vraagtekens bij de eerlijkheid van de verdeling van de opbrengst, waarbij ze verwijzen naar de verschillen tussen wat hierover staat in de gedragscodes van de NWEA et al. (2014) en NLVOW (2014).

Het afbakenen van de beïnvloedingsruimte door de provincie zegt mogelijk iets over het commitment bij de provincie als initiatiefnemer van het participatieproces. Neyzen en Buhrs (2012) onderscheiden in hun afwegingsschema verschillende mogelijke initiatiefnemers; de overheid (ambtelijk, bestuurlijk en politiek), de burgers en het bedrijfsleven. In het geval van windprojecten op provinciaal niveau zijn 'de burgers' vaak de omwonenden en het bedrijfsleven de ontwikkelaars. In Flevoland zijn de omwonenden – in de vorm van windverenigingen – de initiatiefnemers en in Noord-Holland zien we dat de provincie het initiatief grotendeels bij de ontwikkelaars legt. Uit de interviews blijkt dat binnen de provincies – op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau – niet altijd evenveel commitment is.

Verantwoordelijkheden

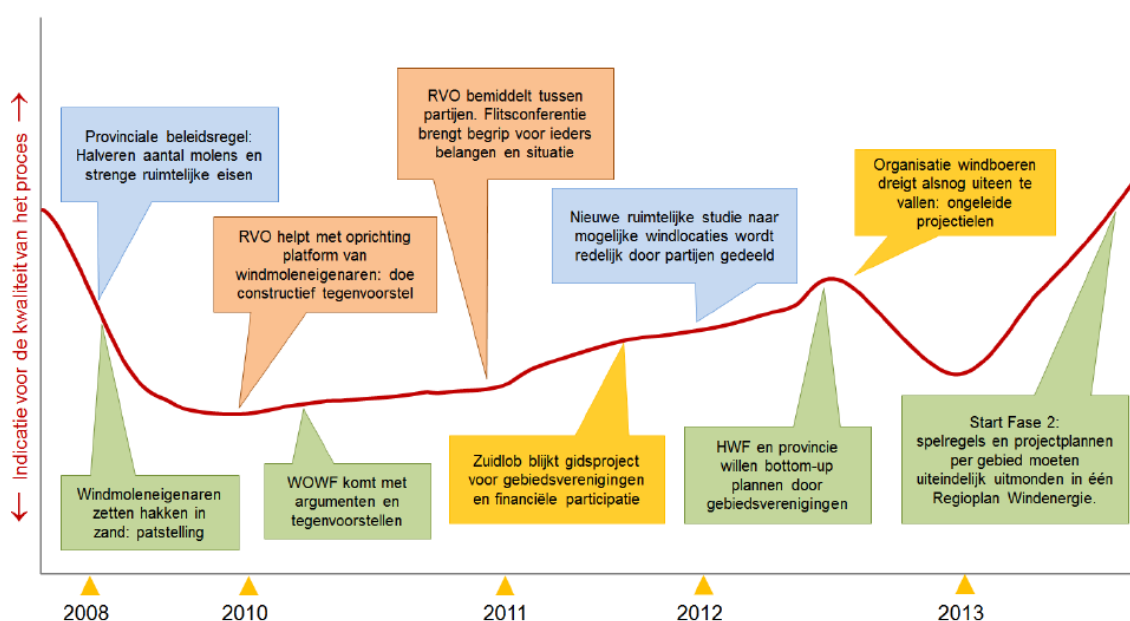
De provincies Flevoland en Fryslân zien de regie op de ruimtelijke ordening als hun primaire verantwoordelijkheid, de communicatie en participatie die daarbij komen kijken, valt daarmee ook binnen hun takenpakket. De focus van de provincie Noord-Holland ligt echter veel meer bij de vergunningverlening. Na het aanwijzen van negen zoekgebieden hebben zij de verantwoordelijkheid voor de communicatie en participatie grotendeels bij de ontwikkelaars gelegd. Waar de andere twee provincies de ruimtelijke ordening aangrijpen om grip te houden op de communicatie en participatie, laat de provincie Noord-Holland de teugels hierin juist vieren. Ze stimuleren wel dat de ontwikkelaars met de omgeving in gesprek gaan en zien een participatieplan als indieningsvereiste bij de vergunningaanvraag, maar verbinden hier geen gevolgen aan voor de rangschikking van de vergunningen.

De provincies Fryslân en Flevoland zien de ruimtelijke ordening juist als beïnvloedingsmogelijkheid van het proces. Als het proces immers niet goed verloopt, is de kans op weerstand via de wettelijk verplichte inspraak groter. Toch heeft ook de provincie Fryslân de participatie tijdelijk uitbesteed. Hoewel de provincie het proces financieel ondersteunde, hebben zij van tevoren aangegeven bevoegd gezag te blijven voor het aanwijzen van de locaties (Timár, 2015) en uiteindelijk ook besloten het advies – wat betreft de locaties – van Fryslân foar de Wyn niet over te nemen. De provincie Fryslân heeft via haar verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit het planvormingsproces en daarmee ook het participatieproces beïnvloed.

Relatie met de omgeving

De ongelijke verdeling van lusten en lasten is een belangrijk pijnpunt rondom windmolens. Daarbij gaat het niet alleen om de lokale ongelijkheid, maar ook om de scheefheid tussen de mondiale belangen en de lokale uitwerking daarvan (Castells, 2010; Ferguson & Mansbach, 2012; Wagenaar & Specht, 2010). Dat vooral private partijen geld verdienen met de windmolens, terwijl ‘de gewone burger’ er last van heeft, levert weerstand op. Als oplossing voor deze ongelijkheid wordt dikwijls financiële participatie genoemd.

Met name in de provincies Flevoland en Fryslân heeft het langdurige ontwikkelproces weerstand opgeleverd. Voor de provincie Flevoland heeft Timár (2014) dit in een grafiek weergegeven, zie Figuur 7.1. In de provincie Fryslân kwam in 2012 de ontwerp-structuurvisie voor veel mensen uit de lucht vallen (Timár, 2015) en vervolgens heeft ook het participatieve proces FFDW uiteindelijk meer weerstand dan draagvlak voor het beleid opgeleverd.



Figuur 7.1 Ontwikkelingen in het proces rond windenergie in Flevoland (Timár, 2014, p. 6)

Dat de komst van windmolens flinke invloed heeft op de omgeving, moge duidelijk zijn. Dat het daarmee ook invloed heeft op de relatie die mensen met hun omgeving hebben, is daarvan een logisch gevolg. Die invloed heeft echter verschillende uitwerkingen. In Flevoland identificeren omwonenden zich bijvoorbeeld ondertussen met de windmolens. De komst van windmolens kan het evenwicht verstoren, waardoor sociale cohesie in sociale controle of uitsluiting zou kunnen omslaan.

In Noord-Holland en Fryslân worden windmolens eerder als verstoring van dan als aanvulling op de omgeving gezien, passend in de theorie van Devine-Wright (2009). Waar het buitengebied van Flevoland door de bewoners wordt gezien als productielandschap, zijn de bewoners van het buitengebied van Noord-Holland daar gaan wonen voor hun rust. Keulartz, Swart en Van der Windt (2000) verklaren deze verschillen aan de hand van natuurbeelden. De een ziet de natuur en het landschap als iets functioneels, terwijl de andere meer waarde hecht aan een natuurlijk landschap. Windmolens passen misschien wel in een productielandschap, maar niet in het cultuurlandschap zoals de inwoners van Noord-Holland dat graag zien.

Differentiatie

De hoofdvraag van dit onderzoek gaat over het differentiëren in burgers. Uit de inhoudsanalyse en interviews blijkt dat geen van de provincies structureel, strategisch differentieert in burgers om de communicatie en participatie beter aan te laten sluiten bij deze burgers. Tijdens de interviews zijn het BSR-model en het Mentality-model, zoals deze zijn opgenomen in Bijlage V, besproken. In Noord-Holland en Fryslân werd het basismodel van SAMR wel herkend, maar was men niet bekend met de toepassing voor windenergie. Het Mentality-model kwam alle drie de geïnterviewden niet bekend voor. Beide modellen identificeren een kleine groep voorstanders, een kleine groep tegenstanders en verschillende middengroepen zonder uitgesproken mening. Deze drie groepen werd in de drie provincies wel herkend, hoewel men in de procentuele verdeling over de groepen zelf anders zou inschatten.

De provincie Flevoland herkent zich enerzijds in de verdeling in voorstanders, tegenstanders en een middengroep, maar anderzijds erkennen zij ook dat het juist de middengroep is, die een project kan maken of kraken. Zowel Wolters et al. (2008) als Van der Werf et al. (2015) benadrukken dat de meest succesvolle strategie is om de communicatie en participatie af te stemmen op de middengroepen. De voorstanders, die veelal ook (mede-)ontwikkelaar zijn of actieve (financiële) participant, hoeven niet meer overtuigd te worden van het nut en de noodzaak van windenergie. Zij hebben vaak zelfs baat bij de komst van windmolens en hebben daarmee ook baat bij het overtuigen van de middengroepen. De tegenstanders hebben zo'n sterke mening dat het vrijwel onmogelijk is hen van het tegendeel te overtuigen. Wel is de tegenstand in staat om de middengroepen aan zich te binden.

Hoewel de drie provincies zich kunnen vinden in een verdeling in voorstanders, tegenstander en een middengroep, zegt de verdeling op deze manier nog niet veel over de mensen in de groepen. Een strategie voor communicatie en participatie kan hier nog niet op worden gebaseerd. Daarvoor moet meer bekend zijn over de doelgroep. Toch is het niet zo dat bij de ondervraagde provincies helemaal geen rekening wordt gehouden met de manier waarop bepaalde burgers worden aangesproken of betrokken bij de windprojecten.

Als wel rekening wordt gehouden met het type mensen, wordt dat men name gedaan op basis van eerdere ervaringen met die mensen. Gezien de duur van de processen rond windenergie, is het mogelijk en waarschijnlijk zelfs zinvol om de omgeving te leren kennen en een goede verstandhouding met ze op te bouwen. Voordat dit het geval is, gaat er echter al wel wat tijd overheen, tijd waarin het proces weerstand op kan leveren. Ook de twee andere provincies zetten regelmatig hun eerdere ervaringen in bij de communicatie met burgers. Zij geven aan dat ze gedurende het proces vooral de voor- en tegenstanders hebben leren kennen en dat het daardoor lastig blijft de middengroepen te bereiken.

8 Conclusie

In dit laatste inhoudelijke hoofdstuk van deze thesis wordt de conclusie van het onderzoek getrokken. Allereerst wordt aan de hand van de deelvragen de hoofdvraag beantwoord. Daarna worden de bevindingen kritisch in relatie met het theoretisch kader bediscussieerd. Tot slot worden enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Ook de reflectie op de onderzoeksmethoden is in dit hoofdstuk opgenomen.

8.1 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

Hoe differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers ten behoeve van de communicatie met en participatie van deze burgers?

1. *In hoeverre differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers?*
2. *Op welke manier differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers?*
3. *Met welk doel differentiëren provincies bij windenergieprojecten de burgers?*
4. *Hoe werkt de differentiatie van de burgers door in de communicatie met en participatie van deze burgers?*

In deze paragraaf worden de vragen aan de hand van de resultaten van het onderzoek beantwoord.

De rol van provincies bij windenergieprojecten is veelzijdig. Ten eerste hebben ze een taakstelling van de Rijksoverheid, in de vorm van een aantal MW van windmolens dat in 2020 operationeel moet zijn (I&M & EZ, 2014). Omdat het ontwikkelingsproces van windparken tweedelig is, verandert gedurende het proces de rol van de provincies hierin (Dieperink & Schulte, 2015). In de beleidsvormingsfase zijn zij daarnaast verantwoordelijk voor de ruimtelijke inpassing van de windparken en tenminste de wettelijk verplichte communicatie en participatie hierover. Vervolgens hebben zij in de projectvormingsfase de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de communicatie en vergunningverlening (I&M & EZ, 2014). Wat die coördinatie inhoudt en hoe ze dit vormgeven is aan de provincies zelf. Tegelijkertijd staan ze tussen enerzijds de Rijksoverheid en anderzijds de gemeenten in. Bovendien moeten ze de belangen van hun burgers behartigen, want ze zijn immers ook volksvertegenwoordiger.

Die burgers verwachten echter steeds meer van de overheden. Ze worden mondiger en niet zonder succes, getuige de vertragingen en annuleringen van talrijke projecten (Devine-Wright, 2005; 2009). Zij weten steeds meer af te dwingen en niet alleen bij overheden, ook bij de windsector zelf, getuige de gedragscode van de NWEA et al. (2014). Als dat niet ver genoeg gaat, komen ze met een ander voorstel, bijvoorbeeld in de vorm van de gedragscode van de NLVOW (2014). Financiële participatie is inmiddels gebruikelijk bij windenergieprojecten, blijkt uit de interviews met sleutelfiguren in de windprojecten bij drie provincies.

Toch geven deze gedragscodes de provincies nog onvoldoende houvast. De provincie Fryslân is zoekend in hoe zij bij de bouw van het windpark bij de Kop van de Afsluitdijk om moet gaan met de communicatie en participatie. Zeker omdat door het langdurige, veranderlijke proces de loopgraven tussen vóór- en tegenstanders in het gebied alleen maar dieper zijn geworden. De provincie Noord-Holland voert een dusdanig restrictief beleid, dat ook voor welwillende ontwikkelaars weinig participatieruimte overblijft. De provincie Flevoland dwingt juist een actieve deelname van de omgeving af, in de projectfase willen zij alleen nog met windverenigingen om tafel. Hun aanpak vertoont gelijkenis met de bovenste treden van de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001), maar dit is alleen mogelijk door het reeds bestaande maatschappelijke draagvlak voor windenergie. De Flevolandse weten immers uit ervaring hoeveel windenergie hen kan opleveren.

Het feit blijft dat provincies verantwoordelijk zijn voor goede communicatie met en participatie van burgers én dat ze niet meer zonder wegblijven. Differentiëren in burgers zou provincies richting kunnen geven aan de communicatie- en participatiestrategie van burgers. In dit onderzoek is gefocust op differentiatie op basis van leefstijlen. Geen van de bevroegde provincies maakt gebruik van leefstijlen bij windprojecten. Wanneer zij wel rekening houden met de mensen waarmee ze te maken krijgen, is dit met name op basis van eerdere ervaringen met deze mensen. In de provincie Flevoland is het merendeel van de inwoners voorstander van windenergie. Deze provincie kan zich hierdoor veroorloven om een groot deel van de verantwoordelijkheid van de ontwikkeling van windmolens bij de windverenigingen te leggen. In Noord-Holland vormen echter de tegenstanders de grootste groep. In de provincie Fryslân is inmiddels zoveel commotie geweest, dat de provincie worstelt met de vraag hoe ze nu verder moet.

Bij alle drie de provincies is de behoefte aan grip, grip op de burgers, grip op het proces, grip op het project, groot. Tot nu toe lijken alleen de eerdere ervaringen uit het proces die houvast wat betreft de burgers te bieden. De subjectiviteit van deze ervaringen zouden in het licht van de theorie van Haraway (1988) een pré kunnen zijn. Het probleem is echter dat de ervaringen ééndimensionaal zijn. Het zijn ervaringen van één projectleider bij één provincie, misschien zijn ze wel gebaseerd op de ervaringen van meerdere provincieambtenaren, maar dit blijft één perspectief van één provincie. Subjectiviteit heeft alleen meerwaarde als deze multidimensionaal is (Haraway, 1988). Met het gebruik van leefstijlen kan een extra perspectief worden toegevoegd en kan meer ‘vanuit burgers worden gedacht’. Provincies krijgen daarmee direct toegang tot de *situated knowledges* van de burgers. Omdat de leefstijlen gebaseerd zijn op de waarden, drijfveren en overtuigingen, geeft dit inzicht in het complexe, tegenstrijdige, structurerende en gestructureerde, menselijke perspectief. Natuurlijk hebben de leefstijlen beperkingen, maar juist omdat ze in hun simpelheid hun structuur baseren op en gronden in de complexiteit, kunnen ze mogelijk wel de houvast bieden waar zo’n behoefte aan is.

8.2 Discussie

Aan het begin van de inleiding van deze thesis is al het onderzoek van Edelenbos et al. uit 2006 aangehaald. De conclusies van hun onderzoek over interactieve beleidsvormingsprocessen bij nationale overheden waren niet mild. Met een paar kleine aanpassingen – dit onderzoek gaat over provinciale overheden, dat van Edelenbos et al. (2006) over nationale – zouden hun conclusies (zie paragraaf 1.1) zo overgenomen kunnen worden voor dit onderzoek. Inmiddels is na twintig jaar nog steeds een beperkte professionaliseringsslag gemaakt in het betrekken van burgers bij ruimtelijke ontwikkeling zoals windmolens. Nog steeds wordt de aanpak van de participatie en communicatie niet of nauwelijks doordacht. Ook in 2006 concludeerden Edelenbos et al. dit:

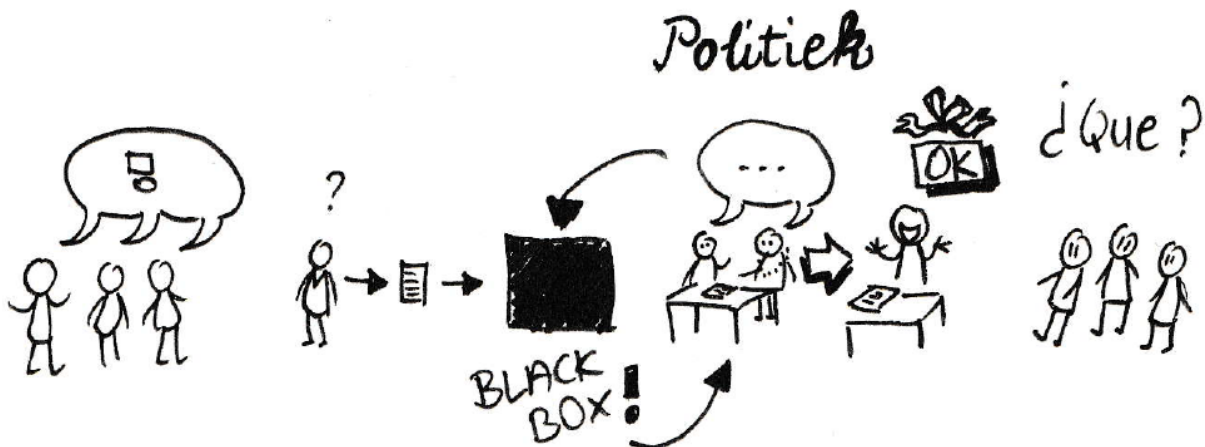
Dit betekent echter niet dat te lichtzinnig naar het organiseren en uitvoeren van interactieve processen moet worden gekeken. Juist een ontdekkingsreis vergt immers een gedegen voorbereiding. In veel van de door ons onderzochte cases is de voorbereiding op het avontuur van interactieve beleidsvorming aan de magere kant. (p. 152-153)

Misschien vergt een vak ‘in ontwikkeling’ zoals omgevingsmanagement (Quak, in Van Bers, 2015) juist wel meer voorbereiding. De processen zijn vaak niet transparant, duren vaak lang – langer dan nodig – en de spelregels zijn vooraf niet duidelijk. In een ‘ontdekkingsreis’ is het natuurlijk logisch dat niet alles direct van een leien dakje gaat, maar het gevaar is dat de omwonenden hier de dupe van worden. Zeker bij ruimtelijke projecten zoals de ontwikkeling van windmolens, die op zichzelf groot effect kunnen hebben op de directe leefomgeving van de omwonenden, zou eigenlijk niet het risico mogen worden gelopen dat ook door het ontwikkelingsproces de tegenstellingen in die omgeving groeien.

Vaak is lange tijd onduidelijk hoeveel MW een windpark gaat opleveren. Zo gaat de provincie Fryslân (2016b) bijvoorbeeld “ervanuit dat het vermogen van het park [Windpark Fryslân] zo’n 316 MW zal zijn”, wat dus nog niet vast staat. Windpark Wieringermeer gaat volgens het beleidskader (Provincie Noord-Holland, 2014) en de website van Windpark Wieringermeer (z. j.) ‘300 tot 400 MW’ opleveren, terwijl het volgens de website van de provincie Noord-Holland ‘circa 250 MW’ gaat opleveren. Omdat

beide provincies niet meer windmolens willen toestaan, dan de taakstelling van het Rijk, kan dit voor de invulling van het overige deel van de taakstelling veel onduidelijkheid en onzekerheid opleveren. Het aantal MW – en daarmee het aantal of de grootte van de molens – van het ene windenergieproject is daardoor afhankelijk van het andere windenergieproject, waardoor ook de ontwikkelingsprocessen van elkaar afhankelijk zijn. Deze afhankelijkheid en de bijkomende onduidelijkheid en onzekerheid heeft ook gevolgen voor het communicatie- en participatieproces. Uit de literatuur blijkt namelijk dat (de onzekerheid over) veranderingen in de omgeving (Van der Horst, 2007; Van der Werf et al., 2015; Wolters et al., 2008) en een onduidelijk en onzeker proces (WRR, 2012; Wolters et al., 2008) oorzaken zijn van weerstand tegen ontwikkelingen in de omgeving.

Brunsting et al. (2011), Desbarats et al. (2010), Edelenbos et al. (2006), Innes (2016), Pröpper en Steenbeek (2001) en Van Rijn et al. (2016) roepen allemaal op burgers in een vroeg stadium te betrekken. Vanuit het idee dat zij dan nog de meeste invloed op de beleids- en planvorming kunnen hebben is dit begrijpelijk. Voor veel ruimtelijk projecten, met name op grotere schaal, bestaan echter langdurige procedures – Dieperink en Schulte (2015) rekenen vier tot negen jaar voor het ontwikkelingsproces van windmolens. Het is de vraag of burgers het geduld, de interesse en de mogelijkheid hebben om hier vier tot negen jaar bij betrokken te zijn. Daarnaast is het zeer de vraag of het de initiatiefnemers lukt om het participatieproces zolang aan alle voorwaarden te laten voldoen. Voldoende tijd en geld? Commitment van de politiek – die in de vier tot negen jaar, minstens één keer van samenstelling verandert? Met Figuur 8.1 wordt duidelijk gemaakt hoe interactieve beleidsvorming er in de praktijk aan toe gaat. De inbreng van burgers gaat daarbij dikwijls door interne processen die worden beïnvloed door de politiek, verloren.



Figuur 8.1 Interactieve beleidsvorming in de praktijk (T. F. de Boer, 2016)

De politieke situatie heeft, met name in Fryslân en Noord-Holland, veel invloed op de ontwikkeling van windmolens. Opvallend is echter dat die politieke situaties niet zoveel van elkaar verschillen. In Fryslân vormen CDA, VVD, SP en FNP de coalitie, in Noord-Holland VVD, D66, PvdA en CDA en in Flevoland VVD, CDA, SP en D66. In alle drie de provincies maken VVD en CDA onderdeel uit van de coalitie, in D66 en SP in twee van de drie. Toch is de uitwerking van die situatie zeer verschillend. In Noord-Holland en Fryslân worden niet meer windmolens op land toegestaan dan noodzakelijk zijn om de taakstelling van het Rijk te halen. Terwijl in Flevoland de windmolens met open armen worden ontvangen en de ambities veel verder reiken dan de taakstelling. In Noord-Holland en Fryslân staat 'windenergie' hoog op de politieke agenda en kunnen de ontwikkelingen op veel weerstand rekenen. In Flevoland lijkt de politiek minder betrokken bij de windmolens en is ook de weerstand aanzienlijk minder. Wat het verband is tussen de hoeveelheid weerstand, de 'hoogte' op de politieke agenda en de hoeveelheid windmolens die worden toegestaan, is, zou een interessant onderwerp voor een vervolgonderzoek in de bestuurskundige hoek kunnen zijn.

Ook de provincie Flevoland, die wel meer MW dan de taakstelling toe laat, is tot op zekere hoogte afhankelijk van de Rijksoverheid. Op basis van de RCR is het Rijk verantwoordelijk voor de ruimtelijke

inpassing van windparken groter dan 100 MW (I&M & EZ, 2014). Daarbij zijn zij niet gebonden aan provinciaal of gemeentelijk beleid over de ruimtelijke inrichting. Toch “hebben de provincie en de gemeenten het vertrouwen dat ze bestuurlijke afspraken met de Rijksoverheid kunnen maken over de projecten die onder de Rijkscoördinatieregeling vallen, op basis van het beleid dat in dit Regioplan is opgenomen” (Provincie Flevoland et al., 2016, p. 6). Tijdens de Landelijke Omgevingsmanagementdag (op 23 juni 2016) noemde Geert Bosch – een van de hoofdsprekers – de RCR een ‘doordrukregeling’. Dat het ruimtelijk beleid in samenspraak met de Rijksoverheid wordt ontwikkeld, is daarmee nog geen garantie dat het Rijk zich ook aan dit beleid houdt.

We leven in een samenleving waarin netwerken steeds belangrijker worden (Castells, 1996; 2010). Het is – mede daardoor – lastiger voor overheden om burgers te bereiken (Reitsma, 2010; Verhoeven & Ham, 2010). De overheden kunnen ervoor kiezen om juist via netwerken van burgers, die zich in stichtingen, verenigingen en belangengroepen hebben georganiseerd, te bereiken – voor zover zij daar overzicht van hebben. Door met hen te communiceren en ze te betrekken bij de beleidsvorming, heeft de overheid meteen een volwaardige gesprekspartner. Het is echter de vraag of zij de hele bevolking vertegenwoordigen. De overheid kan burgers moeilijk verplichten zich te organiseren als zij deel willen zijn van de (bovenwettelijke) communicatie en participatie over ruimtelijke ontwikkelingen.

Met wind zijn we de of-vraag voorbij. Een bepaald vermogen aan windmolens móet op land worden opgesteld, dat heeft het Rijk met de Europese Unie afgesproken (I&M & EZ, 2014). De communicatie en (financiële) participatie krijgt daarmee een ander karakter. Weerstand en overlast kunnen wel (gedeeltelijk) weggenomen worden, maar de oorzaak – in dit geval de windmolens – niet. Door de nadruk op financiële participatie neigt dit bijna naar omkoping, wat het ideaal van participatie voorbijstreeft. Wanneer financiële participatie omkoping wordt, zijn we eigenlijk weer terug bij af, alleen gaat de blauwdruk nu gepaard met een zak geld.

Zowel de gedragscode van NWEA et al. (2014) als die van de NLVOW (2014) vragen om een gebiedsgebonden bijdrage van de windparken. Alle drie de provincies willen ook dat de windparken projecten die op de een of andere manier bijdragen aan de ‘ruimtelijke kwaliteit’ van de leefomgeving (mede) financieren. De (fysieke) omgeving moet op deze manier ook profiteren van de komst van de windmolens. De ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving kan hierdoor wel verbeteren, maar die leefomgeving is eerst door de ontwikkeling van die windmolens verstoord. Door de verstoring van de leefomgeving worden ook de verbondenheid en de identificatie met die omgeving verstoord. Het idee dat door geld in de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving te pompen de relatie tussen de omgeving en haar bewoners vanzelf hersteld, ondermijnt de complexiteit van die relatie. De windmolens penetreren de geliefde leefomgeving en denken dit met een gebiedsgebonden bijdragen te kunnen afkopen.

Wellicht zou in een vervolgonderzoek het communicatie- en participatietraject rond de ontwikkeling van het windpark bij de Kop van de Afsluitdijk kunnen worden gevolgd. Door de voorgeschiedenis met de ontwikkeling van windmolens in deze omgeving, zijn de loopgraven zo diep geworden (blijkt uit het interview bij de provincie Fryslân), dat de provincie hier voor een zeer grote uitdaging staat. De uitkomst van de onderzoeken van Wolters et al. (2008) en Van der Werf et al. (2015) zouden hierbij in de praktijk kunnen worden gebracht.

8.3 Reflectie

De oorspronkelijke insteek van deze thesis was om te onderzoeken wat het effect is van het gebruik van leefstijlen bij grootschalige ruimtelijke projecten. Uit het vooronderzoek bleek echter dat deze niet of nauwelijks door provinciale overheden en het Rijk worden gebruikt. Dit is verwonderlijk, gezien het feit dat de verschillende aangehaalde domeinspecifieke onderzoeken naar leefstijlen allemaal in opdracht van onderdelen van de Rijksoverheid zijn gedaan. Toen bleek dat deze onderzoeken echter niet in de praktijk gebruikt worden, is een stap ‘terug’ gedaan in het onderzoek. Differentiëren provincies überhaupt in burgers ten behoeve van de communicatie en participatie van die burgers? Na het empirische deel van het onderzoek bleek dat misschien nóg een stap ‘terug’ op zijn plaats was geweest. Provincies lijken de participatie en communicatie rond windenergieprojecten namelijk

nauwelijks doordacht te hebben. In de geanalyseerde documenten en de interviews komt in ieder geval niet naar voren dat de provincies vooraf een helder plan hadden. Het meest doordachte plan, is dat van FFDW, wat uiteindelijk ook op onder andere het procesontwerp spaak is gelopen. De stille aanname dat er tien jaar na het onderzoek van Edelenbos et al. (2006) wel een professionaliseringsslag zou zijn gemaakt, bleek onjuist te zijn.

De keuze voor windenergie had een aantal duidelijke voordelen, bijvoorbeeld dat een controversieel onderwerp is en dat het in alle provincies een actueel onderwerp is door de taakstelling van 2020. Toch heeft deze keuze ook een weerszijde. Doordat het zo'n beladen onderwerp is, is het niet echt een geschikt onderwerp om mee te gaan experimenteren in de communicatie en participatie. Wel zou daardoor verwacht kunnen worden dat de communicatie en participatie die wordt ingezet doordacht is. De participatie en communicatie bij windenergieprojecten is daarnaast ook extra complex omdat gedurende de uitvoering de verschuift naar de ontwikkelaar. Daarbij lopen de beleidsvormingsfase en de projectfase vaak door elkaar. Bovendien ligt de focus dikwijls op de financiële participatie, die van een hele andere categorie dan de 'gewone' ruimtelijke beleids- of planparticipatie is en bij andere ruimtelijke ontwikkelingen (nog) niet zo vanzelfsprekend is als bij windenergie.

Ook is om de casus te begrijpen eerst een flinke context nodig; participatie en communicatie is maar een zeer klein onderdeel van de ontwikkeling van windmolens. Om uitspraken te kunnen doen over die participatie en communicatie is echter wel enig inzicht nodig in het hele (ruimtelijke) ontwikkelingsproces. Het was daardoor soms lastig om de focus alleen op de communicatie en participatie te houden. Een belangrijk punt bij het bepalen van een participatiestrategie is bijvoorbeeld de beïnvloedingsruimte (Neyzen & Buhrs, 2012), maar om die te kunnen bepalen, moet wel goed naar de ruimtelijke kaders, regels en beleid gekeken worden. Wie verantwoordelijk is voor de communicatie is bijvoorbeeld weer afhankelijk van het aantal MW (meer dan 100 MW, dan is het Rijk verantwoordelijk, tussen de 100 en 5 MW de provincie en bij minder dan 5 is de gemeente aan zet). Dit wil echter niet zeggen dat de andere overheden (in het geval van deze thesis de provincie) geen invloed of belang hebben bij de inhoud en manier van communicatie. De lijn tussen een (te) scherpe focus op het onderwerp en de (on)nodige context daarvan is heel dun.

De gekozen onderzoeksmethoden en met name de volgorde – inhoudsanalyse, interview en weer terug naar de inhoudsanalyse – daarvan heeft het voordeel dat de inhoudsanalyse daardoor zeer grondig is uitgevoerd. Het nadeel daarvan is echter dat de interviews niet naderhand konden worden aangevuld. Interviews zijn momentopnames, waardoor achteraf geen aanvullende vragen kunnen worden gesteld. In het geval van de provincie Fryslân is bijvoorbeeld het rapport van Ten Thij (2016) pas na de interviews gepubliceerd, waardoor hier in het interview nauwelijks aandacht aan is besteed. Wel zijn de transcripten van de interviews – ter validatie – naar de geïnterviewden gestuurd. In één geval heeft de geïnterviewde het transcript behoorlijk aangepast, wat in sommige gevallen ook weer aanvullende vragen oproep.

Ook heeft de provincie Noord-Holland (2016b; 2016c) heeft tijdens het schrijven van de thesis haar website vernieuwd. Hierdoor is niet alleen de tekst aangepast – zoals bij de provincie Fryslân (2016a; 2016b) wel het geval was – maar is ook de indeling van de website veranderd. Hierdoor is de nieuwe webpagina die in de inhoudsanalyse is opgenomen, niet de aangepaste versie van de eerdere webpagina, maar een hele nieuwe. De twee webpagina's zijn daardoor eigenlijk niet vergelijkbaar.

Daarnaast is bij zowel de provincie Flevoland als de provincie Fryslân een evaluatie van een andere partij (Timár, 2014; 2015, beiden in opdracht van de RVO) dan de provincie zelf meegenomen in de inhoudsanalyse. Voor de provincie Noord-Holland is wel een voortgangsrapportage (Provincie Noord-Holland, 2015f) opgenomen, maar deze is door de provincie zelf opgesteld. In het kader van de multidimensionale subjectiviteit (Haraway, 1988) zou het beter zijn geweest om ook voor deze provincie een onafhankelijke evaluatie te analyseren. Een dergelijke evaluatie was echter niet voor handen.

De resultaten van dit onderzoek zijn niet generaliseerbaar; ze zijn gebonden aan de specifieke contexten van de provincies. De delen van de conclusie daarentegen zullen wel voor meerdere provincies gelden. Bijvoorbeeld dat de aanpak van de communicatie met en participatie van per provincie verschilt en dat dit een complexe opgave is die om middelen vraagt die hier grip op bieden. In dit onderzoek is getracht de onderzoeksmethoden zo te beschrijven dat deze herhaalbaar zijn. Bij kwalitatief onderzoek maakt de onderzoeker echter altijd keuzes en interpreteert de resultaten, wat van invloed kan zijn op de validiteit en betrouwbaarheid van de uitkomsten (Boeije, 2009). Dit onderzoek zou voor andersoortige ruimtelijke projecten kunnen worden herhaald. Daarvoor zouden de codeboom en onderwerpenlijst voor de interviews wel moeten worden aangepast. Beiden zijn namelijk toegespitst op windenergie; bijvoorbeeld door de financiële participatie en gedragscodes. Bij een dergelijk vervolgonderzoek zou bijvoorbeeld ook verschillende ruimtelijke projecten bij één provincie kunnen beslaan. Ook zou het interessant zijn om dit onderzoek te herhalen met de Rijksoverheid als casus. Hoe zouden I&M en EZ de communicatie en participatie aanpakken? Zouden zij wél differentiëren in burgers? Of is de Rijkscoördinatieregeling inderdaad een doordrukregeling, zoals Bosch meende op de Landelijke Omgevingsmanagementdag?

9 Literatuurlijst

Ahrentzen, S. B. (1992). Home as a Workplace in the Lives of Women. In Altman, I. & Low, S. M. (red.), *Place Attachment* (pp. 113-138). New York: Plenum Press.

Bers, R. van (2015, 26 maart). "Het gaat goed met het vak, maar het kan altijd beter". *Neerlands diep: Academie voor publieke bouw- en infraprojecten*. Verkregen van <http://neerlandsdiep.nl/nieuws/het-gaat-goed-met-het-vak-maar-het-kan-altijd-beter/>

Boeije, H. (2009). Kwalitatief onderzoek. In Boeije, H., Hart, H. 't, & Hox, J. (red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 246-281). Den Haag: Boom Lemma.

Boisen, M., Terlouw, C. P., & Gorp, B. H. van (2011). The selective nature of place branding and the layering of spatial identities. *Journal of Place Management and Development*, 4(2), 135-147.

Broek, A. van den, Steenbekkers, A., Houwelingen, P. van, & Putters, K. (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Brunsting, S., Desbarats, J., de Best-Waldhober, M., Duetschke, E., Oltra, C., Upham, P., & Riesch, H. (2011). The public and CCS: the importance of communication and participation in the context of local realities. *Energy Procedia*, 4, 6241-6247.

Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public management review*, 6(1), 21-53.

Buhrs, M. (2005). *Gestructureerde onzekerheid: Raamwerk interactief beleid & communicatie*. Amsterdam: Drukkerij De Raat & De Vries.

Buitelaar, S. (2016, 30 mei). Invoering omgevingswet uitgesteld tot 2019. *Binnenlands Bestuur*. Verkregen van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/invoering-omgevingswet-uitgesteld-tot-2019.9538798.lynkx>

Bureau Buhrs & SmartAgent (2010). *De Burger is ook een Mens. Burgerparticipatie op Basis van Belevingswerelden*. Amsterdam: Dutchlabel.

Bureau Buhrs (2015). *BSR-schema*. Verkregen van <http://www.bureaubuhrs.nl/wp-content/uploads/2015/04/BSR-schema.jpg>

Castells, M. (1996). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture* (Vol. 1). Chichester: John Wiley & Sons.

Castells, M. (2010). Globalisation, networking, urbanisation: Reflections on the spatial dynamics of the information age. *Urban Studies*, 47(13), 2737-2745.

Department for Environment, Food and Rural Affairs [DEFRA] (2008). *A Framework for Pro-Environmental Behaviours*. Londen: DEFRA.

Desbarats, J., Upham, P., Riesch, H., Reiner, D., Brunsting, S., Best-Waldhober, M. de, Duetschke, E., Oltra, C., Sala, R., & McLachlan, C. (2010). Review of the public participation practices for CCS and non-CCS projects in Europe. *Report of the FP7 project "NearCO2"*. Institute for European Environmental Policy.

Devine-Wright, P. (2005). Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *Wind energy*, 8(2), 125-139.

Devine-Wright, P. (2009). Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 19(6), 426-441.

- Devine-Wright, P. (2011a). Public Engagement with Renewable Energy: Introduction. In Devine-Wright, P. (red.), *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to Participation* (pp. xxi-xxx). New York: Taylor & Francis.
- Devine-Wright, P. (2011b). Public engagement with large-scale renewable energy technologies: breaking the cycle of NIMBYism. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2(1), 19-26.
- Devine-Wright, P. (2011c). From Backyards to Places: Public Engagement and the Emplacement of Renewable Energy Technologies. In Devine-Wright, P. (red.), *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to Participation* (pp. 57-70). New York: Taylor & Francis.
- Dieperink, M. & Schulte, B. (2015). *Handleiding Participatieplan Windenergie op Land*. Amsterdam: Ecofys en Houthoff Buruma.
- Dorst, M. J. van (2005). *Een duurzaam leefbare woonomgeving: Fysieke voorwaarden voor privacyregulering*. Delft: Eburon Uitgeverij BV.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. J., & Tatenhove, J. van (2006). *Burgers als beleidsadviseurs*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Ferguson, Y. H. & Mansbach, R. W. (2012). The Global versus the Local. In Ferguson, Y. H. & Mansbach, R. W., *Globalization, the Return of Borders to a Borderless World* (pp. 131-151). Londen: Routledge.
- Flevoland, Provincie (2008). *Beleidsregel Windmolens 2008*. Lelystad: Provincie Flevoland.
- Flevoland, Provincie (2015). *Omgevingsplan Flevoland voor windenergie: Partiële herziening*. Lelystad: Provincie Flevoland.
- Flevoland, Provincie (2016). *Windenergie*. Opgevraagd op 17 juni 2016 en 29 juli 2016, verkregen van <https://www.flevoland.nl/Wat-doen-we/Energie/Windenergie>
- Flevoland, Provincie, Lelystad, Gemeente, Dronten, Gemeente, & Zeewolde, Gemeente (2015). *Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland (Ontwerp)*. Lelystad: Provincie Flevoland.
- Flevoland, Provincie, Lelystad, Gemeente, Dronten, Gemeente, & Zeewolde, Gemeente (2016). *Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland*. Lelystad: Provincie Flevoland.
- Fryslân, Provincie (2014). *Structuurvisie Fryslân Windstreek 2014 IJsselmeer*. Leeuwarden: Provincie Fryslân.
- Fryslân, Provincie (2015). *Mei elkenien foar elkenien: Coalitieakkoord 2015-2019*. Leeuwarden: Provincie Fryslân.
- Fryslân, Provincie (2016a). *Windenergie in Fryslân*. Op gevraagd op 20 juni 2016, verkregen van <http://www.fryslan.frl/windenergie>
- Fryslân, Provincie (2016b). *Windenergie in Fryslân*. Op gevraagd op 29 juli 2016, verkregen <http://www.fryslan.frl/windenergie>
- Geluk, J. L. (2010). Voorwoord. In Kennis in het groot [KING], *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement* (pp. 4-5). Nijkerk: Koninklijke Drukkerij Callenbach.
- Goede, M. de, Boeije, H., & Hart, H. 't (2009). Het onderzoeksplan. In Boeije, H., Hart, H. 't, & Hox, J. (red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 37-63). Den Haag: Boom Lemma.
- Groenendijk, J., Haufe, M., Jonge, J. de, & Schieven G. P. (2011). *Onderzoek naar de Betrokkenheid van Burgers bij Bio-energie Projecten: Not In My Backyard?* (i.o.v. AgentschapNL). Amersfoort: The SmartAgent Company.

- Haggett, C. (2011). 'Planning and Persuasion': Public Engagement in Renewable Energy Decision-making. In Devine-Wright, P. (red.), *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to Participation* (pp. 15-27). New York: Taylor & Francis.
- Haraway, D. J. (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist studies*, 14(3), 575-599.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 3-17.
- Hattum, P. van (2010). *Brand Strategy Research (BSR): Van theorie naar statistiek. SmartMoment deel 2*. Amersfoort: The SmartAgent Company.
- Hattum, P. van, Dam, P. H. van, & Schieven, G. P. (2014). Kleur bekennen in ons digitale leven. In Bronner, A.E., Dekker, P., Leeuw, E. de, Paas, L.J., Ruyter, K. de, Smidts, A. J., & Wieringa, E. (red), *Ontwikkelingen in het marktonderzoek: Jaarboek 2014 MarktOnderzoekAssociatie* (pp. 103-117). Haarlem: SpaarenHout.
- Horst, D. van der (2007). NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy policy*, 35(5), 2705-2714.
- Houwelingen, P. van, Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (Vol. 2014). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hummon, D. M. (1992). Community Attachment: Local Sentiment and Sense of Place. In Altman, I. & Low, S. M. (red.), *Place Attachment* (pp. 253-278). New York: Plenum Press.
- Huxley, M. (2000). The limits to communicative planning. *Journal of planning education and research*, 19(4), 369-377.
- Innes, J. E. (2016). Viewpoint Collaborative rationality for planning practice. *Town Planning Review*, 87(1), 1-4.
- Jansen, W. (2009). Gebruikmaken van bestaande gegevens. In Boeije, H., Hart, H. 't, & Hox, J. (red.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 282-306). Den Haag: Boom Lemma.
- Kamp, H. G. J. (2016). *Verzoek om een reactie op rapport NWEA 'Evaluatie Gedragscode draagvlak en participatie'*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Kavaratzis, M. (2004). From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands. *Place branding*, 1(1), 58-73.
- Kennis in het groot [KING]. (2010). *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*. Nijkerk: Koninklijke Drukkerij Callenbach.
- Keulartz, F. W. J., Swart, J. A. A., & Windt, H. J. van der (2000). *Natuurbeelden en natuurbeleid: Theoretische en empirische verkenningen*. Den Haag: NWO.
- Kilic, M. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?* Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Koningsveld, H. & Mertens, J. (1986). *Communicatief en Strategisch Handelen: Inleiding tot de Handelingstheorie van Habermas*. Muiderberg: Dick Coutinho.
- Koppenjan, J. F. M. (2010). Omgevingsmanagement: een meervoudige opgave. In Kennis in het groot [KING], *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement* (pp. 8-17). Nijkerk: Koninklijke Drukkerij Callenbach.

- Koster, R. (2014). De definitie van de omgevingsmanager. *Platform Omgevingsmanagement*. Verkregen van <http://www.platformomgevingsmanagement.nl/de-definitie-van-de-omgevingsmanager/>
- Kramer, A. (2010). *Procesbegeleiding in Participatietrajecten: Waarom, wanneer en door wie?* In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Lamme, A. W. (2010). *SmartBSR belevingsonderzoek: achtergronden van een meta taal. SmartMoment deel 1*. Amersfoort: The SmartAgent Company.
- Le Feuvre, M., Medway, D., Warnaby, G., Ward, K., & Goatman, A. (2016). Understanding stakeholder interactions in urban partnerships. *Cities*, 52, 55-65.
- Lewicka, M. (2005). Ways to make people active: The role of place attachment, cultural capital, and neighborhood ties. *Journal of environmental psychology*, 25(4), 381-395.
- Lewicka, M. (2011). Place attachment: How far have we come in the last 40 years? *Journal of environmental psychology*, 31(3), 207-230.
- LexisNexis (2016, 17 juni). Results for: NIMBY. *LexisNexis Academic*. Verkregen van <http://academic.lexisnexis.eu/?sr=NIMBY&csi=263237&oc=00240&shr=t&scl=t&hac=f&hct=f&nonLatin1Chars=true&crth=off>
- Leyenaar, M. H. (2009). De waarde van Burgerparticipatie. In Breed, K. & Haefen, M. van (red.), *Het wegen van publieke waarden* (pp. 53-59). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Manzo, L. C. & Perkins, D. D. (2006). Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning. *Journal of planning literature*, 20(4), 335-350.
- McGuirk, P. M. (2001). Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge. *Environment and Planning A*, 33(2), 195-217.
- Meijers, J. (2009). *Handreiking Omgevingsmanagement: Op weg naar een gestructureerde manier van werken voor omgevingsmanagers via de Tien Treden en ondersteunende tools* (Masterthesis). Enschede: Movares & Universiteit Twente.
- Ministerie van Algemene Zaken [AZ]. (2013, september). *Troonrede 2013*. Toespraak uitgesproken door Koning Willem Alexander der Nederlanden in de Ridderzaal, Den Haag. Verkregen van <https://www.Rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2010). *Help een Burgerinitiatief!* Zoetermeer: FWA drukkerij.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu [I&M] & ministerie van Economische Zaken [EZ]. (2014). *Structuurvisie Windenergie op land*. Rijswijk: vijfkeerblauw.
- Motivaction (z.j.a). *Basismodel*. Verkregen van <http://www.motivaction.nl/images/Basismodel.png>
- Motivaction (z.j.b). *Bestuursstijlen*. <http://www.motivaction.nl/images/Bestuursstijlen.jpg>
- Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines [NLVOW] (2014) *Gedragscode Windenergie op Land: Samen naar duurzaam*. Annerveenschekanaal: NLVOW.
- Nederlandse Wind Energie Associatie [NWEA] (z.j.). *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*. Geraadpleegd op 20 juni 2016, verkregen van <http://www.nwea.nl/standpunten/gedragscode>
- Nederlandse Wind Energie Associatie [NWEA], Stichting De Natuur- en Milieufederaties [NMF], Stichting Natuur & Milieu, & Greenpeace Nederland (2014). *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*. Utrecht: NWEA.

- Neyzen, M. & Buhrs, M. (2012). Participatie: Invloed van burgers en professionals in beleid. In Blokland, E., Neyzen, M., & Wagenaar, S. (red.), *Communicatie van organisaties: Handboek Public Relations* (pp. 431-453). Amsterdam: Adformatie Groep.
- Noord-Holland, Provincie (2014). *Beleidskader Wind op Land*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2015a). *Structuurvisie Noord-Holland 2040 – geactualiseerd*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2015b). *Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van2015, nr....tot vaststelling van de Uitvoeringsregeling “verdeelprocedure herstructurering Wind op Land”*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2015c). *Wind Op Land: Uitwerking van de ruimtelijke uitgangspunten voor windturbines per herstructureringsgebied - Beleidsregel*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2015d). *Besluit van Provinciale Staten van 14 december 2015 tot wijziging van de Provinciale Milieuverordening Noord-Holland*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2015e). *Herstructurering Wind op Land: Voortgangsrapportage juni-oktober 2015*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2016a). *Provinciale Ruimtelijke Verordening*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Noord-Holland, Provincie (2016b). *Herstructurering Wind op Land*. Geraadpleegd op 20 juni 2016, verkregen van <https://www.noord-holland.nl/web/Projecten/Duurzame-energie/Wind/Wind-op-Land.htm>
- Noord-Holland, Provincie (2016c). *Over het project*. Geraadpleegd op 29 juli 2016, verkregen https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Duurzaamheid_Milieu/Projecten/Wind_op_land/Over_het_project
- Ouwehand, A., Doff, W., & Adriaanse, C. (2011). *Voorkeur voor een leefstijl? Een onderzoek naar leefstijlmethodieken in het woondomein*. Delft: Platform Corpovenista.
- Pater, B. C. de (2014). *De Ontdekking van de Geografie: Sociale Geografie als Wetenschap*. Utrecht: Perspectief Uitgevers.
- Pennen, A. W. van der (2009). *Wie is de Baas? Over ruimte geven en ruimte nemen in de stedelijke vernieuwing*.
- Pröpper, I. M. A. M. & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* (2^e ed.). Bussum: Coutinho.
- Proshansky, H. M., Fabian, A. K., & Kaminoff, R. (1983). Place-identity: Physical world socialization of the self. *Journal of environmental psychology*, 3(1), 57-83.
- Reekum, R. van (2010). Een staat verdwaalt in haar natie. Onbedachtzame pretenties over Nederlandschap. In Verhoeven, I. & Ham, M. (red.), *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (pp. 57-72). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Reitsma, D. (2012). *Bestuurders: “Begrijpen wij elkaar?”: De burger op zoek naar de bestuurder en de bestuurder zoekt de burger. Het toepassen van leefstijlen in het openbaar domein. SmartMoment deel 3*. Amersfoort: The SmartAgent Company.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO] (2016). *RVO Monitor Wind op Land 2015*. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO]. (z.j.). *Lessons learned*. Geraadpleegd op 30 maart 2016, verkregen van <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/participatie/lessons-learned>
- Rijkswaterstaat (2009). *Omgevingsmanager: de onmisbare schakel tussen buiten en binnen*.
- Rijkswaterstaat (2010). *Omgevingsmanagement: zo werkt het in de natte infrastructuur*.
- Rijn, R. van, Schipper, A., & Dijk, D. van (2016). *Evaluatie: Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*. Utrecht: Bosch & Van Rijn.
- Roovers, G. (2014). Nieuwe eisen aan omgevingsmanagement. *Water & Ruimte*, 7(2), 16-17.
- Rose, G. (2001). *Visual methodologies: An introduction to researching with visual materials*. Londen: Sage Publications.
- Rydin, Y. (1999). Can we talk ourselves into sustainability? The role of discourse in the environmental policy process. *Environmental Values*, 467-484.
- Scannell, L. & Gifford, R. (2010). Defining place attachment: A tripartite organizing framework. *Journal of environmental Psychology*, 30(1), 1-10.
- Schrijver, J. en Zuilen, J. van (2010). Hoezo kloof? De worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger. In Verhoeven, I. & Ham, M. (red.), *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (pp. 160-174). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Straatman, E. (2010). *Stad en Beleid*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Terlouw, C. P. & Gorp, B. H. van (2014). Layering spatial identities: The identity discourses of new regions. *Environment and Planning A*, 46(4), 852-866.
- Thij, F. ten (2016). *Verkenning van wensen en behoeften bij de realisatie van Windpark Fryslân: Rapport van de omgevingscoördinator, periode maart - mei 2016*. Delft: FTT Procesontwikkeling BV.
- Timár, E. (2014). *Herstructurering wind Flevoland: Van top-down naar breed gedragen* (i.o.v. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO]).
- Timár, E. (2015). *Fryslân foar de Wyn: Lessons Learned* (i.o.v. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO]).
- Tonkens, E. H. (2006). *De bal bij de burger: Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Uitermark, J. L. (2014). *Verlangen naar Wikitopia*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Uitermark, J. L., & Duyvendak, J. W. (2008). Citizen participation in a mediated age: Neighbourhood governance in the Netherlands. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 114-134.
- Verhoeven, I. & Ham, M. (2010). De overheid op zoek naar brave burgers. In Verhoeven, I. & Ham, M. (red.), *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (pp. 9-19). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Verhoeven, I. (2010). Wij weten het beter. Spanningen tussen eigenzinnige burgers en politiek. In Verhoeven, I. & Ham, M. (red.), *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (pp. 177-192). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.

- Wagenaar, H. & Specht, M. (2010). Hoe burgers zichzelf maken. Het pragmatische idealisme van participatie. In Verhoeven, I. & Ham, M. (red.), *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (pp. 193-209). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Walker, G. & Cass, N. (2011). Public Roles and Socio-technical Configurations: Diversity in Renewable Energy Deployment in the UK and Its Implications. In Devine-Wright, P. (red.), *Renewable Energy and the Public: from NIMBY to Participation* (pp. 45-56). New York: Taylor & Francis.
- Werf, G. van der, Visscher, J., & Königs, M. (2015). *Burgers komen in beweging voor energie: Segmentatie ten aanzien van technologische energie-innovaties* (i.o.v. RVO). Amsterdam: Motivaction.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR]. (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Windpark Fryslân (2016, 19 april). *Vouwkaart Windpark Fryslân biedt goed zicht op toekomstig windpark*. Verkregen van <http://windparkfryslan.nl/vouwkaart-windpark-fryslan-biedt-goed-zicht-op-toekomstig-windpark/>
- Windpark Wieringermeer (z. j.) *Wat is Windpark Wieringermeer?* Geraadpleegd op 2 augustus 2016, verkregen van <http://www.windparkwieringermeer.nl/wat/#37>
- Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable energy*, 21(1), 49-64.
- Wolters, M., Haufe, M., Holthuis, F., & Hattum, P. van (2008). *Het Vergroten van Betrokkenheid bij Windenergie: Een Burgerparticipatieproject* (i.o.v. Project Landelijke Uitwerking Windenergie en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer [VROM]). Leusden: The SmartAgent Company.
- Wolters, M., Haufe, M., Wendte, R., Jonge, J. de, & Merckx, P. (2009). *Eindrapportage kwalitatief onderzoek publieksperceptie kernenergie: Onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak onder burgers* (i.o.v. ministerie van VROM en ministerie van EZ). Amersfoort: The SmartAgent Company.
- Wolters, M., Reitsma, D., Lamme, A. W., Hop, B., & Reitsma, E. J. (2007). HBDI vs. BSR: Een kritische vergelijking van twee segmentatiemodellen. *Human Systems Management*, 2, 329-331.
- Wolters, M., Wendte, R., Soesman, K., & Merckx, P. (2010). *Rapportage Kwantitatief Onderzoek: Burgerbeleving Ruimtelijke Inrichting* (i.o.v. ministerie van VROM en ministerie van EZ). Amersfoort: The SmartAgent Company.

Bijlage I Lijst met afkortingen

AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BSR	Brand Strategy Research
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FFDW	Fryslân foar de Wyn (vertaald: Friesland voor de Wind)
FL	Provincie Flevoland
FR	Provincie Fryslân
GS	Gedeputeerde staten
HBDI	Hermann's Brain Dominance Instrument
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
KING	Kennis in het Groot (tegenwoordig Neerlands diep)
MBTI	Meyers-Briggs Type-Indicator
MW	Megawatt
NH	Provincie Noord-Holland
NIABY	Not In Any Backyard
NIMBY	Not In My Backyard
NLVOW	Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines
NMF	Stichting de Natuur- en Milieufederaties
NWEA	Nederlandse Windenergie Associatie
ODE Decentraal	Organisatie voor Duurzame Energie – Decentraal
PS	Provinciale staten
RCR	Rijkscoördinatie­regeling
RVO	Raad Voor Ondernemend Nederland (voorheen AgentschapNL)
SAMR	SmartAgent/MarketResponse (voorheen The SmartAgent Company)
TNS NIPO	Taylor Nelson Sofres - Nederlands Instituut voor Publieke Opinie
UU	Universiteit Utrecht
VR0M	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (inmiddels opgeheven en opgegaan in onder andere I&M en BZK)
WIN	Waardesegmenten In Nederland
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage II Afwegingsschema

Afwegingsschema van Neyzen en Buhrs, 2012, p. 440.

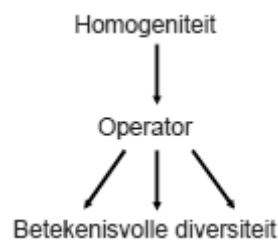
	<i>Geen</i>	<i>Nauwelijks</i>	<i>Beetje</i>	<i>Redelijk</i>	<i>Veel</i>
1. Mate van beïnvloedingsruimte?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Commitment aanpak bij initiatiefnemers?					
a. Overheid: ambtelijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Overheid: bestuurlijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Overheid: politiek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Burgers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e. Bedrijven	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Interesse bij potentiële deelnemers?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Geschikt probleem of onderwerp?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Organisatorische randvoorwaarden?					
a. Is er geld?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. Is er capaciteit?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. Is er ervaring met participatie?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. Is er tijd?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bijlage III Leefstijlmodellen

In deze bijlage is een uitgebreidere beschrijving van de drie besproken leefstijlmodellen opgenomen.

SAMR's BSR-model

Gebaseerd op onder andere de sociaalpsychologische theorieën van Adler, staat het bevredigen van de behoeften van de mens in de theorie achter het BSR-model centraal (Wolters, Haufe, Wendte, De Jonge & Merckx, 2009, p. 6). Adlers sociaal-psychologie theorie van individuele verschillen is een beproefd kader voor het begrijpen van mensen op hun diepste niveau van angsten, overtuigingen en waarden (Van Hattum, Van Dam & Schieven, 2014). Het model zoekt ook aansluiting bij het structuralisme van Lévi-Strauss en segmenteert individuen op basis van hun beleving, waarden en betekenissen¹² (Lamme, 2010). Omdat waarden en betekenissen menselijke producten zijn die per persoon verschillen, kunnen ze niet zomaar vertaald worden naar meetbare eenheden die in een model kunnen worden verwerkt. Om de woorden en dingen waar mensen waarden en betekenissen aan geven meetbaar te maken, moeten ze vertaald en gecodeerd worden naar een metataal. Met een logische classificering en structurering van waarden en betekenissen is een vooraf gedefinieerde, bruikbare metataal opgesteld en zijn verbanden tussen de categorieën gelegd. Door het toepassen van contrasten en opposities worden categorieën opgebroken, die daardoor ingedeeld worden in samenhangende groepen (Lamme, 2010, p. 23-24). Lamme (2010, p. 24) legt uit, “dit principe [transformatie] ligt ten grondslag aan de reconstructie van (betekenisloze) homogeniteit (sensorische impressies) tot een betekenisvolle (onderscheiden en geordende) diversiteit”. In Figuur III.1 is dit gevisualiseerd.

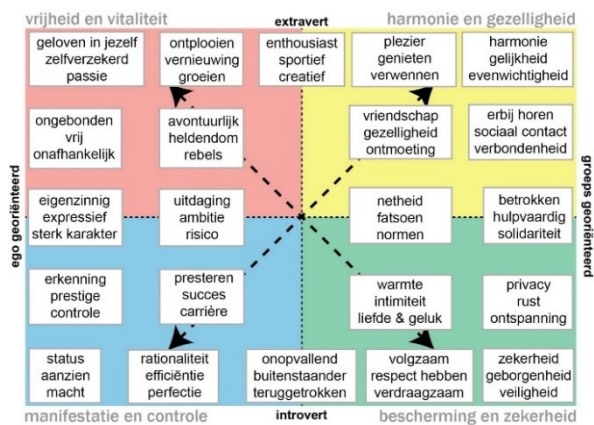


Figuur III.1 Transformaties (Lamme, 2010, p. 28)

Met behulp van een betekenisgenerator worden zogenaamde ‘woordjesbatterijen’, lijsten met betekenisvolle woorden, verwerkt tot vier leefstijlen, die te zien zijn in Figuur III.2 en Figuur III.3. Aan de hand van een gevalideerde vragenlijst wordt direct en indirect ingegaan op psychologische behoeften van de respondenten (Van Hattum, Van Dam & Schieven, 2014). Respondenten krijgen de woordjesbatterijen voorgelegd, waardoor ze worden gedwongen om telkens een keuze te maken uit een redelijk groot aantal items. Hoewel dit geen gebruikelijke methode is, wordt dikwijls gebruikt gemaakt van stellingen met schaalverdelingen, is het wel het meest geschikt om contrasten bloot te leggen. Na uitgebreid kwantitatief onderzoek is door middel van statistische analyse¹³ de relatie tussen het BSR-model en de woordjes in de woordjesbatterijen bewezen en aangescherpt (Lamme, 2010, p. 41-42).

¹² Voor een uitgebreide theoretische onderbouwing van de BSR-methode, zie: Lamme, A. W. (2010) *SmartBSR Belevingsonderzoek: Achtergronden bij een metataal. SmartMoment deel 1*. Amersfoort: The SmartAgent Company.

¹³ Voor een uitgebreide statistische onderbouwing en de operationalisering van de BSR-methode, zie: Hattum, P. van (2010). *Brand Strategy Research (BSR): Van theorie naar statistiek. SmartMoment deel 2*. Amersfoort: The SmartAgent Company.



Figuur III.2 BSR-model met de BSR-woordjes (Bureau Buhrs, 2015)



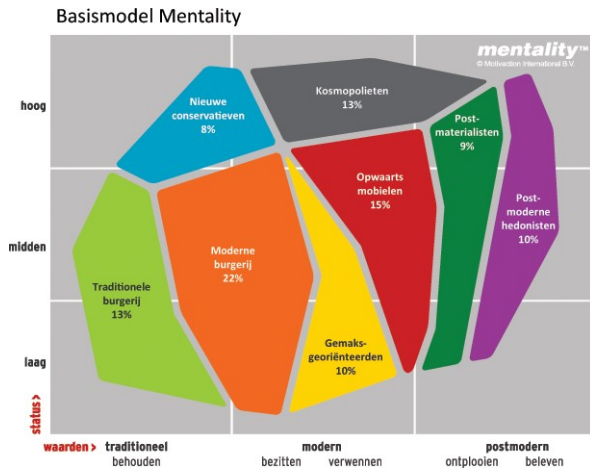
Figuur III.3 Leefstijlen van het BSR-model (Bureau Buhrs & SmartAgent, 2010, p. 7)

Motivations Mentality

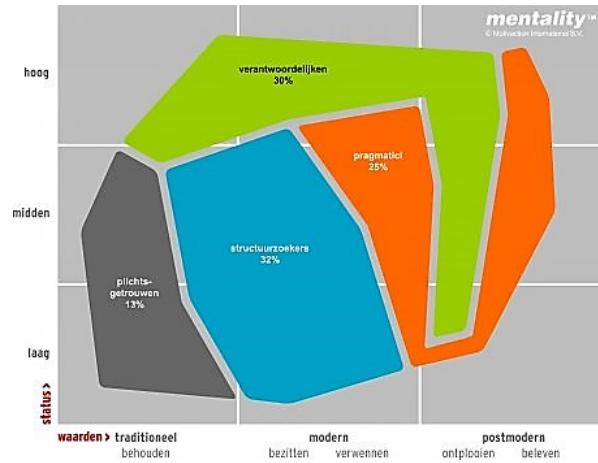
Sinds 1997 werkt Motivaction met het Mentality-model (Motivaction, 2013). Het model is oorspronkelijk door het Franse bureau Socio Vision ontwikkeld en door Motivaction aangepast voor Nederland. Ook Mentality is gebaseerd op de theorieën van Lévi-Strauss en Bordieu, in combinatie met de structuralistische theorieën van De Saussure en de verdelingen van Ueltzhöffer, Flaig en Ascheberg (Ouweland et al., 2011). Met behulp van waarden- en trendanalyses worden de waarden en drijfveren van mensen achterhaald. Dit gebeurt door middel van diepte-levensinterviews, tests en enquêtes (Motivaction, 2013). Schoemaker (volgens Ouweland et al., 2011, p. 37) stelt dat Mentality geen leefstijlenmodel, maar een waardeoriëntatiemodel is. De waarden en drijfveren liggen, volgens hem, ten grondslag aan gedrag, wat vervolgens de leefstijl bepaalt. Met het Mentality-model wil Motivaction gedrag verklaren en begrijpen, ze zoeken antwoord op de vraag waarom mensen een bepaalde leefstijl hebben (Ouweland et al., 2011).

Dit doen zij door sociaal-culturele onderstromen met clustertechnieken te verdelen over een aantal hoofdstromen, zoals sociale structuur (bijvoorbeeld lokale oriëntatie), complexiteit (individualiseringsangst), hedonisme, autonomie, bewust ervaren en betekenis geven. In het basismodel (Figuur III.4) vormen deze clusters de sociale milieus of stijlwerelden. Op de verticale as staat de sociaaleconomische dimensie 'status' en op de horizontale as de waardeoriëntatie. (Ouweland et al., 2011). Door trends als ontzuiling, globalisering en individualisering veranderen de sociaal-culturele stromen in de Nederlandse maatschappij. Enerzijds ontleent het Mentality-model haar bestaansrecht aan deze trends, maar anderzijds is het model hierdoor continu in beweging. De verschuivingen in de omvang van de groepen zijn grotendeels te verklaren door demografie, maar ook door waardeoriëntatieverschuivingen in de maatschappij (Ouweland et al., 2011).

Net als voor het BSR-model, heeft Motivaction voor het Mentality-model ook domeinspecifieke uitwerkingen (Motivaction, 2013; Ouweland et al, 2011). Door segmenten van herkenbare klanttypen te maken, levert Motivaction toepassingen op maat voor verschillende domeinen. Een voorbeeld hiervan zijn de Burgerschapstijlen voor het publieke domein (zie Figuur III.5). Daarnaast hebben Van der Werf et al. in 2015, in opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, een segmentatie gemaakt voor de houding en het gedrag ten opzichte van technologische ontwikkelingen in de energiesector. Hoewel deze segmentatie een andere vorm heeft dan het basismodel, is dit ook een domeinspecifieke toepassing van het Mentality-model. In Figuur III.6 zijn de vijf segmenten en de zeven dimensies, waarop ze zijn gebaseerd, te zien. Een aantal van deze dimensies is eerder in paragraaf 4.1 en 4.2 aan bod gekomen.



Figuur III.4 Mentality-model (Motivaction, z.j.a)



Figuur III.5 Burgerschapstijlen (Motivaction, z.j.b)

De eerste dimensie is duurzaamheidsceptis. Dit is de mate waarin burgers (niet) geloven in het duurzaamheidsdiscours. Een plus staat in dit geval voor 'sceptisch', dit zijn dus de segmenten met burgers die niet geloven in duurzaamheid. De tweede dimensie is NIMBY, hiermee bedoelen Van der Werf et al. (2015) de burgers die veranderingen en overlast in hun directe omgeving niet tolereren. Milieubezorgdheid is de derde dimensie, die staat voor de mate waarin de burgers zich zorgen maken over de toekomst van het milieu. De actiebereidheid is de vierde dimensie, hoe meer mensen bereid zijn in actie te komen voor een duurzame samenleving hoe positiever de score is op deze dimensie. De vijfde dimensie, maatschappelijke betrokkenheid, staat voor het verantwoordelijkheidsgevoel voor de directe omgeving en de bereidheid hiervoor in actie te komen. De zesde dimensie, financiële bereidheid, spreekt voor zich, dit zegt iets over de bereidheid financieel bij te dragen aan de technologische ontwikkelingen in de energiesector. De laatste dimensie is techno plus, dit staat voor de interesse en het vertrouwen in technologische innovatie als oplossing voor milieuproblematiek (Van der Werf et al., 2015).

	Passieve onverschilligen	Gematigden	Voorlopers	Pragmatici	Tegenstanders
Duurzaamheids-ceptis	++	-	---	+	++++
NIMBY	+	-	--	+++	++
Milieubezorgdheid	-	-	+++	++	---
Actiebereidheid	--	+	+++	-	----
Maatschappelijk betrokken	--	-	++	++	--
Financiële bereidheid	-	+	++	+	---
Techno plus	-	+	+	-	-

Figuur III.6 Segmenten op basis van de zeven dimensies (Van der Werf et al., 2015, p. 16)

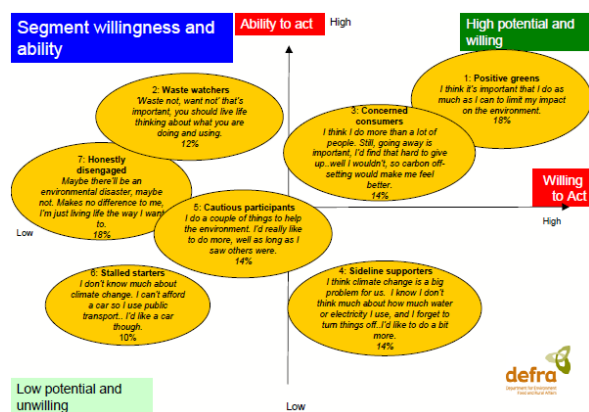
Deze zeven dimensies leveren vijf segmenten op. Bij de passieve onverschilligen (31% van de Nederlanders) speelt het milieu en duurzaamheid niet of nauwelijks. De gematigden (30%) vinden het milieu en duurzaamheid wel belangrijk, maar zullen niet snel actie ondernemen. De voorlopers (20%) zijn het meest vooruitstrevend, ze gebruiken of steunen veel duurzame innovaties. Hoewel zij een duurzame samenleving belangrijk vinden, is voor de pragmatici (11%) de praktische kant doorslaggevend. De kleinste groep zijn de tegenstanders (8%), maar het is wel de groep die het meeste weerstand kan geven (Van der Werf et al., 2015).

Van der Werf et al. (2015) raden aan met gerichte boodschappen voor de verschillende segmenten te werken. "De inhoud en volgorde van de boodschap zullen nauw afgestemd moeten zijn op de specifieke waarden die voor het betreffende segment belangrijk zijn om hen werkelijk te kunnen bereiken" (Van

der Werf et al., 2015, p. 18). Voor elk segment geven zij met een benaderingswijze aan hoe deze mensen het beste overtuigd kunnen worden. Daarnaast pleiten Van der Werf et al. (2015) ervoor om in de communicatie te kiezen voor de doelgroep waarvan het project het meest afhankelijk is. Voor deze doelgroep moeten vervolgens de gevoeligheden in kaart worden gebracht, de boodschap worden afgestemd en een passende afzender worden gezocht (Van der Werf et al., 2015)

DEFRA's raamwerk voor milieuvriendelijk gedrag

DEFRA (2008) wil door de bijdrage van individuen en gemeenschappen te vergroten het milieu beschermen en verbeteren. Om dit te bereiken hebben zij een segmentatie gemaakt waarin ze inzichtelijk maken hoe de Britse burgers staan tegenover het milieu en milieuvriendelijk gedrag. Met behulp van de segmenten kan DEFRA haar interventies aanpassen op de doelgroep. Daarvoor heeft DEFRA een inventarisatie gemaakt van verschillende milieuvriendelijke gedragingen, zoals het huis isoleren, minder voedsel verspillen of energiezuinige vervoersmiddelen gebruiken. Van die gedragingen is in kaart gebracht hoe vaak ze voorkomen en hoe groot het effect is voor het milieu. Vervolgens is ook de bereidheid en de mogelijkheid om dit gedrag te vertonen in kaart gebracht. DEFRA heeft hiervoor onderzocht wat drijfveren en barrières zijn om wel of geen milieuvriendelijk gedrag te vertonen. Na uitgebreid kwantitatief en kwalitatief onderzoek zijn op basis van gedeelde overtuigingen en houdingen ten opzichte van het milieu, milieuvraagstukken en milieuvriendelijk gedrag, zeven clusters ontstaan. Van elk cluster is een profiel gemaakt, waarin onder andere het ecologische wereldbeeld, sociaal demografische gegevens, leefstijl, houding ten opzichte van het gedrag en het huidige gedrag, drijfveren en barrières en kennis en betrokkenheid bij het milieu zijn opgenomen (DEFRA, 2008). In Figuur III.7 zijn de zeven segmenten te zien.



Figuur III.7 De zeven segmenten van DEFRA (DEFRA, 2008, p. 8)

Bijlage IV Geanalyseerde documenten

	Titel	Auteur	Jaar	Herkomst	Pagina's
Flevoland					
1	RVO Monitor Wind op Land 2015	RVO	2016	RVO, 2016	20-24
2	Beleidsregel Windmolens 2008	Provincie Flevoland	2008	RVO, 2016	
3	Omgevingsplan Flevoland voor windenergie (Partiële herziening)	Provincie Flevoland	2015	RVO, 2016	
4	Regioplan Winenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland	Provincie Flevoland, gemeenten Lelystad, Dronten en Zeewolde	2016	RVO, 2016	
5	Windenergie (17 juni 2016, 29 juli 2016) ¹⁴	Provincie Flevoland	2016	Website FL	
6	Herstructurering wind Flevoland: Van top-down naar breed gedragen	Timár	2014	RVO, z. j.	
Fryslân					
1	RVO Monitor Wind op Land 2015	RVO	2016	RVO, 2016	45-48
2	Besluit PS over omvang windenergie op land	Provincie Fryslân	2014	RVO, 2016 ¹⁵	
3	Structuurvisie Fryslân Windstreek 2014 IJsselmeer	Provincie Fryslân	2014	RVO, 2016	
4	Coalitieakkoord 'Mei elkenien foar elkenien'	Provincie Fryslân	2015	RVO, 2016	20, 26-27, 34-35
5a	Windenergie in Fryslân (20 juni 2016)	Provincie Fryslân	2016a	Website FR	
5b	Windenergie in Fryslân (29 juli 2016)	Provincie Fryslân	2016b	Website FR	
6	Fryslân foar de Wyn: Lessons Learned	Timár	2015	RVO, z. j.	
7	Rapport van de omgevingscoördinator	Ten Thij	2016 ¹⁶	Website FR	
Noord-Holland					
1	RVO Monitor Wind op Land 2015	RVO	2016	RVO, 2016	37-41
2	Structuurvisie Noord-Holland 2040 – geactualiseerd	Provincie Noord-Holland	2015a	RVO, 2016	25-29
3	Provinciale Ruimtelijke Verordening	Provincie Noord-Holland	2016a	RVO, 2016	art. 15, art. 32
4	Beleidskader 'Wind op Land'	Provincie Noord-Holland	2014	RVO, 2016	
5	Uitvoeringsregeling 'Verdeelprocedure herstructurering wind op land'	Provincie Noord-Holland	2015b	RVO, 2016	
6	Beleidsregel 'Wind Op Land'	Provincie Noord-Holland	2015c	RVO, 2016	
7	Wijziging Provinciale Milieu Verordening	Provincie Noord-Holland	2015d	RVO, 2016	art. 2, art. 4
8a	Herstructurering Wind op Land (20 juni 2016)	Provincie Noord-Holland	2016b	Website NH	
8b	Herstructurering Wind op Land (29 juli 2016)	Provincie Noord-Holland	2016c	Website NH	
9	Voortgangsrapportage Wind op Land	Provincie Noord-Holland	2015f	Website NH	

¹⁴ Bij de websites is de datum waarop deze pagina is geraadpleegd tussen haakjes erbij vermeld, dit is gedaan omdat de websites over windenergie van de provincies Fryslân en Noord-Holland na de interviews zijn gewijzigd.

¹⁵ Dit document is niet terug te vinden op internet. Het is daarom niet meegenomen in de inhoudsanalyse.

¹⁶ Ten tijde van het interview was deze verkenning nog niet openbaar gemaakt.

Bijlage V Onderwerpenlijst voor interviews

Communicatie/participatie in projectfasen

- Beleidsvormingsfase
 - o Vaststellen beleid (ambities provincie)
 - o Aanwijzen locaties
- Vergunningsverleningsfase
 - o Wie gunnen en waarom?
 - o Participatieplan
- Contracteringsfase
 - o Wie contracteren en waarom?
 - o Participatieplan
- Bouwfase
 - o Klachten/overlast/vragen?
- Exploitatiefase
 - o Klachten/overlast/vragen?

Communicatie

- Wanneer
- Wie
 - o Wie wel/wie niet (straal)
 - o Differentiatie
 - Voor/midden/tegen
 - Leefstijlen (BSR/Motivaction)¹⁷
- Door wie
- Hoe
- Wat
- Waarom

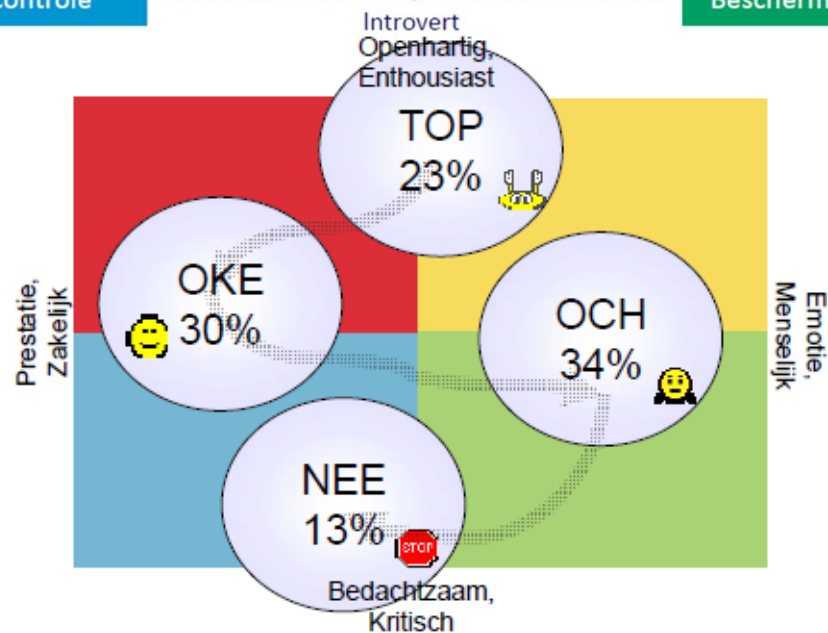
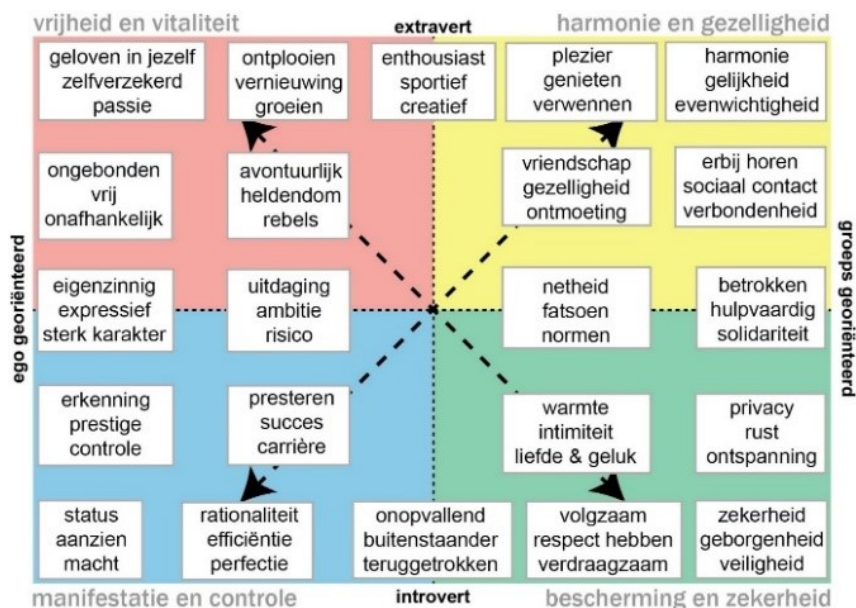
Participatie

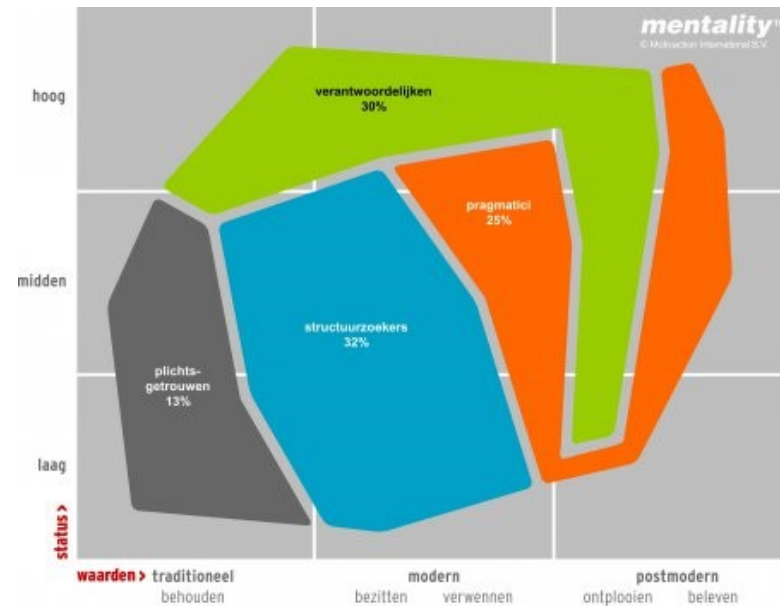
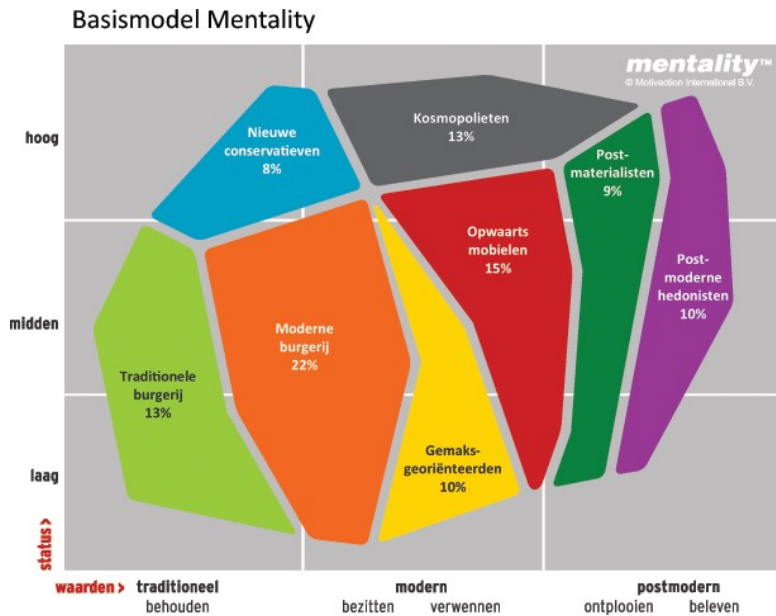
- Wanneer
- Wie
 - o Wie wel/wie niet
 - o Differentiatie
 - Voor/midden/tegen
 - Leefstijlen (BSR/Motivaction)
- Door wie
- Hoe
- Wat
- Waarom
- Participatieplan
 - o Eisen
- Bovenwettig

Ervaring

- Communicatie
- Participatie
- Weerstand

¹⁷ Het model van DEFRA (2008) is niet besproken tijdens de interviews, omdat dit model niet direct bruikbaar is voor de context waarin de provincies opereren.





	Passieve onverschilligen	Gematigden	Voorlopers	Pragmatici	Tegenstanders
Duurzaamheids-sceptis	++	-	---	+	++++
NIMBY	+	-	--	+++	++
Milieubezorgdheid	-	-	+++	++	---
Actiebereidheid	--	+	+++	-	----
Maatschappelijk betrokken	--	-	++	++	--
Financiële bereidheid	-	+	++	+	---
Techno plus	-	+	+	-	-

Bijlage VI Codeboom

Code	Toelichting	Analyse
1 Participatie	Frases die refereren aan het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van windmolens.	<p>Woorden tellen Participatie, participeren, participant, betrekken, betrokken, belanghebbende</p> <p>Locatie in document Paginanummer van totaal</p> <p>Toon Apart kopje? Alleen de wettelijk verplichte participatie of meer?</p> <p>Stijl Participatief, delegerend, samenwerkend of faciliterend (Pröpper en Steenbeek, 2001)</p> <p>Stijl Participatief, delegerend, samenwerkend of faciliterend (Pröpper en Steenbeek, 2001)</p> <p>Stijl Participatief, delegerend, samenwerkend of faciliterend (Pröpper en Steenbeek, 2001)</p> <p>Invulling Welke aanvullende eisen worden gesteld aan de financiële participatie?</p> <p>Invulling Welke eisen gesteld aan de invulling van de beïnvloedingsruimte?</p>
a Wettelijk verplicht	Frases die refereren aan wettelijk verplichte participatie, zoals inspraak via zienswijzen.	
b Beleidsparticipatie	Frases die refereren aan (bovenwettelijke) participatie tijdens het ruimtelijk beleidsvormingsproces, dus in de beleidsfase.	
c Projectparticipatie	Frases die refereren aan participatie na het vaststellen van het ruimtelijk beleid, dus in de projectfase.	
I Planparticipatie	Frases die refereren aan participatie tijdens de projectfase, die gaat over de verdere invulling van de ruimtelijke kaders.	
II Financiële participatie	Frases die refereren aan participatie tijdens de project- en exploitatiefase, die gaat over financiële deelname bijvoorbeeld in de vorm van aandelen of obligaties en financiële compensatie voor omwonenden.	
d Beïnvloedingsruimte	Frases die refereren aan de inhoudelijke speling in de ruimtelijke beleidsvorming, het ruimtelijk beleid of binnen het project, waar door middel van participatie invulling aan kan worden gegeven.	
2 Communicatie	Frases die refereren aan het informeren en consulteren van burgers over de ontwikkeling van windmolens.	<p>Woorden tellen Communicatie, communiceren, informeren, informatie, toelichten, toelichting, voorlichten, voorlichting, kennis delen/nemen/geven, ter visie leggen, inzage, inspraak</p> <p>Locatie in document Paginanummer van totaal</p> <p>Toon Apart kopje? Alleen de wettelijk verplichte communicatie of meer?</p> <p>Stijl Informatief of consultatief (Pröpper en Steenbeek, 2001)</p> <p>Stijl Informatief of consultatief (Pröpper en Steenbeek, 2001)</p> <p>Invulling Welke aanvullende eisen worden gesteld aan de projectcommunicatie?</p>
a Wettelijk verplicht	Frases die refereren aan wettelijk verplichte communicatie, zoals tervisieleggingen.	
b Beleidscommunicatie	Frases die refereren aan (bovenwettelijke) communicatie tijdens het ruimtelijk beleidsvormingsproces, dus in de beleidsfase.	
c Projectcommunicatie	Frases die refereren aan communicatie na het vaststellen van het ruimtelijk beleid, dus in de projectfase.	
3 Initiatiefnemer	Frases die refereren aan de verantwoordelijkheden van de initiatiefnemers van het participatie- en communicatieproces rond de ontwikkeling van windmolens.	<p>Woorden tellen Verantwoordelijkheid, verantwoordelijk, verantwoording, bevoegd gezag, verplicht, verplichting</p>
a Rijk	Frases die refereren aan de verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid in de communicatie en participatie.	<p>Wat Welke verantwoordelijkheden liggen bij het Rijk?</p> <p>Hoe Hoe gaat het Rijk op met haar verantwoordelijkheden?</p>

	b Provincie	Frases die refereren aan de verantwoordelijkheden van de provincie in de communicatie en participatie.	Wie Wat Hoe	Wie legt het Rijk verantwoordelijkheden op? Welke verantwoordelijkheden liggen bij de provincie? Hoe gaat de provincie op met haar verantwoordelijkheden?
	c Gemeente	Frases die refereren aan de verantwoordelijkheden van de gemeente in de communicatie en participatie.	Wie Wat Hoe	Wie legt de provincie verantwoordelijkheden op? Welke verantwoordelijkheden liggen bij de gemeente? Hoe gaat de gemeente op met haar verantwoordelijkheden?
	d Ontwikkelaar	Frases die refereren aan de verantwoordelijkheden van de ontwikkelaar in de communicatie en participatie.	Wie Wat Hoe Wie	Wie legt de gemeente verantwoordelijkheden op? Welke verantwoordelijkheden liggen bij de ontwikkelaar? Hoe gaat de ontwikkelaar op met haar verantwoordelijkheden? Wie legt de ontwikkelaar verantwoordelijkheden op?
4	Gedragscodes en participatieplan	Frases die refereren aan het gebruiken van de verschillende gedragscodes en het opstellen en gebruiken van een participatieplan rond de ontwikkeling van windmolens.	Woorden tellen	Gedragscode, NWEA, NLVOW, participatieplan
	a Participatieplan	Frases die refereren aan het opstellen en gebruiken van een participatieplan (zoals bedoeld in de Rijkstructuurvisie Wind op Land (I&M & EZ, 2014)), degenen die dit moeten doen en wat erin moet staan.	Wie Wat	Wie moet het plan opstellen? Wat moet in het plan worden opgenomen?
	b Gedragscodes	Frases die refereren aan het gebruiken van de verschillende gedragscodes, wat hiermee moet worden gedaan en door wie.	Voorkeur	Welke gedragscode heeft de voorkeur?
	I NWEA	Frases die refereren aan het gebruiken van de gedragscode van NWEA (2014), wat hiermee moet worden gedaan en door wie.	Wie Hoe	Wie moet de gedragscode naleven? Hoe moet de gedragscode worden nageleefd?
	II NLVOW	Frases die refereren aan het gebruiken van de gedragscode van NLVOW (2014), wat hiermee moet worden gedaan en door wie.	Wie Hoe	Wie moet de gedragscode naleven? Hoe moet de gedragscode worden nageleefd?
5	Strategie	Frases die refereren aan de strategische keuzes die worden of zijn gemaakt over de communicatie en participatie over de ontwikkeling van windmolens.	Woorden tellen	Strategie, strategisch
	a Handelingsoriëntatie	Frases die refereren aan de manier waarop burgers worden gezien; als object of als (mede)strateeg (zoals bedoeld door Habermas (KING, 2010; Koningsveld & Mertens, 1986), zie paragraaf 2.1 en 2.4).		
	I Technisch inhoudelijk	Frases die refereren aan een technisch inhoudelijke handelingsoriëntatie. Bij deze handelingsoriëntatie is de strategie puur gericht op de realisatie van het doel en worden burgers gezien als objecten die het realiseren van dat doel bemoeilijken (KING, 2010; Koningsveld & Mertens, 1986).	Verantwoording Uitvoering	Waarom is gekozen voor deze strategie? Wat zijn de consequenties van de gekozen strategie?
	II Strategisch	Frases die refereren aan een strategische handelingsoriëntatie. Bij deze handelingsoriëntatie wordt het realiseren van het doel gezien in een bredere context van partijen en doelstellingen. Burgers worden gezien als (mede)strategen waarmee moet worden samengewerkt om het eigen doel te bereiken (KING, 2010; Koningsveld & Mertens, 1986).	Verantwoording Uitvoering	Waarom is gekozen voor deze strategie? Wat zijn de consequenties van de gekozen strategie?
	III Communicatief	Frases die refereren aan een communicatieve handelingsoriëntatie. Bij deze handelingsoriëntatie worden burgers ook gezien als (mede)strategen, maar	Verantwoording Uitvoering	Waarom is gekozen voor deze strategie? Wat zijn de consequenties van de gekozen strategie?

	hierbij staat de samenwerking en het bereiken van overeenstemming met de burgers boven het realiseren van het doel (KING, 2010; Koningsveld & Mertens, 1986).		
b Middelen	Frases die refereren aan het inzetten van specifieke communicatie- en participatiemiddelen rond de ontwikkeling van windmolens.	Verantwoording Uitvoering	Waarom is gekozen voor deze middelen? Hoe worden deze middelen ingezet?
6 Weerstand	Frases die refereren aan het voorkomen, ontstaan, bestaan en tegengaan van weerstand rond de ontwikkeling van windmolens.	Woorden tellen Toon	Weerstand, bezwaar, beroep, zienswijze klacht, overlast, kritiek, lasten en lusten, kosten en baten Wordt weerstand gezien als vorm van participatie of als NIMBY-isme?
a Veranderingen in omgeving	Frases die refereren aan weerstand veroorzaakt door veranderingen in de omgeving (plaats-verstoring).	Oorzaak Gevolg Reactie	Wat is de directe aanleiding van de weerstand? Hoe wordt de weerstand geuit? Hoe reageert de provincie op de weerstand?
b Tegenstellingen	Frases die refereren aan weerstand veroorzaakt door tegenstellingen die worden veroorzaakt door de ontwikkeling.	Oorzaak Gevolg Reactie	Wat is de directe aanleiding van de weerstand? Hoe wordt de weerstand geuit? Hoe reageert de provincie op de weerstand?
c Proces	Frases die refereren aan weerstand veroorzaakt door het proces.	Oorzaak Gevolg Reactie	Wat is de directe aanleiding van de weerstand? Hoe wordt de weerstand geuit? Hoe reageert de provincie op de weerstand?
7 Relatie met de omgeving	Frases die refereren aan de relatie tussen het gebied waarin de ontwikkeling plaatsvindt en de inwoners van dat gebied.	Woorden tellen	Identiteit, binding, verbondenheid, gemeenschap, samenleving, maatschappij
a Verbondenheid	Frases die refereren aan de verbondenheid die omwonenden voelen met hun fysieke omgeving (plaats-verbondenheid) of gemeenschap (gemeenschapsverbondenheid).	Oorzaak Gevolg Reactie	Waarom voelen omwonenden zich verbonden? Wat is de directe aanleiding van deze verbondenheid? Hoe wordt de verbondenheid geuit? Hoe speelt de provincie in op de verbondenheid?
b Identiteit	Frases die refereren aan omwonenden die zich identificeren met hun fysieke omgeving (plaatsgebonden identiteit) of gemeenschap (gemeenschapsgebonden identiteit).	Oorzaak Gevolg Reactie	Waarom identificeren omwonenden zich? Wat is de directe aanleiding van deze identificatie? Hoe wordt de identiteit geuit? Hoe speelt de provincie in op de identiteit van de omwonenden?
c Actiebereidheid	Frases die refereren aan de bereidheid om in actie te komen voor hun omgeving als gevolg van hun relatie met die omgeving.	Gevolg Reactie	Hoe wordt de actiebereidheid geuit? Hoe speelt de provincie in op de actiebereidheid?
8 Differentiatie	Frases die refereren aan de differentiatie in burgers ten behoeve van de communicatie en participatie rond de ontwikkeling van windmolens.	Woorden tellen Verantwoording Uitvoering	Doelgroep, voorstanders, tegenstanders Waarom is gekozen voor differentiatie? Hoe worden de differentiatie ingezet?
a Sociaal demografisch	Frases die refereren aan differentiatie op basis van sociaal demografische kenmerken.	Verantwoording Uitvoering	Waarom is gekozen voor deze manier van differentiëren? Hoe worden deze differentiatie ingezet?
b Voor-, tegenstanders en neutrale middengroep	Frases die refereren aan differentiatie op basis van de aangenomen standpunten; voor, tegen of geen (uitgesproken) mening.	Verantwoording Uitvoering	Waarom is gekozen voor deze manier van differentiëren? Hoe worden deze differentiatie ingezet?

<p>c Leefstijlen</p> <p>d Anders, namelijk</p> <p>I Eerdere ervaringen</p>	<p>Frases die refereren aan differentiatie op basis van leefstijlen, bijvoorbeeld met behulp van het BSR- of Mentality-model.</p> <p>Frases die refereren aan differentiatie op een andere basis dan sociaal demografische kenmerken, standpunt of leefstijl.</p> <p>Frases die refereren aan differentiatie op basis van eerdere ervaringen met de omwonenden.</p>	<p>Verantwoording: Waarom is gekozen voor deze manier van differentiëren?</p> <p>Uitvoering: Hoe worden deze differentiatie ingezet?</p> <p>Verantwoording: Waarom is gekozen voor deze manier van differentiëren?</p> <p>Uitvoering: Hoe worden deze differentiatie ingezet?</p>
<p>9 Moeilijkheden</p>	<p>Frases die refereren aan moeilijkheden, zoals belangenverstrengelingen, die de provincie ervaart rond de ontwikkeling van windmolens.</p>	<p>Woorden tellen (gelet op context): Moeilijkheid, moeilijkheden, moeizaam, dilemma, tweestrijd, worsteling, worstelen, meerdere petten op, uitdaging, knelpunt</p> <p>Oorzaak: Wat is de oorzaak van de moeilijkheid?</p> <p>Reactie: Hoe lost de provincie de moeilijkheid op?</p>
<p>10 Politiek</p>	<p>Frases die refereren aan politieke keuzes en standpunten die invloed hebben op de ontwikkeling van windmolens.</p>	<p>Woorden tellen: Politiek, provinciale staten (PS), gedeputeerde staten (GS), bestuur, verkiezing, coalitie</p> <p>Invloed: Hoe beïnvloedt de politiek de ontwikkeling van windmolens?</p>

Bijlage VII Kwantitatieve resultaten inhoudsanalyse

Code	Te tellen woorden	FL	FR	NH	Totaal
1 Participatie	participatie, participeren, participant	65	22	58	145
	betrekken, betrokken	48	27	24	99
	belanghebbende	3	14	15	32
	gemiddelde	19,3	9,0	9,7	12,7
2 Communicatie	communicatie, communiceren	9	20	5	34
	informereren, informatie	5	13	17	35
	toelichting, toelichten, voorlichting, voorlichten	0	4	12	16
	kennis (kennis delen/geven/nemen)	1	2	3	6
	visie (tervisielegging, ter visie leggen), inzage	9	9	17	35
	inspraak	3	1	4	8
gemiddelde	4,5	7,0	5,8	5,8	
3 Initiatiefnemer	verantwoordelijkheid, verantwoordelijk, verantwoording	12	3	8	23
	bevoegd gezag	7	8	16	31
	verplicht, verplichting, verplichten	5	3	2	10
	gemiddelde	4,0	2,0	2,6	2,9
4 Gedragscodes en participatieplan	gedragscode	1	5	10	16
	NWEA	1	5	8	14
	NLVOW	0	4	3	7
	participatieplan, participatievoorstel	0	1	12	13
	gemiddelde	0,3	2,1	3,3	1,9
5 Strategie	strategie, strategisch	0	3	0	3
	gemiddelde	0	0,4	0	0,1
6 Weerstand	weerstand	1	3	3	7
	bezwaar, beroep, zienswijze	14	7	18	39
	klacht, overlast, kritiek	0	9	27	36
	lusten en lasten, kosten en baten	1	3	1	5
	gemiddelde	2,7	3,1	4,9	3,6
7 Relatie met de omgeving	identiteit	0	1	4	5
	verbinden, verbonden, binding, etc.	0	4	2	6
	gemeenschap, samenleving, maatschappij	16	19	1	36
	gemiddelde	2,7	3,4	0,7	2,3
8 Differentiatie	doelgroep	1	4	0	5
	voorstanders, tegenstanders	0	0	1	1
	gemiddelde	0,2	0,6	0,1	0,3
9 Moeilijkheden	moeilijk, moeilijkheid, moeizaam	1	2	1	4
	dilemma, tweestrijd, meerdere petten op, worsteling, worstelen	4	1	0	5
	uitdaging, knelpunt	2	3	7	12
	gemiddelde	1,2	0,9	0,8	1,0
10 Politiek	politiek	1	7	4	12
	provinciale staten, PS	4	13	61	78
	gedeputeerde staten, GS	31	37	88	156
	verkiezing	0	2	1	3
	bestuur	20	19	21	60
	coalitie	0	11	12	23
	gemiddelde	9,3	12,7	18,7	13,6

