



VROEGTIJDIGE PROCESPARTICIPATIE BIJ WINDENERGIEPROJECTEN EN DE OMGEVINGSWET

een analyse van wettelijke voorschriften,
verwachtingen en ervaringen

door Anne Schipper

Vroegtijdige procesparticipatie bij windenergieprojecten en de Omgevingswet

een analyse van wettelijke
voorschriften, verwachtingen en
ervaringen

Masterthesis gepresenteerd aan de
Faculteit Management, Science & Technology

Open Universiteit

In gedeeltelijke vervulling
van de eisen aan de graad
Master of Science



door Anne Schipper
Juni, 2019

Samenvatting

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking die vroegtijdige procesparticipatie wettelijk verplicht maakt bij toepassing van het instrument Projectbesluit, waar veel, zo niet alle, windenergieprojecten op land onder zullen vallen. Dit onderzoek achterhaalt wat de wettelijke verplichtingen zijn voor vroegtijdige procesparticipatie uit de Omgevingswet, welke verwachtingen de wetgever heeft over vroegtijdige procesparticipatie en wat de ervaringen zijn met vroegtijdige participatieprocessen uit de huidige praktijk bij windenergieprojecten in Nederland.

De analyse vindt plaats aan de hand van de ‘theory of participation’. Deze theorie beschrijft factoren die een participatieproces beïnvloeden. Dit zijn de factoren vormgeving, context en machtsverhoudingen. Aan de hand van een literatuurstudie zijn aspecten gekoppeld aan deze factoren om de factoren te duiden en vragen te kunnen formuleren voor de interviews. Voor de factor vormgeving zijn dit: 1) wie wordt betrokken, 2) hoe wordt men betrokken en 3) hoe wordt informatie beschikbaar gesteld. Voor de factor context zijn dit: 1) de lokale historische, sociale en politieke situatie en 2) beschikbare middelen. Voor de factor machtsverhoudingen zijn dit: 1) invloed van participanten en 2) initiatief van het participatieproces.

Aan de hand van dit analytisch kader is eerst een literatuurstudie uitgevoerd naar de wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet en de verwachtingen van de wetgever. Vervolgens zijn vier interviews uitgevoerd om de wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet en de verwachtingen van de wetgever te duiden. Daarna zijn vijftien interviews uitgevoerd over ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie bij windenergieprojecten in Nederland. De vijftien personen vertegenwoordigden de perspectieven van de volgende groepen: initiatiefnemers, belangenorganisaties, adviseurs en overheidsinstanties. Door de resultaten van de interviews te organiseren aan de hand van het analytisch kader was het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk.

De resultaten laten zien dat de wettelijke verplichtingen algemene voorschriften geven over de manier van communiceren over het participatieproces en het aandragen van alternatieve oplossingen voor de opgave. De wetgever verwacht daarentegen meer dan in de algemene voorschriften wordt beschreven. Er worden veel inspanningen verwacht van de initiatiefnemer van een participatieproces bij de vormgeving van een participatieproces, de context zou meegenomen moeten worden in de vormgeving en er zou voldoende tijd genomen moeten worden voor het proces. Ook wordt er verwacht dat participanten meer invloed hebben op plannen en besluiten en het bevoegd gezag meer invloed heeft op het verloop van een participatieproces. De wetgever verwacht dat dit leidt tot meer draagvlak en acceptatie, minder onderzoekslasten, gebruik van lokale expertise en tijd- en kostenbesparing, wat moet leiden tot gedragen plannen en besluiten. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt een aantal punten dat invloed heeft op het verloop van een participatieproces. Uit ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat het rekening houden met deze punten het verloop van een participatieproces goed kan doen, maar dat dit nog niet altijd gebeurt en dat het ook lastig is om met alle punten rekening te houden. Ook blijkt dat het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie geen garantie is voor gunstige uitkomsten (participanten zijn meer geneigd een plan of project te steunen en accepteren) vanwege de vele punten die invloed hebben op het verloop en het feit dat ongunstige uitkomsten ook mogelijk zijn.

Ervaringen in de huidige praktijk met windenergieprojecten in Nederland laten zien dat het verloop van een vroegtijdig participatieproces door veel punten beïnvloed kan worden. Deze punten zijn niet allemaal terug te zien in de verwachtingen van de wetgever, waaruit opgemaakt kan worden dat de praktijk complexer is dan de wetgever vermoedt. De verwachting dat de inspanningen die ze verwachten wel geleverd gaan worden blijkt in de huidige praktijk niet zo vanzelfsprekend. Er zijn weinig wettelijke voorschriften opgenomen in de wettekst over hoe de inspanning vorm zou moeten krijgen en hoe rekening gehouden zou moeten worden met de punten die op basis van ervaringen in de huidige praktijk invloed blijken te hebben op het verloop van een participatieproces. Op basis van ervaringen in de huidige praktijk kan daarom gesteld worden dat het verloop van een participatieproces afhankelijk blijft van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van een participatieproces. Over de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie kan op basis van ervaringen in de huidige praktijk gesteld worden dat de verwachtingen over het verminderen van onderzoekslasten en een tijd- en kostenbesparing illusies zijn. De verwachtingen over het toenemen van draagvlak, het gebruikmaken van bestaande expertise en het nemen van gedragen besluiten, sluiten wel aan op de ervaringen in de huidige praktijk. Voorwaarde is wel dat tijdens het verloop van een participatieproces voldoende aandacht wordt besteed aan het rekening houden met de op basis van ervaringen in de huidige praktijk genoemde punten. Ook wanneer rekening gehouden wordt met deze punten, bieden vroegtijdige participatieprocessen nog geen garantie voor deze uitkomsten. Aanbevelingen die gedaan worden voor de nationale overheid zijn: 1) de complexiteit van de praktijk erkennen, 2) een vragenlijst of handvatten opstellen voor het vormgeven van een participatieproces en 3) middelen beschikbaar stellen ter ondersteuning van lokale overheden. Een aanbeveling die gedaan wordt voor lokale overheden is eisen opstellen voor participatieprocessen. Een aanbeveling die gedaan wordt voor initiatiefnemers van windenergieprojecten is hun visie op procesparticipatie blijven ontwikkelen op basis van nieuwe inzichten.

Abstract

The Environment and Planning Act will come into force in 2021, which will make early public participation compulsory by law when applying the Project Decision instrument, which will include many, if not all, onshore wind energy projects. This study researches which legal obligations for early process participation are mentioned in the Environment and Planning Act, what expectations the legislator has about early process participation and what the experiences are in current practice for early participation processes.

The analysis is based on the ‘theory of participation’, which offers factors that influence a participation process. These are the factors design, context and power relationships. On the basis of a literature study, aspects are linked to these factors in order to explain the factors and to be able to formulate questions for the interviews. For the design factor these are the aspects who is involved, how is one involved and how is information made available. For the context factor, these are the local historical, social and political situation and the resources. For the power relations factor, these are the aspects of influence of participants and initiative of the participation process.

On the basis of this analytical framework, a literature study was first carried out into the legal obligations from the Environment and Planning Act and the expectations of the legislator. Subsequently, four interviews were conducted, to clarify the legal obligations from the Environment and Planning Act and the expectations of the legislator. After that, 15 interviews were conducted about experiences in current practice with early process participation in wind energy projects in the Netherlands. These 15 people were divided into the groups of initiators, interest groups, advisors and government bodies. By organizing the results of the interviews on the basis of the analytical framework, it was possible to make a comparison between the legal obligations, the expectations of the legislator and the experiences in current practices.

The results show that the legal obligations provide general rules on how to communicate about the participation process and propose alternative solutions for the assignment. The expectations of the legislator go further than that. A great deal of effort is expected from the initiator of a participation process in designing the process, the context should be included in the design and sufficient time should be taken for the process. Participants are also expected to have more influence on plans and decisions and the local authority is expected to have more influence on the course of a participation process. The legislator expects this to lead to more support and acceptance, fewer research burdens, use of local expertise and time and cost savings, which should lead to supported plans and decisions. The experiences in current practice show a number of points that influence the course of a participation process. Experience in current practice shows that taking these points into account can influence the course of a participation process in a good way, but that this is not always happening and that it is also difficult to take all points into account. It also appears that applying early process participation is no guarantee for beneficial outcomes because of the many points that influence the course and the fact that unbeneficial outcomes are also possible.

Experience in current practice with wind energy projects in the Netherlands shows that the course of an early participation process can be influenced by many points. These points are not all reflected in the expectations of the legislator, from which it can be concluded that the practical world is more complex than the legislator suspects. The expectation that the efforts they expect will be made does not seem so obvious in current practice. Few legal provisions have been included in the legal obligations

on how the effort should take shape and how the points that appear to influence the course of a participation process, based on the experiences in current practices, should be considered. Based on experiences in current practice it can therefore be stated that the course of a participation process remains dependent on the intrinsic motivation of the initiator of a participation process. Based on experiences in current practice, it can be said that the expectations about reducing research costs and time and cost savings are an illusion. Expectations about increasing support, using existing expertise and taking supported decisions are in line with the experiences in current practice, provided that during the course of a participation process sufficient attention is paid to considering the points mentioned in the experiences with current practice. Even when these points are considered, early participation processes do not guarantee beneficial outcomes. Recommendations made for the national government are: 1) acknowledge the complexity of the practice, 2) prepare a questionnaire for designing a participation process and 3) make resources available to support local governments. A recommendation that is made for local governments is to set requirements for participation processes. A recommendation made for initiators of wind energy projects is to continue to develop their vision of process participation.

Inhoud

1. Introductie	9
1.1 Energietransitie in Nederland	9
1.2 Procesparticipatie als oplossing?	9
1.3 Wettelijke verplichting van procesparticipatie	10
1.4 Aanleiding en onderzoeksvragen	11
1.5 Afbakening	12
1.6 Leeswijzer	13
2. Analytisch kader	14
2.1 Definities omtrent vroegtijdige procesparticipatie	14
2.2 Beïnvloedende factoren van vroegtijdige procesparticipatie	15
2.3 Duidende aspecten van vroegtijdige procesparticipatie	17
2.4 Uitkomsten van een vroegtijdig participatieproces	19
3. Methode	21
3.1 Analyse van de wettelijke voorschriften en de verwachtingen van de wetgever	21
3.2 Analyse van de ervaringen in de huidige praktijk	22
3.3 Werkwijze interviews	23
3.4 Vergelijkende analyse verwachtingen en ervaringen	25
4. Resultaten: Wettelijke voorschriften en verwachtingen van de wetgever	27
4.1 Factoren van vroegtijdige procesparticipatie	27
4.1.1 Vormgeving van het vroegtijdige participatieproces	27
4.1.2 Context van het vroegtijdige participatieproces	32
4.1.3 Machtsverhoudingen in het vroegtijdige participatieproces	33
4.2 Verwachte uitkomsten van het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie	36
5. Resultaten: Ervaringen in de huidige praktijk	39
5.1 Factoren van vroegtijdige procesparticipatie	39
5.1.1 Vormgeving van het vroegtijdige participatieproces	39
5.1.2 Context van het vroegtijdige participatieproces	43
5.1.3 Machtsverhoudingen in het vroegtijdige participatieproces	47
5.2 Mogelijke uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie	50
5.2.1 Mogelijke gunstige uitkomsten vroegtijdige procesparticipatie	50
5.2.2 Mogelijke ongunstige uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie	51

6. Resultaten: Vergelijking wettelijke voorschriften, verwachtingen en ervaringen	53
6.1 Factoren van vroegtijdige procesparticipatie	53
6.1.1 Vormgeving van het participatieproces	53
6.1.2 Context van het vroegtijdige participatieproces	55
6.1.3 Machtsverhoudingen in het vroegtijdige participatieproces	56
6.2 Verwachte uitkomsten van participatieproces: verwachtingen en gunstige en ongunstige uitkomsten	57
7. Discussie	60
7.1 Procesparticipatie en de Omgevingswet in Nederland	60
7.2 Bredere wetenschappelijke relevantie	64
7.3 Reflectie op methode en analytisch kader	66
8. Conclusie	68
9. Aanbevelingen en aandachtspunten	73
9.1 Aanbevelingen nationale overheid	73
9.2 Aanbevelingen lokale overheid	74
9.3 Aanbevelingen initiatiefnemer van een participatieproces	74
9.4 Aandachtspunten	75
9.5 Aanbevelingen nader onderzoek	76
Literatuur	78
Bijlage A: Vragenlijst interviews verwachtingen en wie te interviewen	84
Bijlage B: Vragenlijst interviews huidige praktijk en wie te interviewen	85
Bijlage C: Vergelijkingstabellen verwachtingen en ervaringen	87
Bijlage D: Lijst van afkortingen	98

1. Introductie

1.1 Energietransitie in Nederland

De Nederlandse regering heeft in het regeerakkoord de doelstelling opgenomen om in 2030 de CO₂-uitstoot met 49% te verlagen ten opzichte van het niveau van 1990 (VVD et al., 2017). Het Nederlandse Klimaatakkoord, dat in juli 2018 op hoofdlijnen is gepresenteerd, werkt uit hoe deze doelstelling gehaald kan worden in verschillende scenario's, waarbij in het minste geval 35 TWh aan energie hernieuwbaar op land opgewekt moet worden. Aan deze doelstelling is geen techniek gekoppeld, maar de verwachting is dat dit tot 2030 met name wind op land en zonnevelden zullen zijn (Nijpels, 2018).

Het uitbreiden van de duurzame energieopwekking gaat langzaam. In 2017 had Nederland het op één na kleinste aandeel duurzame energie van alle Europese landen, namelijk 6,6% (EuroStat, 2019). Dit komt door een aantal knelpunten. Energieopwekking met behulp van windenergie en zonnevelden legt een groter beslag op de ruimte dan de huidige manier van energieopwekking (PBL, 2013). Een deel van de knelpunten is dan ook ruimtelijk, in de vorm van wet- en regelgeving omtrent natuur, veiligheid en radarverstoring (RVO, 2017; RVO, 2018). Maar een groter knelpunt is het verkrijgen van acceptatie voor een duurzaam energieproject, met name windenergieprojecten (RVO, 2017; RVO, 2018; Devine-Wright, 2005a). Hier wordt ook wel naar gerefereerd als het NIMBY-effect (Not In My Back Yard) (Devine, 2011; Devine-Wright, 2017; Fischel, 2001). Het bestaan van dit effect wordt tegengesproken door andere onderzoekers, die de verklaring van het uitblijven van acceptatie zoeken in de mogelijkheden van mensen om betrokken te zijn bij het besluitvormingsproces over duurzame energieprojecten (Wolsink, 2007; Wolsink & Breukers, 2007; Wolsink & Breukers, 2010).

1.2 Procesparticipatie als oplossing?

In 1969 sprak Arnstein over verschillende manieren waarop burgers betrokken kunnen worden bij een besluitvormingsproces. Haar theorie wordt ook wel de participatieladder genoemd, waarbij de betrokkenheid per trede intensiever wordt, oplopend van manipulatie met minimale betrokkenheid van burgers tot burgercontrole met maximale betrokkenheid (Arnstein, 1969). Onderzoek naar de houding van de samenleving tegenover het opwekken van duurzame energie laat zien dat mensen positief staan tegenover meer inmenging in het ontwikkelen van duurzame energieprojecten (bijvoorbeeld Devine-Wright, 2005b; Gross, 2007; Upham, 2007; Upreti, 2004). Ook kan procesparticipatie het proces om tot een duurzame energievoorziening te komen versnellen (Mendonça et al., 2009). Loiselle et al. (2016) en Conrad & Hilchey (2011) geven aan dat procesparticipatie de betrokkenheid van de maatschappij bij de energietransitie kan verbeteren, de maatschappij kennis bij kan brengen, de lokale ruimtelijke kennis kan verbeteren en het bewustzijn over de nut en noodzaak van de energietransitie kan vergroten. Windenergieprojecten met een grote mate van participatie hebben meer kans op geaccepteerd te worden en succesvol te zijn (McLaren Loring, 2007). Het vroegtijdig betrekken van de stakeholders uit de omgeving bij een project kan eraan bijdragen dat de verandering van de leefomgeving veroorzaakt door een project meer geaccepteerd wordt dan wanneer in een latere fase stakeholders betrokken worden en conflicten ontstaan (Biggs et al., 2010). Participanten in een vroeg stadium betrekken is van belang voor het gevoel van rechtvaardigheid over het proces (het proces is op een rechtvaardige manier doorlopen) en kan gerechtigheid voor en acceptatie door de lokale gemeenschap bevorderen (Wolsink, 2010; Wolsink, 2017).

De wetenschappelijke literatuur noemt ook kanttekeningen van participatieprocessen. Participatieprocessen kunnen kostbaar en tijdrovend zijn, en investeringen in deze processen vinden plaats voordat zeker is of een project wel doorgaat (Heffron & Haynes, 2014). Ook kan het zijn dat de groep die participeert slechts een eenzijdig beeld geeft van wat er speelt omdat de zwijgende meerderheid niet op participatieactiviteiten af komt (Arceneaux & Butler, 2015). Aitken et al. (2008) stellen dat participanten weinig invloed hebben op participatieprocessen. Ze zijn vaak alleen in staat om de uitkomst te vertragen, niet te beïnvloeden (Aitken et al., 2008). Als omwonenden niet het gevoel hebben dat ze hebben kunnen participeren, kan dit de acceptatie van een windenergieproject in de weg staan (Janhunen et al., 2017). Uit het proefschrift van Akerboom (2018) blijkt dat de manier waarop procesparticipatie bij windenergieprojecten nu plaatsvindt in Nederland vaak voelt als “een vakje aanvinken”, waardoor participanten niet het gevoel hebben dat ze wat in te brengen hebben in het proces.

Ondanks de kanttekeningen wordt procesparticipatie over het algemeen gezien als een middel om betrokkenheid bij duurzame energieprojecten te bevorderen, ook in Nederland. In 2007 is een commissie opgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat om het versnellen van de besluitvorming van infrastructurele projecten te onderzoeken: de Commissie Elverding. Doel van het onderzoek was een advies geven over hoe procesgang en inhoud van besluiten zo ingericht kunnen worden dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen, omdat alleen dan besluiten ook daadwerkelijk sneller worden genomen (Commissie Elverding, 2008, p.4). Eén van de adviezen die door de Commissie is gegeven, is “eerdere en ruimere participatie van betrokkenen” (Commissie Elverding, 2008, p.14).

1.3 Wettelijke verplichting van procesparticipatie

Het advies van de Commissie Elverding heeft zijn doorwerking gehad in meerdere beleidsdocumenten van de nationale overheid. Zo worden de adviezen van de Commissie Elverding in de memorie van toelichting van de Crisis- en Herstelwet genoemd (Crisis- en Herstelwet, 2009). In de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt gesteld dat de principes van het advies van de Commissie Elverding gebruikt worden om tot een eenvoudig en samenhangend wettelijk stelsel te komen in de vorm van het voorontwerp van de nieuwe Omgevingswet en het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Uit de internetconsultatie over de stelselwijziging van het omgevingsrecht blijkt dat de verankering van de ‘Elverding-benadering’ als belangrijkste winst van het Projectbesluit wordt gezien (Schultz van Haegen, 2012; Programmadirectie Eenvoudig Beter, 2012).

Ook in de Tweede Kamer is veel aandacht geweest voor procesparticipatie. Zo wordt in een motie van de Kamerleden Wiegman-van Meppelen Schepping en Kuiken¹ gevraagd om in voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet te evalueren hoe het advies van de Commissie Elverding met de Crisis- en Herstelwet realiteit is geworden. De Kamerleden Dik-Faber en Van Veldhoven verzoeken de regering

1 Motie 33135-28, vergaderjaar 2011-2012, 25 juni 2012.

in hun motie² om na te gaan in hoeverre de Code Maatschappelijke Participatie³ een plek kan krijgen in de nieuwe Omgevingswet, welk verzoek ze herhalen in een meer recente motie.⁴ Het Kamerlid De Graaf stelt in zijn motie⁵ dat omwonenden van windparken tot nog toe amper of geen inspraak hebben gehad op de bouw van windturbines in hun omgeving. In de motie van de Kamerleden Mulder en Dik-Faber⁶ wordt de regering met spoed verzocht om werk te maken van de verankering van de verplichting voor energieprojecten om een participatieplan op te stellen. Dit wordt verzocht naar aanleiding van de toenemende boosheid over de aanwijzing van windenergiegebieden op land. In een kamerbrief van februari 2016 noemt minister Kamp omgevingsmanagement van cruciaal belang om de energietransitie te realiseren (Kamp, 2016).

De nieuwe Omgevingswet, die per 1 januari 2021 in werking treedt, maakt - met in acht neming van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over procesparticipatie, het advies van de Commissie Elverding en de politieke aandacht voor participatie - vroegtijdige procesparticipatie wettelijk verplicht. Vroegtijdige procesparticipatie wordt wettelijk verplicht voor het instrument Projectbesluit. Het Projectbesluit wordt toegepast bij projecten met een publiek provinciaal, nationaal of waterstaatsbelang, waaronder windparken tussen de 5-100 MW en zonnenvelden vanaf 50 MW (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn, 2017). De meeste windparken die ontwikkeld worden vallen binnen deze bandbreedte (WindStats.nl, 2018), waardoor na invoering van de Omgevingswet vroegtijdige procesparticipatie zoals beschreven in de Omgevingswet bij de meeste, zo niet alle, wind op land projecten vanaf dat moment verplicht is. Als de projectprocedure wordt toegepast, gelden naast de uniforme openbare voorbereidingsprocedure aanvullende regels over participatie (Afdeling 5.2 Omgevingswet, 2016). Het bevoegd gezag moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken gaan worden. Daarnaast moet een verkenning uitgevoerd worden, waarbij een ieder mogelijke oplossingen kunnen aandragen waar deskundigen adviezen over moeten uitbrengen (Afdeling 5.2 Omgevingswet, 2016; Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn, 2017).

1.4 Aanleiding en onderzoeksvragen

De wetgever gaat vroegtijdige procesparticipatie wettelijk verplichten. De politieke aandacht die daar één van de redenen voor was, laat zien dat de wetgever wil en verwacht dat de betrokkenheid van burgers bij ontwikkelingen in de fysieke ruimte en met name energieprojecten wordt bevorderd ten opzichte van nu. Bij windenergieprojecten wordt veel inspanning geleverd om omwonenden bij het project te betrekken vanwege de weerstand die al langer tegen windenergie bestaat. Dit gebeurt in de vorm van vroegtijdige procesparticipatie. De Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, die is opgesteld door de branchevereniging en natuur- en milieuorganisaties, waarborgt het toepassen van procesparticipatie bij windenergieprojecten (NWEA et al., 2016). Uit de evaluatie van de gedragscode blijkt dat veel projectontwikkelaars al bezig zijn met het toepassen van procesparticipatie en dat hierin

2 Motie 29385-78, vergaderjaar 2013-2014, 12 november 2013.

3 Deze code beschrijft hoe het besluitvormingsproces over infrastructurele, ruimtelijke en transportopgaven doorlopen kan worden en hoe belanghebbenden daarbij betrokken dienen te worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

4 Motie 33962-177, vergaderjaar 2014-2015, 1 juli 2015.

5 Motie 33612-6, vergaderjaar 2012-2013, 25 juni 2013.

6 Motie 33612-33, vergaderjaar 2013-2014, 24 april 2014.

binnen de windsector ervaring is opgebouwd (Bosch & van Rijn, 2016).

De ervaringen die er in de huidige praktijk al zijn met vroegtijdige procesparticipatie kunnen gebruikt worden om na te gaan hoe de verwachtingen van de wetgever zich tot de praktijk verhouden.

Wolsink heeft veel onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van mensen en stakeholders bij wind-energieprojecten in Nederland. Wolsink stelt dat, om weerstand tegen te kunnen gaan en besluitvorming te kunnen legitimeren, meer samenwerking gezocht moet worden met lokale stakeholders, meer coproductie moet optreden en vroegtijdige participatie geïnstitutionaliseerd moet worden (Wolsink & Breukers, 2007; Wolsink & Breukers, 2010). Het is namelijk niet zozeer de weerstand die ontwikkelingen van windparken moeizaam doet laten verlopen, maar de manier waarop inspraak is geregeld en mensen betrokken worden (Wolsink, 2000). Er komt een zekere urgentie naar voren uit zijn onderzoeken en hij pleit voor een drastische verandering van de huidige aanpak van procesparticipatie.

De inzichten van Wolsink sluiten aan op de verwachtingen van de wetgever. Voorliggend onderzoek bouwt voort op de inzichten van Wolsink door te onderzoeken wat er in de huidige praktijk al wordt gedaan met vroegtijdige procesparticipatie, wat de ervaringen daarmee zijn, en na te gaan hoe de verwachtingen van de wetgever zich daartoe verhouden.

Voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe verhouden de verwachtingen van de wetgever omtrent de wettelijke verplichting van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet zich tot de ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie bij windenergieprojecten in Nederland?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet over vroegtijdige procesparticipatie?
2. Wat zijn de verwachtingen van de wetgever over het verloop en de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet?
3. Wat zijn de ervaringen met het verloop en de uitkomsten van reeds uitgevoerde vroegtijdige participatieprocessen bij windenergieprojecten in Nederland?
4. Hoe verhouden de verwachtingen van de wetgever zich tot de ervaringen uit de huidige praktijk?
5. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden per betrokken partij naar aanleiding van de vergelijking tussen ervaringen in de huidige praktijk en de verwachtingen van de wetgever?

1.5 Afbakening

Dit onderzoek focust zich op windenergieprojecten in Nederland. Deze projecten hebben al lang te maken met de vraag hoe mensen betrokken kunnen worden bij de besluitvorming en hebben daardoor ervaring met vroegtijdige procesparticipatie.

De ambitie uit het Nederlandse Klimaatakkoord om 35 TWh duurzame energie op land op te wekken in 2030 is een grote uitdaging. Van alle duurzame energietechnologieën is wind het efficiëntst en neemt het de minste ruimte in (Bosch & van Rijn, 2018). Nu zal in de toekomst niet alle duurzame energie opgewekt worden met windenergie, maar omdat windenergie het meest efficiënt is, zal het aandeel windenergie hoe dan ook gaan toenemen de komende jaren (Nijpels, 2018). In 2017 werd 6,3 TWh duurzame energie opgewekt in Nederland met 1981 windturbines met een geïnstalleerd

vermogen van 3,25 GW (CBS, 2018). Op dit moment staan er 2324 windturbines in Nederland met een geïnstalleerd vermogen van in totaal 4,43 GW (windstats.nl, 2019, 13-06-2019). Die wekken ongeveer 8 TWh aan duurzame energie op. Om de ambitie te halen, moet daar nog ongeveer 27 TWh aan duurzame energieopwekking bijkomen.

In de komende jaren zullen veel windenergieprojecten ontwikkeld worden. De meeste van deze windenergieprojecten zullen onder het Projectbesluit vallen, omdat ze tussen de 5-100 MW zullen zijn. Hierdoor zullen deze projecten de wettelijke verplichte vroegtijdige procesparticipatie uit de Omgevingswet moeten gaan toepassen (Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn, 2017).

In vergelijking tot andere duurzame vormen van energieopwekking wordt voor windenergie op dit moment de meeste inspanning geleverd voor procesparticipatie. De ervaring met windenergie kan waarschijnlijk de meeste inzichten geven in het verloop en de uitkomsten van vrijwillig toegepaste vroegtijdige procesparticipatie. Er wordt naar alle activiteiten en inspanningen gekeken die geleverd worden voor een participatieproces, dus ook (juist) de participatie inspanningen die nu bovenwettelijk plaatsvinden. Met bovenwettelijk worden de activiteiten bedoeld die niet onder Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (1992) vallen over inspraak van belanghebbenden.

Doordat de Omgevingswet alleen in Nederland geldt, houdt voorliggend onderzoek dezelfde landsgrenzen aan. De wetgeving is in Nederland overal hetzelfde waardoor verschillende windenergieprojecten uit Nederland met elkaar vergelijkbaar zijn.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat het analytisch kader dat gebruikt wordt om de resultaten van dit onderzoek te analyseren. Hoofdstuk 3 beschrijft de methoden die zijn toegepast in dit onderzoek. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de literatuurstudie en interviews over de wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet omtrent procesparticipatie en de verwachtingen van de wetgever over vroegtijdige procesparticipatie (deelvraag 1 en 2). Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van de interviews over de ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie (deelvraag 3). Hoofdstuk 6 bevat een vergelijking tussen de resultaten van de wettelijke voorschriften, de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen uit de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie (deelvraag 4). Hoofdstuk 7 bespreekt dit onderzoek in het licht van andere inzichten over procesparticipatie in Nederland en de bredere bestaande wetenschappelijke literatuur over procesparticipatie. Hoofdstuk 8 presenteert de conclusies. In hoofdstuk 9 worden aanbevelingen gegeven aan de nationale overheid, lokale overheid en initiatiefnemers van participatieprocessen (deelvraag 5), suggesties genoemd voor nader wetenschappelijk onderzoek en aandachtspunten genoemd die ondanks de aanbevelingen blijven bestaan.

2. Analytisch kader

Dit hoofdstuk legt uit hoe tot het analytisch kader van voorliggend onderzoek is gekomen. Het analytisch kader wordt gebruikt om de resultaten van dit onderzoek te organiseren zodat een vergelijking gemaakt kan worden tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk.

2.1 Definities omtrent vroegtijdige procesparticipatie

De focus van dit onderzoek ligt nadrukkelijk op vroegtijdige procesparticipatie, omdat deze term letterlijk wordt genoemd in de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt een impuls te geven aan bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking, waar het toepassen van de participatieve aanpak onder valt (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014). De participatieve aanpak wordt omschreven als “het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit” (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 389). De nota van Toelichting Omgevingsbesluit voegt hieraan toe dat participatie inhoudt dat “burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over omgevingsvisies, plannen, programma’s, projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving worden betrokken. [...] Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat” (Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, 2018, p. 131). Vroegtijdig betekent dus de fase waarin een project of beleid wordt ontwikkeld of vormgegeven en waarin nog geen besluiten zijn genomen. Het gaat nadrukkelijk niet om de formele inspraakprocedure uit Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (1992), maar om een vormvrij, interactief proces met belanghebbenden in de ontwikkelfase.

Participatie wordt in veel verschillende contexten en wetenschapsdomeinen gebruikt. Dit heeft geleid tot verschillende interpretaties van participatie (Lawrence, 2006). Dit onderzoek focust zich op procesparticipatie, ook wel publieke participatie genoemd. Smith (1983) definieert “public participation” als een verzameling van processen, vormgegeven om het publiek te consulteren, betrekken en informeren zodat degene die te maken krijgen met een beslissing invloed kunnen uitoefenen op die beslissing. In de windsector wordt de volgende definitie van procesparticipatie gebruikt: het betrekken van en de dialoog aangaan met de omwonenden van een toekomstig windenergieproject bij de locatiekeuze, ontwikkeling, bouw en exploitatie van een windproject (NWEA et al., 2016). Vroegtijdige procesparticipatie in dit onderzoek houdt in: het betrekken van belanghebbenden (zijnde omwonenden van een toekomstig windpark, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij de ontwikkeling van en besluitvorming over een windenergieproject.

In dit onderzoek worden naast deze definitie over vroegtijdige procesparticipatie de volgende definities gebruikt:

- **Initiatiefnemer:** de initiatiefnemer van een windenergieproject, ook wel een projectontwikkelaar.
- **Bevoegd gezag:** de overheidsinstantie die besluit of een windenergieproject wel of niet ontwikkeld mag worden en de vergunningen verleent voor het windenergieproject, maar ook het ambtelijk apparaat dat zich bezighoudt met het organiseren van een participatieproces.

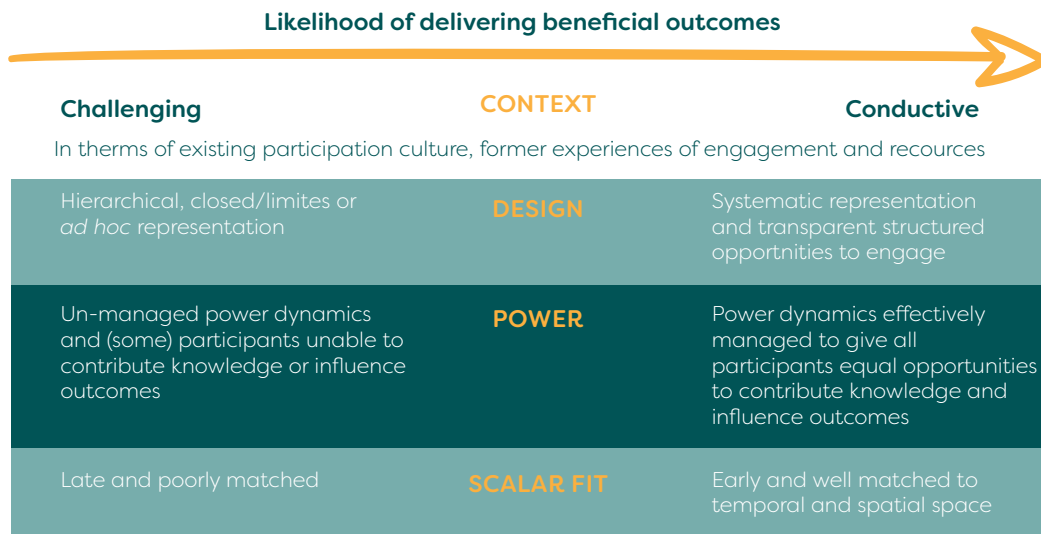
- **Participant:** omwonenden van een toekomstig windpark, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Partijen die in de omgeving wonen waar een windenergieproject ontwikkeld wordt of die daar belangen hebben en die deelnemen aan het participatieproces.
- **Initiatiefnemer van het participatieproces:** de partij die het initiatief neemt voor het participatieproces, die het participatieproces aankondigt en vormgeeft.

2.2 Beïnvloedende factoren van vroegtijdige procesparticipatie

Om het verloop en de uitkomst van vroegtijdige participatieprocessen in de huidige praktijk te analyseren wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de ‘theory of participation’ van Reed et al. (2018). De ‘theory of participation’ is gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie naar het verloop van participatieprocessen en de uitkomsten daarvan en doet een eerste poging om een gegeneraliseerd beeld van participatie te presenteren. Het is een praktisch hulpmiddel voor initiatiefnemers van participatieprocessen, omdat een theoretisch onderbouwde aanpak van procesparticipatie kan helpen bij het verbeteren van de uitkomsten van besluitvormingsprocessen omtrent milieu gerelateerde onderwerpen (Reed et al., 2018).

Er is gekozen voor de hierboven genoemde theorie omdat deze een praktisch hulpmiddel is en een gegeneraliseerd beeld van procesparticipatie schetst. Daardoor is de analyse van ervaringen met participatieprocessen in de huidige praktijk mogelijk. De theorie maakt een vertaalslag van theorie naar praktijk en is gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie naar het verloop en uitkomsten van participatieprocessen. Het is de meest recente theorie voor het analyseren van procesparticipatie.

Reed et al. (2018) noemen vier factoren die het verloop van vroegtijdige participatieprocessen beïnvloeden, namelijk: context, vormgeving, macht en schaal (tijd en ruimte) (zie figuur 1). Deze factoren worden in voorliggend onderzoek gebruikt om het verloop van participatieprocessen bij windenergieprojecten uit de huidige praktijk te analyseren.



Figuur 1 - Schematische weergave van de 'theory of participation' van Reed et al. (2018). De vier factoren zijn 'context', 'design', 'power' en 'scalar fit', respectievelijk vertaald naar context, vormgeving, machtsverhoudingen en schaal (tijd en ruimte).

De theorie gebruikt een normatieve schaal om aan te geven hoe de factoren invloed kunnen hebben op de uitkomsten van participatieprocessen (zie figuur 1). Om tot 'beneficial outcomes'⁷ te kunnen komen, moeten de factoren op een bepaalde manier worden toegepast. Deze normatieve schaalverdeling wordt voor de analyse van voorliggend onderzoek buiten beschouwing gelaten. De theorie wordt gebruikt als analytisch kader om de resultaten te organiseren en niet om de praktijk op een normatieve manier te toetsen. Uit bovenstaande figuur wordt dus alleen gebruik gemaakt van de factoren die van invloed zijn op het verloop van het proces, en niet op de manier waarop deze factoren in acht genomen moeten worden om bepaalde uitkomsten te kunnen bewerkstelligen.

Er is voor gekozen om niet normatief te toetsen omdat onderzocht wordt hoe procesparticipatie in de huidige praktijk verloopt, zonder waardeoordeel. Op die manier kunnen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen uit de huidige praktijk met elkaar vergeleken worden. Door de vergelijking kunnen aanbevelingen gedaan worden voor de toekomstige praktijk onder de Omgevingswet op basis van de ervaringen uit de huidige praktijk.

De analyse van vroegtijdige participatieprocessen vindt op projectniveau plaats.

Voor de tijdschaal is geen onderscheid tussen de onderzochte projecten aangezien alleen wordt gekeken naar vroegtijdige procesparticipatie die voorafgaand aan de formele besluitvormingsprocedure plaatsvindt. De tijdschaal en timing van alle projecten zijn daarom hetzelfde en leveren geen onderscheid op in de invloed op het verloop van een participatieproces. Dit geldt ook voor de factor ruimtelijke schaal. Omdat de analyse van vroegtijdige participatieprocessen op projectniveau wordt uitgevoerd, geldt voor alle onderzochte projecten dat deze op lokale schaal plaatsvinden, binnen een

⁷ Met gunstige uitkomsten ('beneficial outcomes') doelen Reed et al. (2018) op het feit dat participatieprocessen kunnen leiden tot een situatie waarin participanten meer geneigd zijn een plan of project te steunen en accepteren.

afgekaderd gebied. Op ruimtelijke schaal is er geen onderscheid tussen de onderzochte projecten aangezien alle onderzochte projecten een gelijke ruimtelijke afbakening hebben (namelijk een windproject binnen een gemeente, dus op lokale schaal). Participatieprocessen worden wel beïnvloed door beleid of besluiten die op een andere ruimtelijke schaal worden gemaakt (zoals bijvoorbeeld de nationale doelstellingen), maar op projectniveau hebben alle projecten hiermee te maken, waardoor ook deze variëteit van ruimtelijke schaal geen onderscheid maakt tussen onderzochte projecten.

De keuze om de factor schaal (tijd en ruimte) niet mee te nemen in de analyse en alleen de factoren vormgeving, context en machtsverhoudingen te gebruiken, wordt ondersteund door andere wetenschappelijke literatuur over analytische kaders. Yang & Pandey (2011) hebben veel analytische kaders voor het evalueren van participatieprocessen bestudeerd en noemen vier factoren die het verloop en uitkomsten van een participatieproces verklaren: hoe wordt men betrokken, karakteristieken van de participanten, de machtsverhoudingen en de omgeving of context. De twee factoren hoe men betrokken wordt en de karakteristieken van participanten passen binnen de factor vormgeving van Reed et al. (2018). Ook Hoon Chua et al. (2018) noemen de mate van betrokkenheid van participanten (wat in de factor vormgeving past van Reed et al. (2018)), de rol van de context en machtsverhoudingen als verklarende factoren voor de uitkomsten van een participatieproces.

Omdat de analyse van vroegtijdige procesparticipatie op projectniveau plaatsvindt en hier geen onderscheid is voor de tijd- en ruimtelijke schaal en omdat in andere wetenschappelijke literatuur ook de factoren vormgeving, context en machtsverhoudingen worden genoemd, worden de volgende factoren in dit onderzoek gebruikt om het verloop van participatieprocessen op een verklarende manier te analyseren:

1. De **vormgeving** van het participatieproces. Dit geeft aan wie wanneer wordt betrokken en op welke manier men wordt betrokken. Het gaat om de activiteiten die worden georganiseerd, de manier waarop informatie wordt gedeeld en de contactmomenten die er zijn met participanten (Reed et al., 2018; Yang & Pandey, 2011).
2. De **context** van het participatieproces. Dit geeft een beeld van de huidige stand van zaken in het gebied waar het windpark ontwikkeld gaat worden (Reed et al., 2018). Het wordt gekenmerkt door onder andere gebeurtenissen en ervaringen uit het verleden, de politieke kleur van het gebied en het al dan niet bestaande vertrouwen in de overheid. De context beïnvloedt de waarden waarmee participanten het participatieproces in gaan (Webler & Tuler, 2000).
3. De **machtsverhoudingen** in het participatieproces. Deze worden bepaald door de mate waarin participanten invloed kunnen uitoefenen op de te nemen beslissing en de macht om te bepalen wie wanneer op welke manier mee mag doen aan het participatieproces (Newig et al., 2017; Reed et al., 2018).

2.3 Duidende aspecten van vroegtijdige procesparticipatie

Om de factoren uit de 'theory of participation' te duiden, is in de literatuur gezocht naar aspecten van procesparticipatie die het mogelijk maken om de rol van de factoren op het verloop van een vroegtijdig participatieproces te analyseren. Dit was nodig om de vraagstelling voor de interviews te bepalen en zo meer inzicht te krijgen in de invloed van de factoren op het verloop en de uitkomsten van vroegtijdige participatieprocessen.

Reed et al. (2018) noemen zelf ook aspecten voor de door hen geformuleerde factoren van het verloop van een participatieproces. De **vormgeving** bestaat volgens hen uit wie betrokken wordt, informatievoorziening en -uitwisseling en de manier waarop participanten betrokken worden. De context van een participatieproces wordt bepaald door de lokale socio-economische, culturele en institutionele context van een gebied waar een windenergieproject ontwikkeld wordt en door de middelen (financiën, kennis, tijd) die beschikbaar zijn. De machtsverhoudingen zijn afhankelijk van de mate waarin participanten transparante mogelijkheden krijgen om de uitkomst te beïnvloeden, lokale machtsverhoudingen en de waarden van participanten.

Als aanvulling hierop is literatuuronderzoek gedaan naar andere aspecten die de factoren kunnen duiden. Er is veel onderzoek gedaan naar de **vormgeving** van een participatieproces en aan welke voorwaarden dat kan voldoen. Bryson et al. (2012) hebben een richtlijn geschreven voor het vormgeven van een participatieproces. Stappen hierin zijn: participanten op een voor hen gewenste en passende manier betrekken; met participanten werken om de legitimiteit en het effectieve leiderschap te bevorderen; middelen zoeken voor en door participatie; regels en structuren creëren om het proces te sturen; inclusieve processen gebruiken om diversiteit te bevorderen; machtsverhoudingen managen en; gebruikmaken van informatie, communicatie en technologie. De hoofdpunten van deze richtlijn zijn ook terug te vinden in Gelders et al. (2010), Rowe & Frewer (2000), Luyet et al. (2012), Nkoana et al. (2017) en de National Research Council (NRC) (2008), die allen aangeven dat de vormgeving van een participatieproces afhankelijk is van wie betrokken wordt door middel van het analyseren en karakteriseren van belanghebbenden, hoe men betrokken wordt door de keuze van een participatiemethode en het beschikbaar stellen van informatie op een transparante manier. Andere bronnen noemen ook dergelijke voorwaarden, zoals de mate van betrokkenheid of de diepte van het participatieproces (bijvoorbeeld Arnstein, 1969; Davidson, 1998; Jager-Vreugdenhil, 2011) en de actoren die in het proces worden betrokken of de breedte van het participatieproces (Prell et al., 2008; Lindenberg & Crosby, 1981; Jager-Vreugdenhil, 2011). Op basis van aanvullend literatuuronderzoek zijn voor dit onderzoek de volgende aspecten gekozen om de factor vormgeving te duiden:

- wie wordt betrokken;
- hoe worden participanten betrokken; en
- hoe is informatie beschikbaar gesteld en gecommuniceerd.

De invloed van de **context** op het verloop van een participatieproces wordt benoemd door Abelson et al. (2007). Zij stellen dat de rol van de bestaande politieke, sociale en economische situatie op het verloop net zo belangrijk is als het kiezen van de juiste vormgeving. Ook Gelders et al. (2010), Lovrić & Lovrić (2018), Luyet et al. (2012) en Bryson et al. (2012) benoemen de context als van invloed zijnde op het verloop op het participatieproces en stellen dat dit een belangrijke factor is om het verloop van een participatieproces te evalueren. Het beschikbaar zijn van middelen wordt door Gelders et al. (2010) en NRC (2008) als belangrijk aspect genoemd voor het verloop van een participatieproces. Op basis van aanvullend literatuuronderzoek zijn voor dit onderzoek de volgende aspecten gekozen om de factor context te duiden:

- de rol van de lokale bestaande situatie op politiek, sociaaleconomisch en historisch vlak; en
- de beschikbare middelen.

De invloed van **machtsverhoudingen** op het verloop van een participatieproces wordt benoemd door Hacking & Flynn (2017), die stellen dat machtsverhoudingen tussen participanten, bevoegd gezag en initiatiefnemer gevoelig liggen en de manier waarop participanten invloed kunnen uitoefenen bepalen. Boda (2015) noemt stellingen die gerelateerd zijn aan machtsverhoudingen en die invloed hebben op

het participatieproces, namelijk de historische en contextafhankelijke oorsprong van machtsverhoudingen en het potentieel voor participanten om invloed te kunnen uitoefenen. Machtsverhoudingen worden volgens Newig et al. (2017) bepaald door de mate waarin participanten invloed kunnen uitoefenen op de te nemen beslissing en de macht om te bepalen wie wanneer op welke manier mee mag doen aan het participatieproces. Rowe & Frewer (2000) duiden dit door te stellen dat er duidelijkheid moet zijn waarop invloed is uit te oefenen en in welke mate er invloed uit te oefenen is op de beslissing, iets wat NRC (2008) ook benoemt. Lowndes et al. (2001) stellen dat initiatieven voor participatieprocessen niet altijd worden gesteund door participanten of niet aansluiten op besluitvorming en dat de manier waarop, door wie en wanneer dit initiatief wordt genomen invloed heeft op het verloop van het proces. Bryson et al. (2012) hebben het over procesvormgevers, degenen die bepalen hoe een participatieproces wordt vormgegeven en verloopt. Deze mensen starten een participatieproces, nemen hier het initiatief voor, en hebben daardoor volgens Bryson et al. een grote invloed op hoe het participatieproces verloopt. Op basis van aanvullend literatuuronderzoek zijn voor dit onderzoek de volgende aspecten gekozen om de factor machtsverhoudingen te duiden:

- de invloed die participanten kunnen uitoefenen op de beslissing; en
- het initiatief voor een participatieproces.

Op basis van de door Reed et al. (2018) genoemde aspecten en de aanvullende literatuurstudie worden per factor de volgende aspecten meegenomen in dit onderzoek om de beïnvloedende factoren te duiden en de vraagstelling voor de interviews te bepalen:

Vormgeving:

- Wie wordt betrokken
- Hoe wordt men betrokken
- Hoe is de benodigde informatie beschikbaar gesteld

Context:

- Wat is de rol van de bestaande lokale sociaaleconomische, politieke en historische situatie
- Welke middelen zijn in welke mate beschikbaar

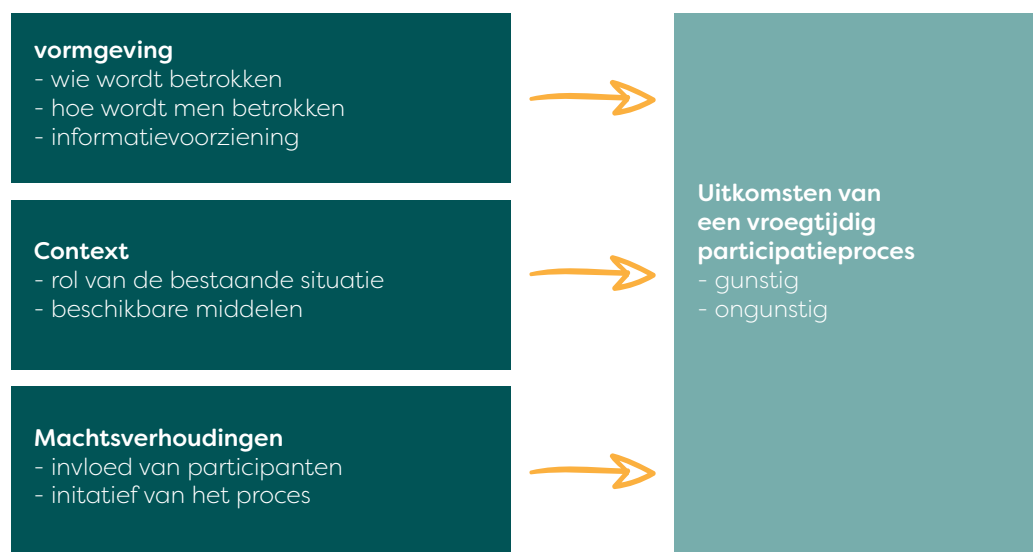
Machtsverhoudingen:

- Hoeveel invloed hebben participanten op het besluit
- Wie neemt het initiatief voor het participatieproces

2.4 Uitkomsten van een vroegtijdig participatieproces

Zoals de 'theory of participation' suggereert en Reed (2008) benoemt, hangt de uitkomst van een participatieproces af van het verloop ervan (Reed et al, 2018; Reed, 2008). Uitkomsten kunnen gunstig zijn, als de factoren uit de 'theory of participation' op een bepaalde manier worden toegepast (zie figuur 1). Met gunstige uitkomsten ('beneficial outcomes') doelen Reed et al. (2018) op het feit dat participatieprocessen kunnen leiden tot een situatie waarin participanten meer geneigd zijn een plan of project te steunen en accepteren. Maar de literatuur laat ook zien dat ongunstige uitkomsten van participatieprocessen bestaan (Reed et al., 2018; Bryson et al, 2012; Heffron & Haynes, 2014; Arceneaux & Butler, 2015; Akerboom, 2018). Ongunstige uitkomsten worden in dit onderzoek uitgelegd als uitkomsten waarbij participanten minder geneigd zijn om een plan of project te steunen of accepteren, oftewel de tegenovergestelde definitie van gunstige uitkomsten van Reed et al. (2018). De uitkomsten van een participatieproces bestempelen als gunstig of ongunstig is afhankelijk van het perspectief van waaruit naar het participatieproces wordt gekeken. In dit onderzoek wordt gekeken vanuit het perspectief van de verwachtingen van de wetgever en zijn de definities op basis van Reed et al. (2018) voldoende om

de verschillende uitkomsten van participatieprocessen uit de huidige praktijk mee te analyseren. Voor de uitkomsten van participatieprocessen wordt gekeken welke verwachtingen de wetgever heeft over de uitkomsten van vroegtijdige participatieprocessen en wat gunstige en ongunstige uitkomsten zijn die in de huidige praktijk optreden. Op deze manier kunnen die met elkaar vergeleken worden. In deze vergelijking wordt geen gebruik gemaakt van de normatieve schaal van Reed et al. (2018), maar worden wel aanbevelingen gedaan voor de toekomstige situatie onder de Omgevingswet op basis van ervaringen uit de huidige praktijk.



Figuur 2 - Schematische weergave van het analytisch kader

3. Methode

Dit onderzoek analyseert de verhouding tussen de verwachtingen van de wetgever over het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie en de ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie. Het analytisch kader maakt het mogelijk om de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk te structureren en te analyseren. Dit onderzoek analyseert dus niet in hoeverre de genoemde aspecten daadwerkelijk invloed hebben op het verloop of de uitkomsten van een participatieproces, maar focust zich op de vergelijking tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk. Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop dit gedaan is.

3.1 Analyse van de wettelijke voorschriften en de verwachtingen van de wetgever

Om te achterhalen welke wettelijke voorschriften de Omgevingswet bevat over vroegtijdige procesparticipatie, zijn de wettekst van de Omgevingswet (2016) de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet (2014), het Omgevingsbesluit (2018) en de Nota van Toelichting op het Omgevingsbesluit (2018) bestudeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de factoren en aspecten uit het analytisch kader.

De wetgever heeft bepaalde verwachtingen over de uitkomsten van vroegtijdige participatieprocessen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017; Aan de slag met de Omgevingswet, 2017). Om tot die uitkomsten te komen, heeft de wetgever ook verwachtingen over hoe een participatieproces onder de Omgevingswet moet verlopen (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018). Deze verwachtingen zijn te vinden in aanvullende literatuur over de Omgevingswet, met name in de Inspiratiegids Participatie (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018). Deze Inspiratiegids is in dit onderzoek gebruikt om de verwachtingen van de wetgever over het verloop van het participatieproces in kaart te brengen. Met behulp van het analytisch kader is in de Inspiratiegids nagegaan welke verwachtingen of omschrijvingen van de gewenste manier waarop een participatieproces verloopt bij welke factor uit het analytisch kader hoort. Hierbij is gebruik gemaakt van de aspecten van de factoren, om uitspraken uit de Inspiratiegids beter te kunnen identificeren. Alle pagina's van de Inspiratiegids zijn bestudeerd, waardoor alle verwachtingen die de wetgever over het verloop heeft uit de Inspiratiegids zijn gefilterd.

Deze methode bevat belangrijke kenmerken van een 'directed qualitative content analysis', waarbij de inhoud van een tekst wordt geanalyseerd aan de hand van een vooraf gevonden theorie (Hsieh & Shannon, 2005). Die theorie is in dit geval de 'theory of participation' en de aspecten die uit het aanvullende literatuuronderzoek zijn gekomen. Verwachtingen over de uitkomst zijn gevonden in de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet en de infographic over brede participatie bij de start (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). De verwachtingen over de uitkomst van vroegtijdige procesparticipatie worden daarin letterlijk genoemd als voordelen die optreden door het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie. Een literatuuronderzoek voorafgaand aan de interviews helpt bij het voorbereiden van de interviews (Dilley, 2000). Het literatuuronderzoek naar de wettelijke verplichtingen en verwachtingen van de wetgever heeft geholpen bij het voorbereiden van de interviews daarover.

Om meer inzicht te krijgen in de verwachtingen van de wetgever en de teksten over de verwachtingen te kunnen duiden, zijn vier interviews gehouden met vijf personen (er heeft één dubbelinterview plaatsgevonden) die zich bezighouden met het opstellen van de Omgevingswet en nadenken over de praktische implementatie hiervan. Drie geïnterviewden zijn medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, één van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en één van landsadvocaat Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn. Deze vier interviews hebben het mogelijk gemaakt om vanuit verschillende perspectieven (juridische consequenties, praktische uitwerking, geest van de Omgevingswet) inzicht te krijgen in de verwachtingen van de wetgever. Op deze manier kon een beter beeld verkregen worden van waar de verwachtingen op gebaseerd zijn en hoe de wetgever de uitwerking van deze verwachtingen voor zich ziet. Bijlage A bevat de namen van personen die zijn geïnterviewd en de vragen die tijdens de interviews zijn gesteld. Bijlage C bevat de verslagen van de interviews.

De literatuurstudie naar de verwachtingen van de wetgever en de aanvullende interviews hierop hebben het mogelijk gemaakt om deelvraag 1 en 2 te beantwoorden:

Wat zijn de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet over vroegtijdige procesparticipatie?

Wat zijn de verwachtingen van de wetgever over het verloop en de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet?

3.2 Analyse van de ervaringen in de huidige praktijk

De interviews over de ervaringen in de huidige praktijk hadden als doel om inzicht te krijgen in hoe vroegtijdige procesparticipatie nu in de praktijk wordt toegepast en wat de ervaringen daarmee zijn: hoe verlopen participatieprocessen nu en welke uitkomsten brengen participatieprocessen met zich mee? Met de ervaringen van de geïnterviewden kan nagegaan worden op welke manier de verwachtingen zich verhouden tot de ervaringen met vroegtijdige procesparticipatie in de huidige praktijk. Er is voor gekozen om alleen gebruik te maken van de resultaten uit de interviews en niet van al bestaande wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp, omdat dit onderzoek specifiek inzicht wil geven in de huidige Nederlandse situatie omtrent windenergieprojecten en dat ontbreekt tot op heden in de bestaande wetenschappelijke literatuur. De inzichten van de interviews worden in de discussie vergeleken met bestaande literatuur over dit onderwerp.

Om de ervaringen in de huidige praktijk in beeld te brengen, zijn zestien interviews gehouden met personen die veel ervaring hebben met vroegtijdige participatieprocessen bij windenergieprojecten. Uit de interviews over de verwachtingen van de wetgever, die eerder zijn gedaan dan de interviews over de ervaringen in de huidige praktijk, bleek dat de wetgever met name verwachtingen heeft over en inspanningen verwacht van de initiatiefnemer van het participatieproces. Dit kan zowel het bevoegd gezag als een initiatiefnemer van een windenergieproject zijn, of een samenwerking tussen beide partijen. Daarom is ervoor gekozen om met name deze mensen, die de rol van initiatiefnemer van het participatieproces op zich nemen of hierover adviseren, te interviewen over hun ervaringen in de huidige praktijk. Ook zijn adviseurs geïnterviewd, die adviseren over het verloop en gunstige uitkomsten van een participatieproces, en branchespecialisten die participatieprocessen van een afstand hebben meegemaakt en zo in staat zijn om de trends in de windsector te duiden. Om ook

het perspectief van participanten mee te nemen in dit onderzoek, zijn de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windenergie (NLVOW), de coöperaties van Nederlandse duurzame energievoöperaties (RESCoopNL) en de Gelderse Natuur- en Milieufederatie (GNMF) geïnterviewd. Dit zijn drie organisaties die respectievelijk omwonenden van (toekomstige) windparken, energievoöperaties en andere belangenorganisaties vertegenwoordigen. Er is voor gekozen om deze organisaties te interviewen en niet willekeurige participanten van een participatieproces, omdat de geïnterviewden vanuit deze organisaties een beeld hebben van wat er in meerdere verschillende projecten gebeurt. Zij weten beter welke zaken invloed hebben op het verloop van het proces en wat verschillende uitkomsten kunnen zijn van een participatieproces.

De geïnterviewden zijn geselecteerd op basis van hun ervaring met variërende windenergieprojecten en participatieprocessen. Het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie is op dit moment niet wettelijk verplicht en gebeurt lang niet bij alle windenergieprojecten. De personen die zijn geïnterviewd zijn bewust gekozen omdat ze procesparticipatie toepassen. Ze passen procesparticipatie toe omdat ze daarmee hetzelfde hopen te bereiken als de wetgever verwacht van de wettelijke verplichting van procesparticipatie, namelijk dat het toepassen van procesparticipatie leidt tot gunstige uitkomsten. Omdat de motivatie van de geïnterviewden om procesparticipatie toe te passen vergelijkbaar is met de verwachtingen van de wetgever, konden de ervaringen met de verwachtingen vergeleken worden. De geïnterviewden hebben geleerd van de praktijk en de manier waarop zij hun projecten nu uitvoeren en participatieprocessen laten verlopen bevat veel informatie over welke zaken het verloop van een participatieproces beïnvloeden en welke uitkomsten een participatieproces met zich mee kan brengen. Geïnterviewden hebben jarenlange ervaring en hebben veel verschillende projecten en participatieprocessen van dichtbij meegemaakt, georganiseerd of over geadviseerd, waardoor hun ervaringen valide zijn om te gebruiken in de analyse van de verwachtingen van de wetgever (Yanow, 2018). Personen die zich niet bezighouden met procesparticipatie zijn niet geïnterviewd voor dit onderzoek, omdat dit onderzoek gaat over de situatie wanneer procesparticipatie wél wordt toegepast, en hoe die situatie zich verhoudt tot de verwachtingen van de wetgever. Een situatie waarin procesparticipatie niet wordt toegepast bevat te weinig van de motivatie die de wetgever verwacht om die ervaringen te vergelijken met de verwachtingen.

Bijlage B bevat de namen van personen die zijn geïnterviewd en de vragen die tijdens de interviews zijn gesteld. Bijlage C bevat de verslagen van de interviews.

De interviews over de ervaringen in de huidige praktijk hebben het mogelijk gemaakt om deelvraag 3 te beantwoorden:

Wat zijn de ervaringen met het verloop en de uitkomsten van reeds uitgevoerde vroegtijdige participatieprocessen bij windenergieprojecten in Nederland?

3.3 Werkwijze interviews

Er is gekozen voor interviews omdat op deze manier veel informatie verzameld kon worden over de ervaringen met procesparticipatie, de verschillende perspectieven hierop en de relaties tussen de partijen die aan het participatieproces meedoen (Yanow, 2018; Elliot et al., 2015; Baarda, 2014). Ervaringen en verwachtingen zijn beter uit te drukken in woorden dan in cijfers en kunnen daardoor het beste achterhaald worden met interviews (Beck & Manuel, 2008). De op deze manier verzamelde informatie maakt het mogelijk om participatieprocessen te begrijpen (Yanow, 2018). Yanow

(2018) stelt ook dat interviews inzicht kunnen geven in de informatie die procesparticipatie beschrijft. Daarom zijn ook over de verwachtingen van de wetgever interviews gehouden, omdat die interviews inzicht kunnen geven in de wettelijke voorschriften en in de Inspiratiegids Participatie.

Interviews worden bepaald door de interactie tussen de geïnterviewde en interviewer waardoor het moeilijk is om achteraf te zeggen of de interviews het resultaat hebben opgeleverd dat van tevoren bedacht was. Daarom is het van belang dat de manier waarop de interviews hebben plaatsgevonden en de resultaten zijn geanalyseerd, transparant is, de resultaten duidelijk zijn en de conclusies overtuigend zijn (Gomez & Jones, 2010). De werkwijze van de interviews en de analyse beschrijven hoe dat in dit onderzoek is gewaarborgd. Door deze punten te waarborgen, biedt dit onderzoek belangrijke inzichten over participatieprocessen in de huidige praktijk en kunnen die inzichten worden gebruikt om de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk te analyseren (Gomez & Jones, 2010).

Er heeft één dubbelinterview plaatsgevonden en één telefonisch interview. De rest van de interviews hebben individueel en face-to-face plaatsgevonden. Op deze manier kon lang gepraat worden over (ingewikkelde) vragen en konden alle verwachtingen en ervaringen uitgebreid besproken worden vanuit het perspectief van de geïnterviewde (Baarda, 2014). Bijlage A en B bevatten lijsten met mensen die geïnterviewd zijn en een topiclijst met een aantal open startvragen die tijdens de interviews gebruikt zijn. Op deze manier konden verschillende onderwerpen aangekaart worden en antwoord verkregen worden op de deelvragen. Naar aanleiding van de startvragen werd doorgevraagd over de genoemde factoren en aspecten. Dit geeft de interviews een semigestructureerd karakter (Baarda, 2014; Yanow, 2018). Door de semigestructureerdheid is het mogelijk om veel informatie uit de interviews te halen waarbij het tegelijkertijd mogelijk blijft om de informatie met elkaar te vergelijken. Alle verzamelde informatie is namelijk te structureren aan de hand van de factoren en aspecten uit het analytisch kader, die gebruikt zijn om de startvragen op te stellen (LeCompte, 2000). Bij de analyse moet rekening gehouden worden met het feit dat een interview niet geheel te sturen is door de interviewer en daardoor interpretaties van geïnterviewden in de onderzoeksresultaten terecht kunnen komen (Yanow, 2014).

Gedurende het interview zijn de taken die Van der Lugt (2007) formuleert gehandhaafd, zoals het gesprek introduceren, vragen stellen, reageren en aanvullende vragen stellen en het gesprek leiden. Als aanvulling hierop is ook de richtlijn van Yanow (2018) voor interviews bestudeerd en nageleefd, hetgeen betekent dat de interviews op een gedegen manier zijn uitgevoerd en de resultaten zo zuiver mogelijk zijn. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die in Bijlage C van dit onderzoek te vinden zijn. De geïnterviewden zijn verdeeld in vijf groepen:

1. Geïnterviewden over de verwachtingen van de wetgever
 - a. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
 - b. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 - c. Landsadvocaat Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn
2. Initiatiefnemers van windenergieprojecten
 - a. Eneco
 - b. Zeeuwind/Deltawind
 - c. Raedthuys Pure Energie
 - d. NWEA (Nederlandse WindEnergie Associatie)

3. Belangenorganisaties
 - a. GNMF (Gelderse Natuur- en Milieufederatie)
 - b. NLVOW (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windenergie)
 - c. RESCoop (Coöperatie vereniging)
 - d. NVDE (Nederlandse Vereniging Duurzame Energie)
4. Adviseurs
 - a. Bureau Burhs
 - b. Bosch & van Rijn
 - c. Public Mediation
 - d. APPM Management Consultants
5. Overheidsinstanties
 - a. DCMR Milieudienst Rijnmond
 - b. Tweede Kamer
 - c. Provincie Gelderland

Groepen 2 t/m 5 bestaan uit geïnterviewden over ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie bij windenergieprojecten. In de resultaten wordt aangegeven welke groepen met welke inzichten zijn gekomen. Op deze manier wordt het mogelijk om de inzichten van verschillende groepen te vergelijken.

De verslagen van de interviews zijn aan de geïnterviewden voorgelegd zodat zij het verslag konden controleren en zo nodig aanvullen (Gomez & Jones, 2010). Op deze manier zijn de resultaten van de interviews minder beïnvloed door de interpretaties van de onderzoeker (Yanow, 2018). Het was voor het doel van dit onderzoek, ervaringen uit de huidige praktijk met windenergieprojecten in kaart brengen en vergelijken met de verwachtingen van de wetgever, voldoende om interviewverslagen te maken van de interviews. Door met verslagen te werken, worden alleen de belangrijkste inzichten uit de interviews genoteerd. Het was nodig om niet meer dan deze inzichten op te nemen in de verslagen, omdat de geschreven verslagen gebruikt zijn voor de analyse. Doordat de geïnterviewden de verslagen hebben kunnen controleren, is gewaarborgd dat alle punten die zij wilden maken vanuit hun perspectief opgenomen zijn in de verslagen.

3.4 Vergelijkende analyse verwachtingen en ervaringen

Het gebruiken van de factoren en duidende aspecten uit het analytisch kader hebben geholpen om de grote hoeveelheid informatie die uit de interviews kwam te organiseren en analyseren. Door gebruik te maken van verschillende factoren en aspecten waren inzichten te groeperen en daardoor beter met elkaar te vergelijken.

De verslagen van de interviews zijn georganiseerd met behulp van het analytisch kader. Alle verslagen zijn uitgedraaid en per verslag is gekeken welke uitspraken gingen over de in het analytisch kader genoemde factoren. Elke factor had een eigen kleur en uitspraken die over dezelfde factor gingen, werden met dezelfde kleur gemarkeerd. Dit zorgde ervoor dat de verslagen daarna doorgelezen konden worden en per factor geanalyseerd konden worden, omdat nu duidelijk was welke uitspraken over welke factor gingen. Het op deze manier organiseren van de resultaten zorgde ervoor dat de resultaten te interpreteren en te analyseren zijn (LeCompte, 2000).

Voor de verwachtingen van de wetgever zijn de uitspraken uit de interviews gekoppeld aan wette-

lijke voorschriften en de achtergronddocumentatie die te vinden waren over de factoren die invloed hebben op het verloop van het proces en over verwachte uitkomsten. Op deze manier konden de wettelijke voorschriften voor en verwachtingen over het verloop van het participatieproces per factor geanalyseerd worden. Dit gold ook voor de verwachte uitkomsten.

Voor de ervaringen in de huidige praktijk zijn de uitspraken uit de interviews over het verloop van een participatieproces ook geanalyseerd door middel van de in het analytisch kader genoemde factoren en aspecten. Uit de interviews zijn per aspect punten gehaald die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van een participatieproces. De ervaringen met de uitkomsten in de huidige praktijk zijn geformuleerd als gunstig en ongunstig, op basis van de 'theory of participation' van Reed et al. (2018).

De resultaten van de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk op deze manier organiseren maakte het mogelijk om deze met elkaar te vergelijken (LeCompte, 2000). De punten die uit de huidige praktijk blijken invloed te hebben op het verloop van een participatieproces zijn naast de verwachtingen van de wetgever over het verloop van een participatieproces gelegd. Zo is nagegaan hoe de verwachtingen van de wetgever zich verhouden tot de ervaringen in de huidige praktijk. Op basis van deze vergelijking en de vergelijking tussen de verwachte uitkomsten en de gunstige en ongunstige uitkomsten uit de huidige praktijk konden aanbevelingen gedaan worden voor betrokken partijen voor de toekomstige situatie onder de Omgevingswet. Door de geïnterviewden in te delen aan de hand van de vijf genoemde groepen, was het daarnaast mogelijk om kritisch te reflecteren op inzichten uit de interviews. Dit heeft meer diepgang aan het onderzoek gegeven en maakte het mogelijk om de analyse in meer detail uit te voeren.

Deze analyse geeft een antwoord op deelvraag 4:

Hoe verhouden de verwachtingen van de wetgever zich tot de ervaringen uit de huidige praktijk?

Ook maakt deze analyse het mogelijk om deelvraag 5 te beantwoorden:

Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden per betrokken partij naar aanleiding van de ervaringen in de huidige praktijk voor de toekomstige praktijk onder de Omgevingswet?

Om overtuigend te zijn, is het van belang dat onderzoeksresultaten van een onderzoek waarbij interviews zijn gebruikt, deze onderzoeksresultaten naast literatuur over, in dit geval, procesparticipatie te leggen en aan te sluiten bij discussies die gevoerd worden over dit onderwerp (Gomez & Jones, 2010). Dit is in de discussie van dit onderzoek gebeurd.

De analyse is op zo'n manier uitgevoerd en gepresenteerd dat deze begrijpelijk is voor de personen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek, omdat iedereen binnen de context van windenergieprojecten ontwikkelen werkt, en de resultaten op basis van die context geformuleerd zijn. Dit verhoogt de validiteit van dit onderzoek (LeCompte, 2000).

4. Resultaten: Wettelijke voorschriften en verwachtingen van de wetgever

Dit hoofdstuk presenteert het antwoord op deelvraag 1 en 2:

Wat zijn de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet over vroegtijdige procesparticipatie?

Wat zijn de verwachtingen van de wetgever over het verloop en de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet?

De antwoorden bestaan uit de resultaten van de literatuurstudie naar en interviews over de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet en de verwachtingen die de wetgever heeft bij het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet. De resultaten worden gepresenteerd aan de hand van de factoren en aspecten uit het analytisch kader.

Wanneer over geïnterviewden wordt gesproken in dit hoofdstuk, wordt bedoeld op groep 1 van de geïnterviewden: de personen die zijn geïnterviewd over de verwachtingen van de wetgever.

4.1 Factoren van vroegtijdige procesparticipatie

4.1.1 Vormgeving van het vroegtijdige participatieproces

Wie wordt betrokken

Op basis van artikel 5.47, vierde lid van de Omgevingswet is het bevoegd gezag wettelijk verplicht om kennis te geven van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken (Omgevingswet, 2016). Artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit beschrijft wie betrokken moet worden (Omgevingsbesluit, 2018):

In de kennisgeving van een Projectbesluit moet worden aangegeven wie betrokken wordt; en De kennisgeving is bereikbaar voor het in de fysieke leefomgeving relevante publiek.

Wettelijk gezien moeten burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken worden, moet gecommuniceerd worden wie betrokken wordt en moet dit vindbaar zijn voor het relevante publiek. Geïnterviewden geven aan dat de verwachting is dat deze wettelijke voorschriften niet veel gaan veranderen ten opzichte van de huidige praktijk, behalve dat onder de Omgevingswet voorafgaand aan het participatieproces schriftelijk gecommuniceerd moet worden wie de initiatiefnemer van het participatieproces betreft bij het participatieproces.

De geest van de Omgevingswet en daarmee de verwachtingen van de wetgever gaan volgens geïnterviewden verder dan de wettelijke voorschriften. Uit de interviews blijkt dat het de wens is van de

wetgever om inwoners van de fysieke leefomgeving waarin een project wordt ontwikkeld te betrekken om de verandering van hun fysieke leefomgeving op een duurzame manier plaats te laten vinden. Er worden uitgebreide processen beschreven waarbij zo veel mogelijk burgers betrokken moeten worden op een voor hen gewenste en passende manier. De geest van de Omgevingswet komt duidelijk naar voren in de Inspiratiegids Participatie. Deze Inspiratiegids geeft tips die de initiatiefnemer van een participatieproces kan gebruiken om het verloop van het participatieproces te bepalen (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018). Geïnterviewden geven aan dat de Inspiratiegids laat zien wat de verwachtingen van de wetgever zijn.

Onderstaand groene kader noemt tips die worden gegeven over wie betrokken zou kunnen worden bij het vroegtijdige participatieproces (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018):

- De doelgroepen die per fase van het project betrokken moeten worden. In de idee fase zijn dit gebruikers van het gebied, in de planfase vertegenwoordigers van belangenorganisaties, in de realisatiefase kennispartners als omgevingsdiensten en specialisten en in de evaluatiefase ervaringsdeskundigen als gebruikers van het gebied en eerder betrokkenen;
- Een aantal vragen die de initiatiefnemer van het participatieproces zichzelf kan stellen, zoals wie is belanghebbende, wie kan je helpen het idee of plan te verbeteren, wie moeten we om een andere reden niet vergeten, van wie weet je al dat hij zich betrokken voelt, welke belangen verwacht je tegen te komen;
- Manieren waarop je als initiatiefnemer van het participatieproces andere doelgroepen kan vinden: in de buurt van je project, op kruispunten in de samenleving, via contactpersonen en via een leefstijlenatlas. De leefstijlen uit de leefstijlenatlas zijn rood (vitaliteit), geel (harmonie), blauw (controle) en groen (zekerheid); en
- Het beschikbaar stellen van een aantal krachtenveldanalyses die gebruikt kunnen worden om in kaart te brengen wie betrokken moet worden. Dit kan gedaan worden met behulp van beweegredenen, machtsposities en invloed, onderling vertrouwen, een netwerkanalyse en een digitale omgevingsscan.

De Inspiratiegids promoot een veel uitgebreidere manier van bepalen wie betrokken moet worden bij een participatieproces dan nu, die ook verdergaat dan de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet. Het laat zien dat de wetgever veel inspanningen verwacht van de initiatiefnemer van het participatieproces voor het betrekken van verschillende groepen participanten bij vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet. Geïnterviewden bevestigen deze verwachting.

Hoe wordt men betrokken

Op basis van artikel 5.47, vierde lid van de Omgevingswet is het bevoegd gezag wettelijk verplicht om kennis te geven van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken (Omgevingswet, 2016). Artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit beschrijft hoe participanten betrokken moeten worden (Omgevingsbesluit, 2018):

- In de kennisgeving van een Projectbesluit wordt de wijze beschreven waarop participanten worden betrokken:
 - Wanneer worden zij betrokken en
 - Waarover zij worden betrokken.
- De kennisgeving moet het voor de fysieke leefomgeving relevante publiek weten te bereiken.

Ook deze wettelijke verplichtingen schrijven voor dat gecommuniceerd moet worden over hoe participanten betrokken worden en dat dat vindbaar moet zijn voor het relevante publiek. Geïnterviewden geven aan dat ook voor dit aspect geldt dat de wettelijke voorschriften weinig veranderen ten opzichte van de huidige praktijk, behalve dat onder de Omgevingswet voorafgaand aan het participatieproces schriftelijk duidelijk gemaakt moet worden hoe de initiatiefnemer van het participatieproces participanten betreft bij het participatieproces. Uit de interviews blijkt dat met het communiceren van de wijze waarop participanten betrokken worden de verwachting is dat de structuur en duidelijkheid van een participatieproces worden verbeterd ten opzichte van nu.

Artikel 5.47, derde lid van de Omgevingswet verplicht het bevoegd gezag om (Omgevingswet, 2016):

- Een ieder in de gelegenheid te stellen om binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

Wettelijk gezien moet een ieder betrokken worden en moet iedereen mee kunnen denken over oplossingen. Met het formuleren van uitgangspunten voor de aan te dragen oplossingen verwachten geïnterviewden dat het duidelijker wordt voor participanten waar de opgave wel en niet over gaat, wat volgens geïnterviewden kan leiden tot een soepeler verloop van het proces.

Artikel 5.51 Omgevingswet (Projectbesluit) en artikel 5.5 Omgevingsbesluit (voorkeursbeslissing) brengen een motiveringsplicht met zich mee waarin het bevoegd gezag moet aangeven:

- Hoe derden zijn betrokken.

Uit de interviews blijkt dat de verwachting is dat deze motiveringsplicht geen verdere wettelijke verplichtingen met zich meebrengt voor wat betreft hoe participanten betrokken moeten worden. Het verplicht de initiatiefnemer van een participatieproces onder de Omgevingswet alleen om schriftelijk duidelijk te maken hoe derden, de participanten, zijn betrokken. Er zijn verder geen wettelijke eisen over de wijze waarop participanten betrokken moeten worden. Geïnterviewden geven aan dat dit gedaan is om het gebruik van maatwerk in stand te houden. Het blijft volgens geïnterviewden namelijk afhankelijk van de omgeving en opgave hoe het participatieproces het beste vormgegeven kan worden.

De Inspiratiegids Participatie noemt ook een aantal tips over hoe participanten betrokken zouden kunnen worden bij het vroegtijdige participatieproces (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018):

- Voorbeelden van werkvormen die per fase van het project toegepast kan worden. In de idee fase zijn dit associatiekaarten, situatieschetsen of scenario's, in de plan-fase zijn dit een Lagerhuisdebat, werken met stellingen en standpunten of een forum, in de realisatiefase zijn dit onderzoeken om grenzen, kosten en baten en mogelijke risico's helder te krijgen en in de evaluatiefase zijn dit gesprekken over de gewenste impact;
- Manieren om verschillende groepen naar aanleiding van hun leefstijl aan tafel te krijgen, zoals creatieve sessies en discussieavonden voor rode types, expertmeetings en klankbordgroepen voor blauwe types, laagdrempelige ontmoetingen op de markt of een wijkfeest voor gele types en een dorpsraad of inloop- of inspraakbijeenkomst voor groene types;
- Ook voor hoe participanten betrokken moeten worden kan gebruik gemaakt worden van de eerder genoemde krachtenveldanalyses;
- Een beschrijving van verschillende rollen die participanten op zich kunnen nemen. Rollen die de doorslag kunnen geven in een participatieproces zijn initiatiefnemer/inspirator/aanjager, activist, verbinder, mogelijkmaker/drempelverlager, kadersteller/toetser, beslisser/afweger, expert/factchecker en regisseur.
- Tips om factoren die voor versnelling en doorbraken zorgen toe te passen. Dit zijn knopen doorhakken, verbinding, gelijkwaardige partners, lef, urgentie, informatie en communicatie, talent benutten, PARTY-cipate, onafhankelijke procesbegeleiding en goede voorbereiding. Ook worden er tips gegeven om met beren op de weg om te gaan: draagvlak, onbekendheid, continuïteit, risico's en aansprakelijkheid, mandaat/zeggenschap, angst voor contact, geld, complexiteit, ongelijkheid, verantwoording, kwaliteit, wet- en regelgeving en (priori)tijd;
- Een interactie-index die kan helpen bij het bepalen van de mate van interactie en beïnvloeding, ter vervanging van de participatieladder, waarmee het volgens de schrijvers de uitdaging is om steeds grotere stappen te zetten op weg naar gelijkwaardige samenwerking. De treden zijn, van grote mate van betrokkenheid naar geringe betrokkenheid: gezamenlijk bestuur, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren;
- Een aantal vragen die de initiatiefnemer van het participatieproces zichzelf kan stellen, zoals wat wil je bereiken met het participatieproces en waarom wil je samenwerken; en
- Een overzicht van gedragscodes en handreikingen om een idee te krijgen welke werkvormen toegepast kunnen worden. Het zijn handreikingen en codes van gemeenten, organisaties, overheidsinstanties en verenigingen die, naast de vele tips van de Inspiratiegids Participatie, ideeën kunnen geven voor hoe participanten betrokken worden bij een vroegtijdig participatieproces.

De Inspiratiegids geeft veel tips over hoe participanten betrokken kunnen worden. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de wetgever ook voor dit aspect verwacht dat de initiatiefnemer van het participatieproces veel inspanning gaat leveren voor het bedenken van de manier waarop verschillende groepen participanten worden betrokken bij vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden dit ook denken. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat participatieprocessen afhankelijk zijn van de samenwerking en interactie tussen participanten en het opbouwen van relaties. Ze verwachten dat onder de Omgevingswet meer aandacht komt voor de manier waarop participanten worden betrokken bij een participatieproces en dat alle betrokken partijen (initiatiefnemer, bevoegd gezag en participant) hier moeite voor gaan doen.

Informatievoorziening

De wetgever beschrijft in het Omgevingsbesluit hoe benodigde informatie beschikbaar gesteld moet worden bij een vroegtijdig participatieproces bij toepassing van het Projectbesluit (Artikel 5.3 Omgevingsbesluit, 2018):

- In de kennisgeving van een Projectbesluit moet aangegeven worden waar aanvullende informatie beschikbaar is;
- Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Ook is Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing.

Wettelijk gezien moet de initiatiefnemer van het participatieproces communiceren waar aanvullende informatie beschikbaar is en moet die informatie op een toegankelijke wijze beschikbaar zijn. Uit de interviews blijkt dat de verwachting is dat deze voorschriften niet veel gaan veranderen ten opzichte van de huidige praktijk, behalve dat onder de Omgevingswet voorafgaand aan het participatieproces schriftelijk duidelijk gemaakt moet worden waar aanvullende informatie beschikbaar is. Geïnterviewden geven aan dat het belangrijk is dat de initiatiefnemer van het participatieproces hier zorg voor draagt en benadrukken daarbij het belang om benodigde informatie ook begrijpelijk te maken voor participanten.

De Inspiratiegids Participatie geeft over het beschikbaar stellen van informatie de volgende tips (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018):

- Het is van belang om voor een gelijke kennispositie voor alle betrokkenen te zorgen. Betrouwbare, begrijpelijke, goed toegankelijke en vindbare informatie moet via verschillende media gecommuniceerd worden;
- Breng cruciale informatie op tijd in; en
- Betrek belanghebbenden bij de verzameling van onderzoeksgegevens door ze te betrekken bij de selectie van het onderzoeksbureau, het bepalen van de onderzoeksvraag en het analyseren van gegevens. Maak de gegevens openbaar.

Ook voor dit aspect geldt dat de Inspiratiegids een uitgebreidere manier van het beschikbaar stellen van benodigde informatie promoot dan de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet. Ook voor het beschikbaar stellen van benodigde informatie verwacht de wetgever veel inspanningen van de initiatiefnemer van het participatieproces onder de Omgevingswet, naast dat wordt verwacht dat de samenwerking met participanten wordt opgezocht voor het doen van onderzoeken. Geïnterviewden bevestigen deze verwachting.

4.1.2 Context van het vroegtijdige participatieproces

Rol van de bestaande lokale situatie

Voor dit aspect zijn geen wettelijke voorschriften opgenomen in het Omgevingsbesluit. Uit de eerder besproken tips uit de Inspiratiegids Participatie kan afgeleid worden dat de context volgens de wetgever een rol zou moeten spelen bij de vormgeving van het vroegtijdige participatieproces. Dit blijkt uit het feit dat de tips sturen op voorbereidende werkzaamheden die plaats moeten vinden voor de start van het participatieproces. Deze werkzaamheden helpen de initiatiefnemer van het participatieproces met het vormgeven van een participatieproces dat aansluit op de behoeften van de participanten uit de omgeving van het project. Ook hier verwacht de wetgever dus inspanningen van de initiatiefnemer van het participatieproces om voor de start van het participatieproces een analyse te maken van de omgeving en op basis daarvan het participatieproces vorm te geven. De context wordt echter niet expliciet benoemd in de wettekst of Inspiratiegids.

Geïnterviewden bevestigen deze verwachting, onder andere in de vorm van beleid omtrent duurzame energieopwekking. Geïnterviewden verwachten dat dit op orde is bij het in werking treden van de Omgevingswet in de vorm van de Regionale Energiestrategieën (RES)⁸. Daarmee kan antwoord gegeven worden op de vraag waarom hier, een vraag waarvan de geïnterviewden aangeven dat het belangrijk is om daar een antwoord op te hebben voor de start van een participatieproces. Volgens geïnterviewden maakt dit de acceptatie van de ontwikkeling van een windenergieproject op de gekozen locatie aannemelijker, waardoor volgens hen het participatieproces gemoedelijker verloopt. Wat volgens geïnterviewden ook invloed heeft op het verloop van een participatieproces, is de mate van de bewustwording over de nut en noodzaak van de energietransitie. Als het beleid niet op orde is of de bewustwording op een bepaalde locatie niet aanwezig is, verwachten geïnterviewden dat het veel tijd kost om voorbij de discussie over nut en noodzaak te komen.

Een andere verwachting is dat het wantrouwen tegen de overheid het verloop van het participatieproces kan beïnvloeden. Uit de interviews blijkt dat door gebeurtenissen in het verleden, waarbij de overheid volgens participanten niet goed heeft gehandeld, onvrede heerst in een omgeving. Als aan een nieuw project wordt begonnen, zit dit wantrouwen nog in de omgeving. De initiatiefnemer van het participatieproces staat dan vanaf het begin af aan op achterstand bij participanten en geïnterviewden geven aan dat het lastig is om deze achterstand in te halen.

8 In de RES staat welke maatregelen in de regio nodig zijn om de afspraken van het Klimaatakkoord na te komen. De RES focust op de gebouwde omgeving (energiebesparing en warmtevoorziening) en elektriciteit (opwekking en infrastructuur). Het is een instrument om te komen tot regionaal gedragen keuzes voor onder andere de opwekking van duurzame elektriciteit die in samenwerking met regionale partijen wordt opgesteld (IPO, UVW en VNG, 2018).

Beschikbare middelen

Voor dit aspect zijn geen wettelijke voorschriften opgenomen in het Omgevingsbesluit. In de Inspiratiegids worden 'geld' en 'tijd' gezien als 'beren op de weg' (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018). Tips die gegeven worden gaan met name over hoe een participatieproces ook zonder grote investeringen een succes kan zijn en dat voldoende tijd genomen moet worden voor interactie. Uit de Inspiratiegids blijkt dat dit een hoofdtaak moet worden voor bijvoorbeeld ambtenaren. Uit de interviews blijkt echter dat geïnterviewden verwachten dat vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet veel geld en veel tijd gaan kosten en om veel inspanning van alle betrokken partijen vragen, meer dan nu het geval is. Wat geld betreft staat dit haaks op wat gesteld wordt in de Inspiratiegids en wat tijd betreft is het op basis van de interviews erg de vraag in hoeverre ambtenaren bereid zijn om daadwerkelijk tijd te maken voor dit soort intensieve processen.

De rol van middelen zoals tijd en geld wordt volgens de geïnterviewden onderschat door de wetgever. Middelen hebben wel degelijk een rol in het verloop van een participatieproces. De verwachting van de wetgever dat een participatieproces zonder middelen kan, neemt de invloed van die middelen niet weg.

4.1.3 Machtsverhoudingen in het vroegtijdige participatieproces

Invloed van de participanten

In de Omgevingswet wordt aangegeven wie bevoegd is om een projectbesluit vast te stellen (artikel 5.44 Omgevingswet, 2016):

- Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan kan een projectbesluit worden vastgesteld. Een projectbesluit wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten, Onze Minister of Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister.

Met Onze Minister wordt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld. Uiteindelijk is het bevoegd gezag aan zet om een besluit te nemen over het al dan niet verlenen van een projectbesluit om een project te kunnen realiseren. Geïnterviewden bevestigen dit. Vanuit de wettelijke voorschriften is de invloed van participanten dus beperkt tot het inbrengen van belangen gedurende het proces. Zij zijn niet degene die het besluit nemen, die macht ligt bij het bevoegd gezag.

Op basis van artikel 5.47, derde lid Omgevingswet mag een ieder oplossingen aandragen voor de opgave van een projectbesluit. Artikel 5.48, derde lid Omgevingswet stelt dat het bevoegd gezag beslist of de voorgedragen mogelijke oplossingen redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen. Hoe met de aangedragen oplossingen moet worden omgegaan wordt beschreven in Artikel 5.51 Omgevingswet die een motiveringsplicht met zich meebrengt:

- Wat is het resultaat van de verkenning geweest; en
- Welke oplossingen zijn aangedragen en welke adviezen zijn daarover uitgebracht.

Geïnterviewden geven aan dat deze wettelijke verplichting de verwachting wekt dat alle ingebrachte oplossingen gelijkwaardig meegenomen gaan worden in de besluitvorming. Maar ze trekken deze verwachting in twijfel. De wet brengt namelijk alleen een motiveringsplicht met zich mee, oftewel het bevoegd gezag hoeft alleen maar aan te geven waarom de aangedragen oplossingen wel of niet zijn meegenomen in het projectbesluit. Het bevoegd gezag wordt niet verplicht om de aangedragen oplossingen gelijkwaardig mee te nemen in de besluitvorming over het projectbesluit. Het is volgens de geïnterviewden de vraag of het bevoegd gezag zich niet comfortabeler voelt bij een wellicht al bestaande oplossing van een initiatiefnemer. Volgens hen bestaat de kans dat de kaders die door het bevoegd gezag gesteld worden voor het aandrazen van oplossingen beïnvloedbaar zijn door de wellicht al bestaande oplossing van een initiatiefnemer. Deze kaders zijn volgens geïnterviewden daarnaast afhankelijk van de manier waarop het beleid omtrent duurzame energieopwekking is opgesteld en of dit überhaupt al is opgesteld. Op basis hiervan stellen geïnterviewden dat het van de houding van het bevoegd gezag afhangt in hoeverre zij bereid is de inbreng van de participanten naast haar eigen beleid en een eventueel al bestaande oplossing te leggen. Deze overweging, in combinatie met het feit dat het bevoegd gezag uiteindelijk een besluit neemt, laat zien dat het bevoegd gezag veel invloed heeft op het al dan niet gelijkwaardig meenemen van aangedragen oplossingen.

Onderdeel van de geest van de Omgevingswet is de uitdaging om steeds grotere stappen te zetten op weg naar gelijkwaardige samenwerking en in het kader van rechtsbescherming te sturen op gelijkwaardigheid in het proces (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018). Ook hieruit blijkt de verwachting van de wetgever dat participatieprocessen onder de Omgevingswet steeds meer gelijkwaardigheid laten optreden tussen participanten, initiatiefnemer en bevoegd gezag. Echter geven geïnterviewden aan dat, ondanks de extra inspanningen die gedaan worden om participanten inbreng te laten leveren op een project, het bevoegd gezag uiteindelijk degene is die het besluit neemt. Met een participatieproces kunnen oplossingen aangedragen worden en belangen uitgesproken worden door participanten, maar het is aan het bevoegd gezag om een besluit te nemen en deze oplossingen wel of niet mee te nemen in die besluitvorming.

Initiatief van het vroegtijdige participatieproces

De wetgever beschrijft in het Omgevingsbesluit wie het initiatief moet nemen voor een vroegtijdig participatieproces bij toepassing van het Projectbesluit (Artikel 5.3 Omgevingsbesluit, 2018):

- Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om de kennisgeving van een Projectbesluit op te stellen en de voortgang van het participatieproces in de gaten te houden; en
- In de kennisgeving van een Projectbesluit moet aangegeven worden wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van de participanten.

Wettelijk gezien moet het bevoegd gezag de kennisgeving publiceren met daarin de beschrijving van het verloop van het participatieproces behorende bij een Projectbesluit, de voortgang van het participatieproces in de gaten houden en aan te geven wat de rolverdeling is van bevoegd gezag en initiatiefnemer. Doordat het bevoegd gezag hierover communiceert, kan volgens geïnterviewden

geconcludeerd worden dat onder de Omgevingswet het initiatief voor een participatieproces bij het bevoegd gezag ligt. Geïnterviewden geven echter aan dat het niet waarschijnlijk is dat het bevoegd gezag alleen het initiatief zal nemen voor een participatieproces, maar dat dit in samenspraak met een initiatiefnemer gaat gebeuren, zeker omdat in de kennisgeving aangegeven moet worden wat de rolverdeling tussen deze twee partijen is. De macht van het bevoegd gezag om initiatief te nemen voor een participatieproces zal onder de Omgevingswet volgens geïnterviewden minder groot zijn dan het wettelijk voorschrift doet vermoeden en dan de wetgever verwacht.

In de Inspiratiegids Participatie wordt met het ‘Stuurwiel volksvertegenwoordigers’, bedoeld voor het bevoegd gezag, een aantal tips gegeven over hoe het bevoegd gezag initiatief kan nemen en zo het verloop van een participatieproces kan sturen (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018):

- Welke rol kan een volksvertegenwoordiger innemen in het participatieproces: koersbepaler/procesontwerper of belangenafweger/verbinder. Welke invoeringsstrategie kiest deze: veranderen, aanpassen, externe focus of interne focus;
- Welke bevoegdheden en invloed heb je, afhankelijk van het instrument dat wordt ingezet;
- Leg eigen accenten door gebruik te maken van de inhoudelijke visie, de wens om mensen, plannen en belangen bij elkaar te brengen en het gebruik van budgetrecht;
- Geef richting aan een participatieproces door inhoudelijke uitgangspunten of spelregels voor het proces op te stellen;
- Zorg ervoor dat iedereen mee kan doen door te sturen op gelijkwaardigheid in het proces en een democratisch verloop van het proces; en
- Rol als toezichthouder of monitor versterken door in gesprek te gaan met initiatiefnemer en participanten over hoe betrekking wordt beleefd en hoe de organisatie is.

De Inspiratiegids suggereert dat het bevoegd gezag invloed kan uitoefenen op het verloop van het participatieproces, met name door eigen accenten toe te voegen aan het participatieproces, inhoudelijke uitgangspunten of spelregels voor het participatieproces op te stellen en de rol als toezichthouder of monitor versterken. Op basis hiervan kan gesteld worden dat bij de wetgever de verwachting leeft dat het bevoegd gezag bepaalt hoe een participatieproces verloopt en wanneer het begint, daar veel moeite in gaat stoppen en daarmee in ieder geval mede initiatief neemt voor een participatieproces. Geïnterviewden bevestigen dat deze verwachting leeft, maar geven aan dat dit niet realistisch is. Dit komt doordat het initiatief van een participatieproces en het verloop ervan in samenspraak met een initiatiefnemer moet worden opgesteld. De verwachting is dat het bevoegd gezag wel macht heeft door eisen te kunnen stellen aan het verloop van het proces, maar de invloed blijft volgens geïnterviewden beperkt.

Daarbij komt dat geïnterviewden aangeven dat grondposities⁹ van initiatiefnemers van invloed zijn op het initiatief van een participatieproces. Als een initiatiefnemer grondposities heeft en kansen ziet om een project te ontwikkelen, zullen zij het initiatief nemen voor een participatieproces. Als het bevoegd gezag dan geen eisen heeft gesteld aan het verloop van het participatieproces, neemt de initiatiefnemer ook het initiatief in bedenken hoe het participatieproces gaat verlopen. Uit de tips van de Inspiratiegids valt af te leiden dat de wetgever verwacht dat onder de Omgevingswet het bevoegd gezag meer kan en zal sturen op het initiatief en daarmee het verloop van een participatieproces, maar dit is niet wettelijk verankerd. Hierdoor wordt de macht van grondposities van een initiatiefnemer niet wettelijk ingekaderd. Deze wettelijke inkadering kan wel op andere manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer het bevoegd gezag beleid heeft opgesteld omtrent windenergieprojecten en bepaalde gebieden heeft aangewezen voor of uitgesloten van de ontwikkeling van windenergieprojecten. Op dat moment moeten initiatiefnemers zich houden aan de geldende wet- en regelgeving.

4.2 Verwachte uitkomsten van het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie

De wetgever heeft de volgende verwachtingen over de gunstige uitkomst van het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017; Aan de slag met de Omgevingswet, 2017):

1. Meer draagvlak voor plannen en beleid;
2. Minder onderzoekslasten door fasering, versobering en hergebruik van onderzoek;
3. Gebruikmaken van de beschikbare expertise door het betrekken van lokale kennis bij planvorming;
4. Tijd- en kostenbesparing door een verkorte formele besluitvormingsprocedure.

Deze verwachte uitkomsten moeten volgens de wetgever leiden tot gedragen besluiten en plannen.

Meer draagvlak voor plannen en beleid

De wetgever verwacht dat het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie meer draagvlak voor plannen en beleid met zich meebrengt. Alle geïnterviewden stellen dat vroegtijdige procesparticipatie veel kan betekenen voor het creëren van acceptatie, maar dat je nooit iedereen mee krijgt of weet te enthousiasmeren. Sommige mensen zijn en blijven tegen of ongeïnteresseerd. Een goed participatieproces biedt geen garantie voor draagvlak of acceptatie. Draagvlak voor een project in de vorm van brede steun vanuit de omgeving voor een besluit wordt tijdens de interviews genoemd als de ultieme uitkomst, maar het doel van een participatieproces zou volgens de geïnterviewden moeten zijn om een zo hoog mogelijk acceptatieniveau te bereiken of om begrip te krijgen voor het besluit, niet zozeer dat alle participanten het eens zijn met het besluit. De begrippen draagvlak en acceptatie verschillen volgens geïnterviewden van betekenis, maar hoe de wetgever deze begrippen interpreteert en wat de wetgever er precies mee bedoelt, is niet terug te vinden in de wetteksten of Inspiratiegids en ook niet duidelijk uit de interviews naar voren gekomen.

⁹ Grondposities zijn de posities waar een windturbine kan komen, omdat op deze positie een contract is gesloten met de grondeigenaar. Alleen de partij die het contract heeft gesloten, mag een windturbine bouwen op die grond.

Wat de investeringen in procesparticipatie ook kunnen opleveren volgens geïnterviewden is sociaal kapitaal. De verwachting is dat een zorgvuldig proces, waarbij ruimte is voor alle belangen en deze belangen serieus worden afgewogen, vertrouwen met zich meebrengt. Door dit vertrouwen kunnen duurzame relaties opgebouwd worden en kan een samenwerking ontstaan die het ontwikkelen van projecten in de toekomst makkelijker kan maken. Daarnaast zou het volgens geïnterviewden, afhankelijk van de instelling van alle betrokkenen van het participatieproces, ook leuk kunnen zijn om samen plannen te maken en projecten te ontwikkelen. Deze uitkomst is volgens geïnterviewden erg afhankelijk van hoe het proces verloopt.

Minder onderzoekslasten

De wetgever verwacht dat met het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie de onderzoekslasten afnemen door fasering van de projectontwikkeling, versobering van de onderzoeken die nodig zijn en het kunnen hergebruiken van al gedane onderzoeken. Geïnterviewden bevestigen deze verwachting en voegen daaraan toe dat andere spelende zaken in de omgeving, die niets met het project te maken hebben, tijdens een participatieproces ook op tafel kunnen komen en zo uit de onderzoeken kunnen blijven. Tijdens een participatieproces over een windenergieproject kan bijvoorbeeld blijken dat veel participanten zich zorgen maken over de veiligheid van speeltoestellen op het schoolplein en dat die zorgen hun houding tegenover het windproject onbewust beïnvloedt in de vorm van wantrouwen tegenover de overheid. Dit soort zaken kunnen dan door het bevoegd gezag buiten de ontwikkeling van het windenergieproject aangepakt worden. Zo worden participanten wel serieus genomen, maar wordt de uitkomst van het participatieproces en het verloop ervan niet beïnvloed door het wantrouwen dat bestaat door het al dan niet aanpakken van andere spelende zaken.

Geïnterviewden geven aan dat de vermindering van onderzoekslasten twijfelachtig is wanneer een ieder oplossingen mag aandragen voor de geformuleerde opgave. Wettelijk gezien moet het bevoegd gezag hier kaders voor stellen en afwegen welke oplossingen wel en niet worden meegenomen, maar geïnterviewden geven aan dat niet wettelijk is vastgelegd aan welke voorwaarden deze kaders moeten voldoen, dus dat nu nog niet duidelijk is of dit voor meer of minder onderzoekslasten gaat zorgen.

Gebruikmaken van de beschikbare expertise

De wetgever verwacht dat door het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie gebruik gemaakt kan worden van lokaal beschikbare expertise en kennis bij de planvorming. Bewoners en gebruikers van een omgeving hebben vaak veel gedetailleerde en gebiedsspecifieke kennis die relevant is voor de ontwikkeling van een windenergieproject die niet bekend is bij een initiatiefnemer of het bevoegd gezag. Geïnterviewden geven aan dat de enige manier om deze kennis in een project te verwerken, is door inbreng op te halen bij bewoners en gebruikers van de omgeving en dat kan in de vorm van een participatieproces. Geïnterviewden geven aan dat een bijkomend voordeel hiervan kan zijn dat door het uitwisselen van kennis het kennisniveau van participanten, initiatiefnemer en bevoegd gezag over windenergie gerelateerde zaken en gebiedsspecifieke zaken kan stijgen.

Tijd- en kostenbesparing

De wetgever verwacht dat door het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie tijd en kosten worden bespaard in de formele besluitvormingsprocedure. Geïnterviewden kunnen deze verwachting beredeneren: wanneer door investeringen aan de voorkant van het proces de acceptatie van een project toeneemt, kan de formele besluitvormingsprocedure soepeler verlopen omdat door de acceptatie waarschijnlijk minder mensen gebruik zullen maken van de mogelijkheid om in beroep

te gaan. Echter stellen alle geïnterviewden dit punt ter discussie. Ze geven aan dat de mogelijkheid om in beroep te gaan onder de Omgevingswet blijft bestaan en verwachten dat die mogelijkheid bij windenergieprojecten altijd benut zal worden, zoals nu ook het geval is. Tijd- en kostenbesparing in de formele besluitvormingsprocedure is op basis van deze redenering twijfelachtig. Daarnaast blijkt uit de Inspiratiegids Participatie dat de wetgever vooral tips geeft over hoe participatieprocessen ook succesvol zijn zonder geld en dat er tijd genomen moet worden voor dit soort processen. Geïnterviewden geven echter aan dat participatieprocessen nu eenmaal veel geld kosten, wat haaks staat op de aanname uit de Inspiratiegids, en dat het de vraag is in hoeverre ambtenaren bereid zijn om de tijd erin te stoppen die nodig is. Als procesparticipatie wordt ingezet in de vorm van interventie bij een vastgelopen project, kan volgens geïnterviewden wel een besparing van tijd en kosten optreden, omdat het project dan weer in beweging komt in plaats van dat het stil blijft staan.

Nemen van gedragen besluiten

De wetgever verwacht dat door het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie de besluiten die het bevoegd gezag neemt gedragen zijn. Dit betekent dat het bevoegd gezag besluiten neemt die aansluiten op de wensen en belangen van de omgeving. Geïnterviewden geven aan dat door procesparticipatie de belangen van omwonenden in een vroeg stadium op tafel komen, zodat deze terug kunnen komen in de ruimtelijke afweging en besluitvorming. Het bevoegd gezag weet beter wat er speelt in de omgeving en kan op basis hiervan een besluit nemen of meerdere belangen in het besluit verwerken. Volgens geïnterviewden maakt dit de kans groter dat het besluit gedragen wordt door de omgeving.

5. Resultaten: Ervaringen in de huidige praktijk

Dit hoofdstuk presenteert het antwoord op deelvraag 3:

Wat zijn de ervaringen met het verloop en de uitkomsten van reeds uitgevoerde vroegtijdige participatieprocessen bij windenergieprojecten in Nederland?

Het antwoord bestaat uit de resultaten van de interviews over de ervaringen van het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie in de huidige praktijk bij windenergieprojecten op land. De resultaten worden gepresenteerd aan de hand van de factoren en aspecten uit het analytisch kader.

In dit hoofdstuk zijn de interviewresultaten van groepen 2 t/m 5 van de geïnterviewden verwerkt:

- Groep 2: initiatiefnemers van windenergieprojecten
- Groep 3: belangenorganisaties
- Groep 4: adviseurs
- Groep 5: overheidsinstanties

In de tekst wordt verwezen naar de cijfers van deze groepen om aan te geven welke groepen welke uitspraken hebben gedaan.

Over het algemeen geven alle genoemde groepen geïnterviewden over de ervaringen in de huidige praktijk aan dat er bij windenergieprojecten al veel gebeurt op het gebied van vroegtijdige procesparticipatie. Dit komt doordat windenergieprojecten vaak op tegenstand stuiten en er vanuit dat oogpunt al langer de noodzaak bestaat om de omgeving van een project te betrekken, wat vaak gebeurt in de vorm van procesparticipatie. Geïnterviewden uit alle groepen geven dan ook aan dat procesparticipatie bij windenergieprojecten onmisbaar is en dat het zonder procesparticipatie onmogelijk is om windenergieprojecten te ontwikkelen in Nederland.

5.1 Factoren van vroegtijdige procesparticipatie

5.1.1 Vormgeving van het vroegtijdige participatieproces

Wie wordt betrokken

Uit de interviews kwamen twee punten naar voren over het aspect wie betrokken wordt die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van het proces: 1) voorbereiding en 2) communicatie.

Vorbereiding

Uit de ervaring van groepen 3 en 4 blijkt dat een goede voorbereiding voorafgaand aan het participatieproces belangrijk is om in kaart te brengen wie wanneer betrokken moet worden bij het participatieproces en dat dit invloed heeft op het verloop van het participatieproces. Deze groepen geven aan dat dit kan in de vorm van een diagnose of analyse van de omgeving van het windenergieproject om in kaart te brengen welke stakeholders er zijn, wat hun belangen zijn, welke groepen

omwonenden er zijn en wat hen kenmerkt. Dit is volgens geïnterviewden van belang omdat met behulp van deze informatie zo veel mogelijk participanten met verschillende achtergronden betrokken kunnen worden. Op deze manier kan een gebalanceerde discussie gefaciliteerd worden. Groep 2 geeft aan dat zij naar hun idee al veel moeite doen om zo veel mogelijk verschillende participanten te betrekken, maar dat het lastig is om verschillende groepen te bereiken en te motiveren om te participeren. Volgens geïnterviewden uit groep 3 wordt echter te weinig gebruik gemaakt van een dergelijke diagnose en wordt te weinig gedaan om zo veel mogelijk participanten te betrekken, wat volgens deze groep resulteert in een onevenwichtige discussie die vaak een negatieve tendens heeft. Dit kan het verloop van het participatieproces negatief beïnvloeden.

Communicatie

Uit de interviews met groep 4 en 5 blijkt dat met het communiceren over wie om welke reden betrokken wordt het voor participanten duidelijk maakt wat er van hen verwacht wordt. Op deze manier is vanaf het begin van het participatieproces contact met de participanten waardoor het volgens geïnterviewden uit deze groepen voor alle partijen makkelijker is om met elkaar in contact te blijven tijdens het proces. Dit kan het verloop van een proces versoepelen. Dit maakt volgens geïnterviewden uit groepen 4 en 5 het participatieproces duidelijker en verifieerbaar en worden de verwachtingen van alle betrokken partijen gemanaged. In de praktijk gebeurt dit nog niet altijd, blijkt uit interviews met groep 2, maar er blijkt wel veel behoefte aan te zijn vanuit participanten geven geïnterviewden uit groep 3 aan. Het is voor hen fijn als ze weten wie wanneer betrokken wordt zodat ze daar rekening mee kunnen houden.

Hoe wordt men betrokken

Uit de interviews kwamen vijf punten naar voren over het aspect hoe participanten betrokken worden die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van het proces: 1) voorbereiding, 2) interactie en relaties, 3) vakmanschap, 4) maatwerk en flexibiliteit en 5) kaders.

Vorbereiding

Vorbereiding werd door de geïnterviewden uit groepen 3 en 4 al genoemd als punt voor het aspect wie er betrokken wordt, maar ze gaven ook aan dat het belangrijk is voor hoe participanten betrokken worden. Hoe participanten het beste betrokken kunnen worden hangt namelijk af van hun behoeften. Hoe beter de werkvormen en activiteiten aansluiten op de behoeften van de participanten, hoe groter de kans is dat ze actief mee gaan doen aan het participatieproces, blijkt uit de ervaringen van de geïnterviewden uit de groepen 3 en 4. Hoe participanten worden betrokken hangt volgens de geïnterviewden uit groepen 4 en 5 ook af van de doelstellingen van het participatieproces, waar het participatieproces wel en niet over gaat, welke middelen beschikbaar zijn en wat (in welke fase) de doelgroep is. Dit is volgens de geïnterviewden allemaal medebepalend voor hoe een participatieproces wordt vormgegeven. Ook hier geldt volgens de geïnterviewden van groepen 3 en 4 dat het opschrijven van het verloop van het participatieproces kan zorgen voor duidelijkheid, verwachtingenmanagement en verifieerbaarheid. Op deze manier bepalen hoe participanten betrokken worden, gebeurt steeds meer bij windenergieprojecten blijkt uit de inspanningen van groep 2.

Het gebeurt niet op het detailniveau dat volgens geïnterviewden uit groep 3 en 4 nodig is om het verloop van het proces daadwerkelijk aan te laten sluiten op de behoeften van participanten. Bij projecten waar een dergelijke voorbereiding wel is toegepast, blijkt dat dit een positieve invloed heeft op het verloop van het proces en de variëteit van de participanten vergroot. Bij windenergieprojecten wordt volgens geïnterviewden uit groepen 3 en 4 op dit moment nog te veel gebruik gemaakt van de

standaard werkvormen zoals informatieavonden, gebiedsateliers en klankbordgroepen, zonder dat bewust wordt nagedacht over welke participanten met welke belangen daarop af komen.

Interactie en relaties

Geïnterviewden uit groep 3 en 4 geven aan dat uit de ervaring blijkt dat een participatieproces met een participatieplan niet klaar is, maar dat het dan pas begint. Het verloop van participatieprocessen draait volgens de geïnterviewden uit deze groepen om de interactie tussen alle betrokken partijen en de dialoog, samenwerking en de relaties die op deze manier worden opgebouwd. Bij huidige wind-energieprojecten wordt hier in toenemende mate rekening mee gehouden blijkt uit de interviews met groep 2. In processen waar er rekening mee wordt gehouden, blijkt uit de ervaringen van dezelfde groep dat goed onderhouden, persoonlijke relaties wrevel weg kunnen nemen: participanten kunnen nog steeds tegen zijn, maar ze kunnen het wel begrijpen of accepteren. Het kan wederzijds begrip met zich meebrengen wat een positieve invloed kan hebben op het verloop van het proces.

Vakmanschap

Het goed doorlopen van een participatieproces met veel interactie en constant veranderende situaties vraagt volgens de geïnterviewden uit groep 4 om vakmanschap. Hier moeten volgens deze groep de juiste mensen voor worden ingezet. Uit de interviews met groep 2, 3 en 5 blijkt dat bij participatieprocessen die nu plaatsvinden bij windenergieprojecten nog weinig besef is over het belang van vakmanschap en dat daar mensen voor nodig zijn met bepaalde sociale eigenschappen. Vaak wordt gedacht dat men dit er wel even bij doet en wordt de manier waarop participanten worden betrokken niet afgestemd op de behoeften van participanten, maar op de behoeften van de initiatiefnemer. Het besef moet volgens geïnterviewden uit groep 4 omhoog dat een participatieproces goed laten verlopen een vak apart is, voldoende aandacht en tijd moet krijgen en meer op basis van de behoeften van participanten moet worden vormgegeven. Uit de interviews met groep 3 blijkt dat dit besef aan het groeien is, maar dat is bij de meeste projecten nog niet te zien. Uit interviews met de groepen 2 en 3 blijkt dat initiatiefnemers van participatieprocessen nog vaak denken dat ze een participatieproces er wel even bij doen.

Maatwerk en flexibiliteit

Uit de interviews met alle groepen blijkt dat er grote behoefte is en blijft aan maatwerk voor de vormgeving van een participatieproces. Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat elk participatieproces en elke opgave anders is en elk participatieproces op een unieke manier ingericht moet kunnen worden om aan te kunnen sluiten bij de omgeving en de opgave. Dat de wet de vormgeving van het participatieproces niet invult, biedt volgens de geïnterviewden ruimte voor maatwerk. Initiatiefnemers van het participatieproces willen de vrijheid houden om een participatieproces in te richten zoals zij denken dat het beste is. Tegelijkertijd is er ook kritiek op de wetgever vanuit met name groep 2 dat ze niet verder specificeert wat er verwacht wordt van de vormgeving van een participatieproces onder de Omgevingswet. Volgens deze groep is nu niet duidelijk wanneer een participatieproces “goed genoeg” is. Dit staat haaks op het belang van maatwerk dat door alle geïnterviewden is benadrukt.

Een participatieproces flexibel en toegankelijk opstellen betekent volgens de geïnterviewden dat er ruimte blijft om dingen uit te proberen en participanten te kunnen bieden waar ze om vragen, om zo het verloop van het proces meer te laten aansluiten hun wensen. Het geeft de mogelijkheid om in te spelen op veranderingen tijdens het proces zonder dat het gelijk grote gevolgen heeft voor de uitvoering van het project of de planning. In de huidige praktijk wordt bijna altijd een planning gemaakt voor een participatieproces en de formele besluitvormingsprocedure, waar tijdens het proces bijna altijd

van wordt afgeweken. Dit blijkt uit interviews met alle groepen. Dit laat zien hoe belangrijk flexibiliteit in de planning is.

Kaders

Volgens de geïnterviewden uit groep 2, 3 en 5 moet het voor participanten duidelijk zijn waar het participatieproces wel én niet over gaat en wat de initiatiefnemer van het participatieproces wil bereiken. Uit de ervaring van geïnterviewden uit de genoemde groepen blijkt dat een te groot proces te onduidelijk en vaag is, waardoor het verloop van het proces onduidelijk wordt en het participatieproces uit kan lopen op teleurstelling. Projecten uit de huidige praktijk met concrete kaders laten zien dat iedereen weet wat het doel is van het participatieproces en dat er uiteindelijk legitieme keuzes gemaakt gaan worden. Zonder kaders lijkt alle inbreng volgens geïnterviewden uit genoemde groepen even belangrijk en waardevol, maar niet alle inbreng past in de gestelde kaders. Duidelijkheid en een kader leiden volgens de geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 5 tot een rustiger verloop van het participatieproces waardoor teleurstellingen geminimaliseerd kunnen worden. Geïnterviewden geven aan dat te nauwe kaders, waarin weinig ruimte is voor inbreng, een averechts effect kunnen hebben op een participatieproces. Participanten kunnen dan eigenlijk te weinig inbrengen om een vroegtijdig participatieproces voor op te zetten en de ervaring leert dat dat ook tot teleurstelling kan leiden.

Informatievoorziening

Uit de interviews kwamen twee punten naar voren over het aspect informatie beschikbaar stellen die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van het proces: 1) kennisniveau en 2) informatievoorziening.

Kennisniveau

Het kennisniveau van participanten over windenergie en de risico's en mogelijkheden die een windpark met zich meebrengt blijkt uit ervaring van geïnterviewden uit groep 2 vaak niet toereikend om gelijk constructief in gesprek te gaan over het windenergieproject. Dit kan het verloop van het participatieproces beïnvloeden. Geïnterviewden uit groep 3 geven juist aan dat de kennis over het gebied waar de ontwikkeling plaatsvindt bij initiatiefnemers vaak niet toereikend is waardoor minder oor is voor de belangen van participanten. Beide groepen geven aan dat het van belang is om informatie beschikbaar te stellen over zowel de lusten en lasten van windenergie als de lokale omstandigheden om zowel participanten als initiatiefnemers de kans te geven alle benodigde informatie op een voor hen begrijpelijke manier tot zich te nemen. Volgens geïnterviewden uit beide groepen stijgt het kennisniveau van alle betrokken partijen op deze manier en wordt het op mogelijk om wensen en belangen duidelijker kenbaar te maken en voelen beide partijen zich serieus genomen. Op dit moment gebeurt dit nog niet genoeg blijkt uit de ervaringen van beide groepen.

Informatievoorziening

Uit de ervaring van groep 4 en 5 blijkt dat bij de afweging welke informatie beschikbaar wordt gesteld rekening gehouden zou moeten worden met de informatiebehoefte van de participanten. Vaak blijkt er behoefte te zijn aan meer informatie dan in eerste instantie gedacht, waardoor gedurende het proces steeds om aanvullende informatie wordt gevraagd. Dit kan het verloop van het proces beïnvloeden. Bij windenergieprojecten wordt steeds meer informatie op een toegankelijke manier beschikbaar gesteld blijkt uit ervaringen van groepen 2 en 4, maar volgens geïnterviewden uit groep 3 en 5 is dit vaak nog teveel afhankelijk van wat de initiatiefnemer wel en niet wil delen, in plaats van waar de participanten behoefte aan hebben. Dit wordt bevestigd door de ervaringen van groep 4 en 5 met bijvoorbeeld het opstellen van milieueffectrapportages. Vaak wordt weinig moeite gedaan om deze op een begrijpelijke

manier te presenteren, wat in het proces kan leiden tot onbegrip of veel aanvullende vragen. De manier waarop informatie wordt gepresenteerd is volgens de geïnterviewden van groep 4 en 5 ook van belang. Uit de ervaring blijkt dat de informatie begrijpelijk en toegankelijk moet zijn en op verschillende “moeilijkheidsgraden” moet worden uitgelegd, zodat participanten zelf kunnen bepalen welke informatie ze op welke manier tot zich nemen, zonder dat informatie ontbreekt. Dit is iets wat op dit moment nog niet gebeurt blijkt uit de interviews met groep 2 en 4. Informatie over onderzoeken wordt wel beschikbaar gesteld, maar vaak niet op een op de behoeften van participanten afgestemde manier.

5.1.2 Context van het vroegtijdige participatieproces

Rol van de bestaande lokale situatie

Uit de interviews kwamen vijf punten naar voren over het aspect context die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van het proces: 1) lokale situatie, 2) bewustwording nut en noodzaak energietransitie, 3) percepties participanten en initiatiefnemer, 4) verwachtingen en 5) niet alles is te controleren.

Lokale situatie

Uit de interviews met alle groepen blijkt dat behoeften van participanten worden beïnvloed door gebeurtenissen in het verleden, vertrouwen in de overheid, politieke en sociale verhoudingen, kennis-niveau, belangenorganisaties, sociaal-demografische en andere kenmerken. Het belang van de lokale situatie voor het verloop van een participatieproces wordt door alle geïnterviewden benadrukt. Geïnterviewden uit groep 4 en 5 geven daarnaast aan dat de gewenste gebiedsbenadering van de Omgevingswet niet per definitie beter is, maar dat dit van de lokale situatie afhangt. Het kan zijn dat er in een gebied weinig belangen spelen en er simpelweg ruimte is voor een windenergieproject, waardoor de wettelijke verplichting onder de Omgevingswet in dat soort gevallen in de weg kan zitten. Het feit dat de lokale situatie leidend is laat volgens de geïnterviewden van alle groepen zien dat er in de praktijk een grote behoefte blijft aan maatwerk. Ondanks dat geïnterviewden benadrukken dat de lokale situatie veel invloed heeft op het verloop van een participatieproces, wordt nog maar zelden van tevoren een diagnose gemaakt van deze lokale situatie om daar het verloop van het participatieproces op aan te passen, blijkt uit de interviews met groepen 2 en 3. Geïnterviewden uit deze groepen geven aan dat men vaak wordt geconfronteerd met de lokale situatie tijdens het participatieproces en er bijgestuurd moet worden, in plaats van dat er vooraf rekening mee wordt gehouden.

Bewustwording nut en noodzaak energietransitie

Het ontwikkelen van windenergieprojecten vindt plaats in het kader van de energietransitie en de nationale doelstellingen die daaraan verbonden zijn. Op dit moment is die doelstelling om in 2020 6000MW geïnstalleerd vermogen aan wind op land gerealiseerd te hebben en voor 2030 wordt die doelstelling aangepast naar een CO₂-besparing van 49% ten opzichte van de uitstoot in 1990. In dit kader is het volgens geïnterviewden uit alle groepen noodzakelijk dat het ontwikkelen van windenergieprojecten door blijft gaan en bestaat er voor het behalen van de nationale doelstellingen een zekere urgentie. Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat op maatschappelijk niveau het bewustzijn over de nut en noodzaak van de energietransitie en de ontwikkelingen die daarvoor nodig zijn (waaronder windenergieprojecten) aanwezig is. Echter staat daar volgens geïnterviewden uit alle groepen tegenover dat dit bewustzijn op lokaal niveau minder aanwezig lijkt te zijn, dat de noodzaak van het windenergieproject dat daar moet komen niet wordt begrepen. Dit onbegrip beïnvloedt het verloop van het participatieproces in grote mate volgens geïnterviewden en de discrepantie tussen het

bewustzijn op maatschappelijk en lokaal niveau maakt een constructieve dialoog over en het ophalen van inbreng voor het windenergieproject lastig.

Onder de Omgevingswet komt de verantwoordelijkheid om over nut en noodzaak te communiceren meer bij het bevoegd gezag te liggen. Om het verloop van het participatieproces minder te laten beïnvloeden door de beschreven discrepantie geven geïnterviewden uit alle groepen aan dat het van groot belang is dat het bevoegd gezag deze verantwoordelijkheid serieus neemt.

Percepties participanten en initiatiefnemer

Uit de interviews met alle groepen blijkt dat zowel participanten als de initiatiefnemer van een windenergieproject met percepties een participatieproces in gaan en dat deze percepties van invloed zijn op het verloop van het participatieproces. Geïnterviewden geven aan dat er vanuit participanten over het algemeen weinig vertrouwen is in de besluitvormende kwaliteit en de belangenafweging van de overheid (door onvrede over eerdere besluitvorming waar participanten het niet mee eens waren of zich niet gehoord voelden) en hebben initiatiefnemers bij participanten geen goed imago (gaan er met de lusten vandoor terwijl de omgeving met de lasten achterblijft). Participanten beoordelen acties van bevoegd gezag en initiatiefnemer vanuit deze perceptie, blijkt uit de ervaringen van de geïnterviewden uit alle groepen. Hetzelfde geldt voor de percepties van initiatiefnemers. De initiatiefnemer wil iets, namelijk een windpark ontwikkelen en geld verdienen. Het hangt volgens de geïnterviewden uit alle groepen heel erg van de intentie en intrinsieke motivatie¹⁰ van een initiatiefnemer af hoe deze zich opstelt in het proces en hoe een participatieproces verloopt. Hoe opener en transparanter dit is en hoe flexibeler de initiatiefnemer is met het windenergieproject, hoe beter. Deze intrinsieke motivatie bestaat niet bij alle ontwikkelaars, blijkt uit interviews met groep 2. Volgens geïnterviewden uit alle groepen bestaat door het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie de kans dat de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van het participatieproces niet meer opgemerkt kan worden en de kans bestaat dat het ontwikkelen van vertrouwen uitblijft. Als procesparticipatie wordt ingezet omdat het volgens de wet moet, heeft het volgens alle groepen geïnterviewden minder zin dan wanneer de initiatiefnemer van het participatieproces oprecht gemotiveerd is om samen met de omgeving een mooi plan te ontwikkelen.

De perceptie van participanten wordt volgens geïnterviewden uit groep 3 en 5 ook gevormd door het feit dat participanten vaak vooral gehoord willen worden tijdens het participatieproces, in plaats van dat ze concrete inbreng willen leveren. Zo lang ze zich niet gehoord voelen, blijven ze volgens geïnterviewden uit deze groepen om meer aandacht vragen met het risico dat ze hun belangen gaan bevechten. Geïnterviewden uit alle groepen geven daarnaast aan dat participatieprocessen nieuw zijn voor participanten, die eerst moeten leren hoe dat gaat, en dat vraagt veel van participanten. Dit blijkt uit projecten in de huidige praktijk die in alle groepen aan bod kwamen: vaak wordt van participanten verwacht dat ze precies weten wat ze moeten doen en op welke vragen ze antwoord moeten geven, maar participanten zijn dit soort processen niet gewend en weten vaak niet wat van hen verwacht wordt. Uit ervaringen van groep 2 blijkt ook dat participanten na verloop van tijd hun interesse verliezen in langlopende processen.

Verwachtingen

Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat de begrippen draagvlak, acceptatie en participatie door elkaar worden gebruikt, zowel in de huidige praktijk als door de wetgever, zonder dat duidelijk

10 Intrinsieke motivatie betekent dat de initiatiefnemer van een participatieproces participanten betreft omdat hij dat wil, niet omdat het vanwege externe factoren moet.

is wat er precies met deze begrippen wordt bedoeld. Dit kan de aanname wekken dat participatie gelijkstaat aan acceptatie en dat de energietransitie alleen mogelijk is met draagvlak. Deze aanname kan het verloop van een participatieproces beïnvloeden doordat de kans volgens alle groepen geïnterviewden bestaat dat het bevoegd gezag net zolang door wil blijven gaan met het participatieproces totdat er draagvlak is voor het windenergieproject. Deze aanname kan echter teleurstelling met zich meebrengen. In de huidige praktijk blijkt die teleurstelling al te spelen bij het bevoegd gezag dat verwacht dat een participatieproces leidt tot draagvlak onder alle participanten. Er zijn altijd mensen tegen een windenergieproject en dat zal altijd zo blijven. Alle groepen geïnterviewden geven aan dat nooit iedereen enthousiast wordt. Ook is het de vraag of draagvlak of acceptatie een doorslaggevend criterium moet worden voor vergunningverlening. De energietransitie is daar volgens alle geïnterviewden te urgent en maatschappelijk relevant voor.

Vroegtijdige participatieprocessen vragen volgens geïnterviewden niet alleen om inzet van initiatiefnemers, maar ook van bestuurders, ambtenaren en belangengroepen. Zij zullen ook de handen uit de mouwen moeten steken, hun rol serieus nemen en actiever deel gaan nemen aan dit soort processen. Geïnterviewden geven aan dat dit nog niet bij iedereen duidelijk is en er veel verwacht wordt van initiatiefnemers. Naast deze punten gelden natuurlijk ook de verwachtingen van vroegtijdige participatieprocessen van de wetgever. Ook hiervan geven de geïnterviewden uit alle groepen aan dat dit tot teleurstelling kan leiden als blijkt dat het moeilijker is dan verwacht om deze verwachtingen realiteit te laten worden, of kunnen de verwachtingen het verloop van participatieprocessen op zo'n manier beïnvloeden dat het proces net zo lang door moet gaan totdat draagvlak is bereikt.

Niet alles is te controleren

Alle groepen geïnterviewden geven aan dat er in de praktijk een aantal zaken is waar je als initiatiefnemer van een participatieproces geen invloed op kunt uitoefenen, maar die het verloop van een participatieproces wel beïnvloeden. Uit de interviews zijn vier van deze zaken naar voren gekomen die bij vrijwel alle projecten aan de orde zijn:

1. Wanneer een windenergieproject nog niet heel concreet is maar er wel veel ruimte is voor inbreng van participanten, zijn de participanten over het algemeen niet geïnteresseerd om mee te praten omdat nog niet duidelijk is wat de gevolgen zijn. Op het moment dat dit wel duidelijk is of op het moment dat het bedreigend wordt, is de ruimte voor inbreng aanzienlijk afgenomen, maar zijn participanten wél geïnteresseerd om mee te praten. In de literatuur staat dit ook wel bekend als de participatieparadox. Ondanks deze paradox is het volgens alle groepen geïnterviewden nodig om hoe dan ook op tijd beginnen met het participatieproces. Hoe langer gewacht wordt met participatie, hoe langer het volgens alle geïnterviewden duurt voordat het gesprek met elkaar constructief wordt.
2. De verwachting van de wetgever is dat procesparticipatie onder de Omgevingswet uitgaat van een gebiedsbenadering, maar uit de ervaringen van met name groep 2 en 3 blijkt dat het tijdens participatieprocessen vooral gaat om eigenbelang en persoonlijk voordeel halen uit een participatieproces. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om de gesprekken met participanten van persoonlijk voordeel naar gebiedsvoordeel te krijgen.
3. Participatie blijft vaak beperkt tot financiële participatie. De gedachte dat de omgeving het project accepteert wanneer de omgeving financieel kan meeprofiteren heeft lang geleefd bij bevoegd gezag en initiatiefnemer en uit interviews met groepen 2 en 5 blijkt dat deze gedachte nog steeds leeft. Maar uit de ervaringen van groepen 2, 3 en 4 blijkt dat er meer nodig is om participanten achter een project te krijgen. Financiële participatie kan helpen om een project acceptabeler te maken, maar het is niet genoeg.

4. Procesparticipatie organiseert de voorstanders, maar neemt de tegenstanders niet weg, ondanks dat dit wel vaak de verwachting blijkt te zijn van het bevoegd gezag volgens geïnterviewden uit alle groepen.

Bij windenergieprojecten in de huidige praktijk zorgen deze zaken nogal eens voor teleurstellingen bij participanten, initiatiefnemers en bevoegd gezag omdat het verloop van het proces dan niet gaat zoals van tevoren bedacht, ook bij participatieprocessen waarbij veel inspanning wordt geleverd door alle betrokken partijen.

Beschikbare middelen

Uit de interviews kwamen drie punten naar voren over het aspect middelen die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van het proces: 1) tijd, 2) ambtelijke middelen en 3) bestuurlijke kwaliteit van het bevoegd gezag.

Tijd

Over het algemeen blijkt het uit de interviews met groepen 3 en 5 zo te zijn dat het bevoegd gezag liever meer tijd neemt om het proces zo grondig en goed mogelijk uit te voeren, wat kan leiden tot langdurige processen waarin participanten hun betrokkenheid verliezen. Aan de andere kant geven de geïnterviewden uit deze groepen aan dat initiatiefnemers vaak meer “haast” hebben omdat ze tijdsdruk voelen vanwege de subsidieaanvraag. Een balans hiertussen blijkt in de huidige praktijk op basis van interviews van alle groepen nog niet gevonden, onder andere doordat op dit moment vaak niet duidelijk is wie bepaalt hoe lang een participatieproces duurt en participatieprocessen moeilijk te plannen zijn. Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat een participatieproces in de huidige praktijk altijd meer tijd kost dan van tevoren was bedacht.

Ambtelijke middelen

Daarnaast geven de geïnterviewden uit alle groepen, maar met name groep 2 en 5, aan dat het bevoegd gezag (voor het projectbesluit volgens de wet provincies, maar op basis van ervaringen in de huidige praktijk vaak gemeenten) vaak ontbreekt aan middelen om vroegtijdige participatieprocessen te organiseren. Gemeenten hebben volgens geïnterviewden uit deze groepen nu vaak niet voldoende kennis om ingediende participatieplannen te beoordelen, niet het geld om expertise en vakmensen in te huren en niet de capaciteit om zulke uitgebreide en langlopende processen te begeleiden. De ambtelijke kwaliteit en capaciteit en handhavingsmogelijkheden zijn volgens de geïnterviewden onmisbaar voor een goed verloop van het proces, maar uit de interviews met groep 5 blijkt dat het echter zeer de vraag is in hoeverre (gemeentelijke) ambtenaren en bestuurders in staat zullen zijn om hieraan te voldoen onder de Omgevingswet. Gemeenten hebben volgens de geïnterviewden te maken met torenhoge verwachtingen wat betreft de uitvoering van de Omgevingswet. Het is volgens de geïnterviewden uit groep 5 de vraag of de gemeenten dit gaat lukken zonder hulp en of ze op tijd de juiste middelen tot hun beschikking zullen hebben. Geïnterviewden uit alle groepen geven daarnaast aan dat een participatieproces ook altijd meer geld kost dan van tevoren was bedacht.

Bestuurlijke kwaliteit van het bevoegd gezag

Onder de Omgevingswet is de Provincie bevoegd gezag voor het nemen van een projectbesluit, maar geïnterviewden uit alle groepen verwachten dat deze bevoegdheid in de praktijk vaak overgedragen zal gaan worden naar de gemeente, zoals nu ook vaak het geval is bij windenergieprojecten. Windenergieprojecten zijn politiek gevoelige dossiers en geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat het verloop van een participatieproces omtrent een windenergieproject staat of valt met een daadkrachtig bestuur dat een moeilijke belangenafweging kan maken en keuzes durft te maken. Uit de ervaring van

alle groepen geïnterviewden blijkt dat de bestuurlijke kwaliteit van gemeenten bij politiek gevoelige dossiers als windenergieprojecten nog wel eens te wensen overlaat. Hiermee bedoelen geïnterviewden uit groepen 2 en 3 dat bestuurders vaak aan zichzelf gaan twijfelen of niet weten vast te houden aan hun doelstellingen, durven ze geen besluit te nemen of laten ze zich sterk beïnvloeden door een kleine groep tegenstanders (volgens groep 2) of door een initiatiefnemer (volgens groep 3), wat het verloop van een participatieproces weer beïnvloedt. Ook blijkt uit de ervaring van groepen 2 en 3 dat open en eerlijke communicatie over doelstellingen belangrijk is voor het verloop van het participatieproces. Participanten weten dan wat de doelstellingen zijn van de gemeente en een initiatiefnemer kan dan aan de slag met het realiseren van die doelstellingen. Als er ook maar een beetje twijfel bestaat over de doelstellingen of het beleid, dan levert dat volgens de geïnterviewden uit alle groepen onrust in het proces op. Uit de ervaringen van de geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 5 blijkt dat wanneer er geen vertrouwen is in het beleid omtrent duurzame energie er ook geen vertrouwen is in de keuzes die op basis van dat beleid worden gemaakt.

5.1.3 Machtsverhoudingen in het vroegtijdige participatieproces

Invloed van de participanten

Uit de interviews kwamen vier punten naar voren over het aspect invloed die volgens geïnterviewden het verloop van een participatieproces beïnvloeden: 1) afhankelijkheid en gelijkwaardigheid, 2) vertrouwen, 3) belangenafweging en 4) toets participatieproces.

Afhankelijkheid en gelijkwaardigheid

Uit de interviews met groepen 3 en 4 blijkt dat de manier waarop het participatieproces georganiseerd wordt, invloed heeft op de wederzijdse afhankelijkheid tussen participanten, initiatiefnemer en bevoegd gezag. Door wederzijdse afhankelijkheid blijken uit ervaringen van groepen 2, 3 en 4 de machtsposities te veranderen: iedereen heeft elkaar nodig om zijn/haar belangen te behartigen en te realiseren, wat invloed heeft op het verloop van het participatieproces. Door die afhankelijkheid ontstaat kwetsbaarheid, waardoor vertrouwen tussen alle betrokken partijen kan ontstaan. Op deze manier bestaat volgens geïnterviewden uit groep 4 de kans dat het proces leidend wordt in plaats van de uitkomst. Hierdoor is er volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 4 meer ruimte voor de inbreng van participanten en kan dit hun invloed op het participatieproces vergroten. Een participatieproces op deze manier vormgeven gebeurt nu zelden, blijkt uit interviews met groepen 2 en 3. Daar waar het wel gebeurt ontstaat daadwerkelijk afhankelijkheid en vertrouwen volgens geïnterviewden uit groepen 3 en 4.

Uit de interviews met groepen 2, 3 en 4 blijkt dat de initiatiefnemer bij de planvorming op gelijke voet kan gaan staan met de omgeving en dan samen van onderop een project kunnen formuleren om daar gezamenlijk mee naar het bevoegd gezag te gaan. Samenwerken met een lokale partij, zoals een coöperatie, maakt het mogelijk om van elkaars kennis en kunde gebruik te maken, waardoor je volgens geïnterviewden uit deze groepen meer kan bereiken dan wanneer het project alleen door de initiatiefnemer wordt ontwikkeld. Samenwerken met een coöperatie of lokale organisatie van burgers brengt volgens de geïnterviewden wederzijdse afhankelijkheid met zich mee (initiatiefnemer en participant staan op gelijke voet) waardoor een duurzame relatie met de omgeving kan ontstaan. Dan kan een project van onderop opgestart worden zodat de ideeën en wensen van de omwonenden integraal onderdeel kunnen zijn van het plan. Participanten hebben op deze manier veel invloed. Deze manier van projectontwikkeling is erg afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer, omdat die volgens geïnterviewden uit genoemde groepen wel bereid moet zijn deze positie in te nemen. Uit

ervaringen van de groepen 2, 3 en 4 blijkt wel dat steeds vaker de samenwerking met een lokale partij wordt opgezocht. Door deze samenwerking treedt er volgens geïnterviewden uit groep 2 gelijkwaardigheid op tussen initiatiefnemer en participant, waardoor zij een gelijke machtspositie hebben in de ontwikkeling van een dergelijk windenergieproject. Om de gelijkwaardigheid te waarborgen is het volgens de geïnterviewden uit alle groepen ook van belang dat de taken duidelijk verdeeld worden en afspraken en regels gemaakt worden over hoe met elkaar omgegaan wordt tijdens het proces.

Vertrouwen

Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat uit de ervaring blijkt dat het verloop van een participatieproces in grote mate wordt beïnvloed door het vertrouwen dat alle betrokken partijen in elkaar hebben. Zo blijkt dat het financiële gewin van de initiatiefnemer vaak op gespannen voet staat met de maatschappelijke inpassing van een windpark en goede ruimtelijke ordening. In de praktijk blijkt het moeilijk om procesparticipatie bij windprojecten op een goede manier aan te pakken volgens geïnterviewden uit groep 2, het is makkelijk om fouten te maken en die fouten worden niet zomaar vergeven. Geïnterviewden uit groep 3 en 5 geven aan dat wanneer er geen vertrouwen is, participanten zich niet serieus genomen voelen, waardoor ze hun belangen gaan bevechten en dat kan een proces vertragen en een constructieve dialoog in de weg zitten. Daarmee hebben participanten best veel invloed op het verloop van het participatieproces volgens de geïnterviewden uit groep 2. Een participatieproces wordt op basis van ervaringen van groep 2 zelden zo ingericht dat het vertrouwen bevordert, het is iets waar men in de huidige praktijk gedurende een participatieproces tegenaan loopt. In participatieprocessen waarbij hier wel rekening mee is gehouden, ontstaan duurzame relaties, constructieve dialoog en wordt een windenergieproject acceptabeler gevonden blijkt uit ervaring van groep 3.

Belangenafweging

Met de komst van de Omgevingswet en meer nadruk op procesparticipatie komen volgens de geïnterviewden uit groepen 2, 4 en 5 meer belangen op tafel dan nu vaak het geval is. Meedoen aan een participatieproces betekent niet dat je je zin krijgt, iets wat volgens geïnterviewden uit deze groepen in de huidige praktijk niet altijd even duidelijk is bij zowel initiatiefnemers als participanten. Geïnterviewden uit groep 2 en 5 benadrukken dat het uiteindelijk aan het bevoegd gezag is om een belangenafweging te maken en dat iedereen kan winnen, maar ook wat in moet leveren. Het is opvallend dat dit niet genoemd is tijdens interviews met groep 3. Dit wekt de indruk dat zij nog wel in de veronderstelling leven dat hun belangen wel direct invloed moeten hebben op het besluit. De belangenafweging beïnvloedt volgens geïnterviewden van groepen 2, 4 en 5 het verloop van het proces omdat het bevoegd gezag haar best moet doen om alle spelende belangen op tafel te krijgen, maar ook om niet relevante belangen van tafel af te houden. Daarbij komt dat, ondanks dat iedereen belangen op tafel mag leggen, de macht bij het bevoegd gezag blijft liggen om een besluit te nemen, wat de invloed van participanten beperkt.

Toets participatieproces

Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat op dit moment het initiatief voor een participatieproces vaak genomen wordt door de initiatiefnemer van een windenergieproject. In de huidige praktijk toetst de vergunningverlener een vergunningaanvraag en worden af en toe eisen gesteld aan het participatieproces, maar die eisen gaan niet veel verder dan dat procesparticipatie moet worden toegepast. Een toets van de kwaliteit van het participatieproces vindt nu niet plaats en geïnterviewden uit groepen 2, 4 en 5 spreken de zorg uit in hoeverre de vergunningverlener in staat is dit te doen onder de Omgevingswet. Omdat het bevoegd gezag de toets uitvoert, kan zij volgens de geïnterviewden van

genoemde groepen macht over het verloop van het participatieproces uitoefenen door eisen op te stellen waar initiatiefnemers zich aan moeten houden. Aan de andere kant heeft de initiatiefnemer macht over het verloop van een participatieproces als het bevoegd gezag geen eisen opstelt over de kwaliteit van het participatieproces. Geïnterviewden uit groepen 2 en 3 geven aan dat het bevoegd gezag alleen maar kan sturen en dat de initiatiefnemer van het participatieproces het uiteindelijk doet, waarbij de geïnterviewden uit groep 2 toevoegen dat de organisatie en uitvoering van het participatieproces hopelijk in meer samenwerking met het bevoegd gezag gebeurt dan nu het geval is.

Geïnterviewden uit alle groepen benadrukken dat bij de toets van het participatieproces het beleid en de doelstellingen van het bevoegd gezag echter niet uit het oog verloren moeten worden: duidelijk moet zijn dat ontwikkelingen plaats moeten vinden die de door de politiek vastgestelde doelstellingen gaan realiseren. Draagvlak zou volgens de geïnterviewden van alle groepen geen doorslaggevend criterium moeten zijn in de toets voor de vergunningverlening. Het zou beter zijn om te toetsen op welke manier met de inbreng van participanten is omgegaan en of dit voldoende gemotiveerd is.

Initiatief van het vroegtijdige participatieproces

Uit de interviews kwamen twee punten naar voren over het aspect initiatief die volgens geïnterviewden invloed hebben op het verloop van het proces: 1) machtsposities en 2) grondposities.

Machtsposities

Hoe de machtsverhoudingen in de politiek of georganiseerde belangengroepen zijn, bepalen volgens de geïnterviewden van groepen 3 en 4 de manier waarop het initiatief voor het participatieproces genomen moet worden. Door te achterhalen wie aan wie verantwoording moet afleggen en welke belangen daarachter zitten kunnen volgens geïnterviewden van deze groepen sleutelfiguren geïdentificeerd worden en ingezet worden bij de start van een participatieproces om betrokkenheid te vergroten. Geïnterviewden uit groep 3 en 4 geven aan dat het in kaart brengen van machtsposities voorafgaand aan een participatieproces kan helpen, maar het gebeurt bij windenergieprojecten in de huidige praktijk nauwelijks blijkt uit interviews met groep 2. Het wordt volgens geïnterviewden uit groep 2 vaak wel gedaan wat betreft bestuurlijke en politieke verhoudingen van de wethouders en gemeenteraden, maar niet van belangengroepen of participanten.

Grondposities

Uit de interviews met alle groepen blijkt dat initiatiefnemers met grondposities in de huidige praktijk vaak het initiatief nemen voor een participatieproces en daarmee het verloop van het participatieproces bepalen. Maar geïnterviewden uit alle groepen geven daarnaast aan dat gemeenten ook de macht hebben om hierboven te staan en zelf eerst beleid op te stellen omtrent duurzame energieopwekking met bijvoorbeeld aangewezen locaties voor windenergieprojecten. Hier moet een initiatiefnemer zich vervolgens aan houden, waardoor een grondpositie ondergeschikt wordt. Het bevoegd gezag kan in dat geval, al dan niet in samenwerking met een initiatiefnemer, het initiatief nemen voor een participatieproces en zo invloed uitoefenen op het verloop van het participatieproces.

Alle groepen geïnterviewden hebben grondposities genoemd als punt van aandacht. Als grondposities niet de leidende draad zijn voor het initiatief van een participatieproces, kan een locatiekeuze gemaakt worden op basis van goede ruimtelijke ordening in plaats van al vastgelegde contracten. Voor het verloop van het participatieproces is dit volgens de geïnterviewden van alle groepen beter, omdat er dan een democratisch antwoord is op de vraag waarom hier. Maar geïnterviewden uit groep 2 geven ook aan dat het voor initiatiefnemers lastig is om zonder grondposities te ontwikkelen, omdat ze dan

geen zekerheid hebben dat ze na een intensief participatieproces mogen gaan ontwikkelen. Deze groep geeft wel aan dat er ontwikkelingen gaande zijn op dit gebied, waarbij bijvoorbeeld gewerkt wordt met gesocialiseerde grondcontracten. Op die manier geeft niet de grondpositie zelf, maar grond hebben in een plangebied recht op een vergoeding. Hoe het proces om tot gesocialiseerde grondcontracten te komen onderdeel kan worden van de projectprocedure is onduidelijk, omdat alle geïnterviewden uit groep 2 het hebben van grondcontracten als voorwaarde zien om een participatieproces te starten. Grondposities zorgen in de huidige praktijk voor veel discussie en geïnterviewden uit alle groepen verwachten dat die discussie met de komst van de Omgevingswet niet wordt opgelost. Als grondposities ook onder de Omgevingswet een rol blijven spelen, zullen op basis van ervaringen in de huidige praktijk initiatiefnemers op zijn minst betrokken zijn bij het initiatief voor een participatieproces, als ze dit niet al op eigen initiatief starten, waarmee ze invloed blijven hebben op het verloop van het participatieproces en niet alleen het bevoegd gezag bepaalt hoe het loopt.

5.2 Mogelijke uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie

Uit de interviews over de ervaringen met procesparticipatie in de huidige praktijk blijkt dat een vroegtijdig participatieproces zowel gunstige als minder gunstige uitkomsten met zich mee kan brengen.

5.2.1 Mogelijke gunstige uitkomsten vroegtijdige procesparticipatie

Hieronder volgt een lijst van gunstige uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie die de geïnterviewden hebben ervaren:

- Het geeft participanten die gematigd of voor zijn een stem en biedt een alternatief voor het harde tegengeluid volgens alle groepen;
- Het kennisniveau van alle betrokkenen stijgt door het uitwisselen van informatie volgens alle geïnterviewde groepen. Geïnterviewden uit groep 3 vullen hierop aan dat met het groeien van het kennisniveau van participanten emoties minder de boventoon voeren in gesprekken;
- Het biedt een mogelijkheid om de lusten en lasten van het windenergieproject te verdelen volgens geïnterviewden uit groepen 2 en 3;
- Het kan tot begrip en/of acceptatie van de keuze of de ontwikkeling leiden volgens alle groepen;
- Het kan tot betrokkenheid bij de ontwikkeling leiden volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 5;
- Het laat het bewustzijn groeien over de nut en noodzaak van de energietransitie op een maatschappelijk niveau waardoor de burger eigenaar wordt van de doelstelling en daarmee gemotiveerd raakt om ermee aan de slag te gaan volgens geïnterviewden uit alle groepen;
- Het maakt een betere afweging van belangen mogelijk omdat alle belangen boven tafel komen volgens geïnterviewden uit groepen 2, 4 en 5;
- Het bevoegd gezag wordt verplicht om keuzes te maken op basis van de inbreng van het participatieproces volgens geïnterviewden uit groepen 2 en 4;
- Het zorgt voor democratische en politieke legitimiteit en brengt daarmee politiek draagvlak met zich mee. Het bevoegd gezag kan haar beleid en besluiten toetsen bij de omgeving volgens geïnterviewden uit groepen 4 en 5;

- Kennis uit het gebied maakt het project beter: de bewoners uit een gebied weten het beste wat hun omgeving nodig heeft om ruimte te maken voor de ontwikkeling volgens geïnterviewden uit alle groepen;
- Er kan een betere balans tussen sociale, landschappelijke en financiële belangen gemaakt worden volgens geïnterviewden uit groep 3;
- De omgeving wordt serieus genomen en dat brengt vertrouwen met zich mee volgens geïnterviewden uit groepen 3 en 5;
- Het maakt samenwerkingen mogelijk die meer opleveren dan wanneer je alleen aan de slag gaat omdat je van elkaars kennis en kunde gebruik kunt maken volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 4;
- Het is een van de bouwstenen om de doelen van de energietransitie te behalen volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 5;
- Het verbetert het imago van de duurzame energiesector en kweekt goodwill voor meer duurzame energieprojecten volgens geïnterviewden uit groepen 2 en 3;
- Het maakt de realisatie van projecten in dichtbevolkte gebieden mogelijk volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 4;
- Het maakt de democratie toekomstbestendig doordat het bevoegd gezag samen met burgers beleid opstelt en burgers ook worden betrokken bij het ontwikkelen van projecten volgens geïnterviewden uit groep 3; en
- Er wordt in sociaal kapitaal geïnvesteerd volgens geïnterviewden uit groepen 3, 4 en 5.

Door de geïnterviewden van groepen 2, 4 en 5 wordt aangegeven dat het moeilijk is om te toetsen of deze gunstige uitkomsten toe te schrijven zijn aan het toepassen van procesparticipatie of aan iets anders. Het verloop en succes van ontwikkeltrajecten zijn namelijk niet te vergelijken met of zonder procesparticipatie: het ontwikkeltraject vindt maar één keer plaats. Wel zijn er genoeg voorbeelden te vinden en genoemd door de geïnterviewden van alle groepen waarbij procesparticipatie een rol heeft gespeeld om tot gunstige uitkomsten te komen.

5.2.2 Mogelijke ongunstige uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie

Tijdens de interviews werden ook ongunstige uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie genoemd die door de geïnterviewden zijn ervaren:

- Het is onduidelijk of de ontwikkeling door kan gaan na het participatieproces. Het is een risicovolle investering die altijd meer kost dan van tevoren gedacht volgens geïnterviewden uit groepen 2 en 4;
- Als het participatieproces niet goed wordt vormgegeven of uitgevoerd, kan het een averechts effect hebben volgens geïnterviewden uit alle groepen;
- Het is moeilijk om iedereen te bereiken volgens geïnterviewden uit groep 2, waardoor ondanks gedane inspanningen niet iedereen gehoord wordt en de inbreng selectief is;
- Het activeert niet-meewerkende krachten, het kan slapende honden wakker maken volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 4;
- Het is de vraag of met zulke uitgebreide participatieprocessen de klimaatdoelen gehaald gaan worden, zeker wanneer niemand zich individueel verantwoordelijk voelt voor het behalen van de doelen en de snelheid erin houden volgens geïnterviewden uit alle groepen;

- Er ligt veel nadruk op duurzame energieprojecten waardoor het lijkt alsof die heel anders zijn en mensen ook andere (meer) dingen gaan eisen dan bij andere ruimtelijke projecten volgens geïnterviewden uit groepen 2 en 3;
- Het kan tot teleurstelling leiden: het doorlopen van een participatieproces is geen garantie voor draagvlak of succes, maar die opvatting leeft wel. Er zullen altijd mensen tegen zijn volgens geïnterviewden uit alle groepen;
- Het gaat vaak over de verdeling van geld in plaats van over gebiedsontwikkeling. Participanten zitten er vaak met eigenbelangen in en zijn niet zozeer bezig met gebiedsbelangen volgens geïnterviewden uit groep 2;
- Het is een manier om moeilijke keuzes uit te stellen omdat er altijd wel iets te bedenken is waardoor er meer geparticipeerd moet worden, maar de keuzes moeten aan het eind van een participatieproces nog steeds gemaakt worden volgens geïnterviewden uit groepen 2, 4 en 5; en
- Op het moment dat procesparticipatie wettelijk verplicht wordt, kan het minder waard worden, omdat dan de intrinsieke motivatie niet meer wordt gezien volgens geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 4.

Ondanks deze mogelijke ongunstige uitkomsten geven geïnterviewden uit alle groepen aan dat de gunstige uitkomsten opwegen tegen de ongunstige en dat het alle moeite die erin wordt gestopt waard is. Procesparticipatie is nodig bij windenergieprojecten, zonder komt er volgens geïnterviewden geen project van de grond.

6. Resultaten: Vergelijking wettelijke voorschriften, verwachtingen en ervaringen

Dit hoofdstuk presenteert een vergelijking tussen de resultaten van hoofdstuk 4 en 5. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet, de verwachtingen van de wetgever over en de ervaringen uit de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie. De vergelijking wordt gemaakt aan de hand van de factoren uit het analytisch kader. Op deze manier kan een antwoord gegeven worden op deelvraag 4:

Hoe verhouden de verwachtingen van de wetgever zich tot de ervaringen uit de huidige praktijk?

6.1 Factoren van vroegtijdige procesparticipatie

6.1.1 Vormgeving van het participatieproces

De factor vormgeving wordt gekenmerkt door wie betrokken wordt, hoe participanten betrokken worden en hoe informatie beschikbaar wordt gesteld. In tabel 1 in Bijlage D wordt een vergelijking gemaakt tussen de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet, verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk die gaan over de factor vormgeving.

Verwachtingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen

De wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet zorgen ervoor dat voorafgaand aan een participatieproces gecommuniceerd wordt over wie op welke manier betrokken wordt en waar benodigde informatie beschikbaar is. Geïnterviewden uit groep 1 geven aan dat de wetgever daarom verwacht dat participatieprocessen onder de Omgevingswet duidelijker en meer gestructureerd zullen zijn dan nu het geval is. Uit de ervaringen in de huidige praktijk van groepen 3 en 4 blijkt dat voorafgaand communiceren over een participatieproces kan helpen dit te bereiken. Uit de ervaring van groep 2 blijkt dat dit nog niet altijd gebeurt terwijl geïnterviewden uit groep 3 aangeven dat hier vanuit participanten wel behoefte aan is. De wetgever verwacht daarnaast dat de duidelijkheid en structuur verder bevorderd zullen worden door de wettelijke verplichting van het opstellen van uitgangspunten voor de oplossingen die een ieder kan aandragen. Geïnterviewden uit groepen 2, 3 en 5 delen deze opvatting. De verwachting dat een participatieproces duidelijker en meer gestructureerd zal zijn onder de Omgevingswet door de wettelijke verplichtingen over het communiceren hierover en het opstellen van kaders wordt gedeeld door alle groepen geïnterviewden over ervaringen in de huidige praktijk. In de huidige praktijk helpen deze zaken namelijk om een participatieproces dit te bewerkstelligen.

Verwachtingen voortvloeiend uit de geest van de Omgevingswet

In de geest van de Omgevingswet verwacht de wetgever dat de initiatiefnemer van een participatieproces veel inspanning gaat leveren om zo veel mogelijk verschillende participanten te betrekken, beter na gaat denken over hoe deze participanten worden betrokken op een door hen gewenste

manier en samen met participanten informatie te verzamelen en communiceren. Uit de interviews met verschillende groepen over ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat deze extra inspanningen kunnen helpen om het participatieproces op een prettige manier te laten verlopen. Zo geven groepen 3, 4 en 5 aan dat een participatieproces voorbereiden veel verschil kan maken in de manier waarop een participatieproces verloopt. Groepen 3 en 4 zeggen dat een participatieproces eigenlijk vooral draait om de interactie tussen alle betrokkenen en de relaties die worden opgebouwd, wat volgens hun ervaring leidt tot een soepeler verloop van het participatieproces en het acceptabeler maken van de uitkomst. Groep 4 voegt hier nog aan toe dat procesparticipatie vraagt om vakmanschap en dat hier specifieke competenties voor nodig zijn die niet iedereen bezit. Daarnaast is ook door groepen 3, 4 en 5 aangegeven dat de informatievoorziening van wezenlijk belang is voor het verloop van het participatieproces en geeft groep 2 aan dat een gelijk kennisniveau belangrijk is om een constructief gesprek aan te kunnen gaan. De ervaringen in de huidige praktijk laten zien dat de extra inspanning die de wetgever verwacht het verloop van een participatieproces goed kan doen, maar dat deze inspanning nog niet altijd wordt geleverd.

Initiatiefnemers van windenergieprojecten geven aan wel het gevoel te hebben dat ze al veel inspanningen leveren en dat dit ook bij steeds meer projecten gebeurt, maar volgens belangenorganisaties, adviseurs en overheidsinstanties kan het nog beter. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat initiatiefnemers een gelijk kennisniveau wel belangrijk vinden voor een constructief gesprek, maar er volgens de andere groepen nog niet veel moeite wordt gedaan om de informatie op een begrijpelijke manier te delen.

Naast dat de verwachte inspanning nog niet altijd wordt geleverd, is hij ook lastig om te leveren. In de huidige praktijk wordt bij sommige windenergieprojecten al veel inspanning geleverd door de initiatiefnemer van een participatieproces om zo veel mogelijk verschillende groepen participanten te betrekken, blijkt uit interviews met groep 2, maar dit kost veel tijd en geld en biedt geen garantie dat deze groepen ook mee gaan doen aan het participatieproces, geven geïnterviewden uit dezelfde groep aan. Tegelijkertijd geven groepen 3, 4 en 5 aan dat er wel degelijk meer inspanning geleverd zou kunnen worden, alleen blijkt uit de interviews niet of die groepen zich dan beseffen dat zij ook meer inspanning moeten gaan leveren. Daarnaast geeft groep 4 al aan dat procesparticipatie vraagt om vakmanschap en uit de interviews met de groepen 2, 3 en 5 blijkt dat er nog weinig besef is over het belang van dit vakmanschap. Dit heeft tot gevolg dat er nog weinig gebruik van gemaakt wordt, waardoor het vormgeven van participatieprocessen naar de verwachtingen van de wetgever lastig is.

Conclusie

De verwachtingen vragen veel inspanning van met name initiatiefnemers van een participatieproces, maar ook van de andere betrokkenen in een participatieproces. Onder de Omgevingswet geldt alleen een motiveringsplicht om te onderbouwen hoe derden zijn betrokken en wat er met hun inbreng is gedaan, maar er worden geen eisen gesteld aan hoe derden dan betrokken zouden moeten worden. Dit om ruimte te houden voor maatwerk, wat door geïnterviewden uit alle groepen als zeer belangrijk wordt beschouwd. Dit heeft wel tot gevolg dat de inspanning die geleverd gaat worden om een proces naar de verwachtingen van de wetgever vorm te geven afhankelijk is van de intrinsieke motivatie en het vakmanschap van de initiatiefnemer van een participatieproces, wat nu ook zo is. De wetgever verwacht dus veel inspanning van de initiatiefnemer van een participatieproces, maar die inspanning is op basis van ervaringen in de huidige praktijk niet vanzelfsprekend of leidt niet per definitie tot de door de wetgever verwachte vormgeving van een participatieproces.

6.1.2 Context van het vroegtijdige participatieproces

De factor context wordt gekenmerkt door de bestaande lokale politieke, sociaaleconomische en historische situatie en middelen zoals tijd en geld die beschikbaar zijn. In tabel 2 in Bijlage D wordt een vergelijking gemaakt tussen de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet, verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk die gaan over de factor context.

Verwachtingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen

Uit de wettelijke verplichtingen valt niet af te lezen dat de wetgever verwachtingen heeft over de invloed van de context op het verloop van een vroegtijdig participatieproces.

Verwachtingen voortvloeiend uit de geest van de Omgevingswet

Uit de literatuur over de Omgevingswet en uit de interviews met groep 1 blijkt echter wel dat de wetgever verwachtingen heeft over de manier waarop rekening gehouden moet worden met de factor context in de vormgeving van een participatieproces. De inspanning die de wetgever van initiatiefnemers van een participatieproces verwacht wat betreft het aan laten sluiten van de vormgeving van een participatieproces op de wensen van participanten, laten zien dat de context van een omgeving, namelijk de behoeften, percepties en verwachtingen van participanten, meegenomen zou moeten worden bij de vormgeving van een participatieproces. Ook verwacht de wetgever dat de Regionale Energiestrategieën af zijn, waarmee er beleid is voor duurzame energieopwekking. Tenslotte verwacht de wetgever dat participatieprocessen onder de Omgevingswet niet heel veel extra middelen nodig zullen hebben. Uit interviews met alle groepen uit de huidige praktijk blijkt dat het inderdaad van belang is om een participatieproces aan te laten sluiten op de context en dat het beleid omtrent duurzame energieopwekking op orde moet zijn. De afwezigheid van het bewustzijn over de energietransitie beïnvloedt het verloop van het proces namelijk in grote mate en zit een constructieve dialoog in de weg. Het bevoegd gezag moet volgens alle geïnterviewde groepen haar verantwoordelijkheid nemen om dit beleid op te stellen en over de nut en noodzaak te communiceren.

Uit de huidige praktijk blijkt dat de context veel invloed heeft op het verloop van een participatieproces en daarmee op de uitkomsten. Maar uit de interviews blijkt ook dat er nog niet altijd rekening gehouden wordt met de context en er vaak tijdens een participatieproces bijgestuurd moet worden. Ook is de factor context een lastige om rekening mee te houden bij de vormgeving van een participatieproces. Alle groepen geïnterviewden noemen een aantal zaken waar de initiatiefnemer van een participatieproces geen invloed op heeft. Dit zijn de participatieparadox, het vaak beperkt blijven van participatie tot financiële participatie, het feit dat participanten vaak opkomen voor hun eigenbelang en niet het gebiedsbelang en het feit dat participatie de tegenstand tegen een windenergieproject niet wegneemt. Dit zijn zaken die in alle participatieprocessen terugkomen, maar waarop geen invloed is uit te oefenen dus wat volgens geïnterviewden uit alle groepen altijd leidt tot bijsturen tijdens het participatieproces. Wat het nog lastiger maakt is dat in de huidige praktijk de middelen al tekort schieten om participatieprocessen gedegen uit te voeren, met name bij lagere overheden. Als de wetgever geen extra middelen gaat vrijmaken, omdat deze verwacht dat die extra middelen niet nodig zijn, zal dit het verloop van een participatieproces onder de Omgevingswet in grote mate beïnvloeden.

Conclusie

Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat de factor context een grote invloed heeft op het verloop van een participatieproces en dat het lastig is om hier rekening mee te houden in de vormgeving en gedurende het verloop van een participatieproces. Dit maakt het lastig voor initiatiefnemers van een participatieproces om participatieprocessen onder de Omgevingswet te laten verlopen naar de verwachtingen van de wetgever, ondanks de inspanning die geleverd wordt om dit wel te doen.

6.1.3 Machtsverhoudingen in het vroegtijdige participatieproces

De factor machtsverhoudingen wordt gekenmerkt door de mate waarin participanten invloed kunnen uitoefenen op de te nemen beslissing en wie op welke manier het initiatief neemt voor het participatieproces. In tabel 3 in Bijlage D wordt een vergelijking gemaakt tussen de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet, verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de huidige praktijk die gaan over de factor machtsverhoudingen.

Verwachtingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen

De wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet zorgen ervoor dat een ieder oplossingen aan kan dragen voor de opgave wanneer die voldoen aan de opgestelde uitgangspunten. Geïnterviewden uit groep 1 geven aan dat de wetgever daarom verwacht dat de invloed van participanten toe gaat nemen. Uit ervaringen in de huidige praktijk van groepen 2 en 3 blijkt dat de oplossingen van participanten een integraal onderdeel kunnen worden van het project doordat steeds vaker samenwerking optreedt. De wetgever verwacht daarnaast dat de invloed van het bevoegd gezag op het verloop van het participatieproces gaat toenemen. Geïnterviewden uit groep 1 geven aan dat deze verwachting wordt toegeschreven aan de wettelijke verplichting dat het bevoegd gezag verantwoordelijk wordt voor het opstellen van de kennisgeving met daarin de rolverdeling tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer.

Door de samenwerking is de macht van het bevoegd gezag om de vormgeving en het initiatief van het participatieproces te beïnvloeden beperkt, maar waarschijnlijk wel meer aanwezig dan in de huidige praktijk het geval is. In de huidige praktijk wordt het initiatief voor een participatieproces vaak genomen door een initiatiefnemer en heeft het bevoegd gezag zeer beperkte invloed op de vormgeving en het initiatief, tenzij het bevoegd gezag beleid of eisen heeft opgesteld voor het participatieproces. Dit laatste is in de huidige praktijk echter bijna nooit het geval blijkt uit interviews met groepen 2, 4 en 5 en het is de vraag in hoeverre het bevoegd gezag in staat is eisen op te stellen over participatieprocessen vanwege de vaak niet toereikende kennis over dit onderwerp en capaciteit om hier tijd voor vrij te maken. Dit wordt versterkt doordat de Omgevingswet geen eisen bevat over hoe een participatieproces vormgegeven moet worden.

Verwachtingen voortvloeiend uit de geest van de Omgevingswet

De verwachting dat participanten meer invloed krijgen in het participatieproces en dat het bevoegd gezag meer invloed krijgt op het verloop van het participatieproces wordt gedeeld door alle groepen geïnterviewden over de ervaringen in de huidige praktijk. Er treedt namelijk steeds vaker samenwerking op waardoor belangen van participanten een integraal onderdeel kunnen worden van het plan, of gemotiveerd niet meegenomen kunnen worden in het plan. Daarnaast moeten het bevoegd gezag en de initiatiefnemer meer gaan samenwerken. Dit laatste gebeurt nu zelden in de huidige praktijk, maar geïnterviewden uit groep 2 geven aan dat hier meer behoefte naar is.

Ondanks dat geïnterviewden over de huidige praktijk zich kunnen vinden in de verwachting van de wetgever en bij sommige projecten wordt gewerkt naar de verwachting van de wetgever, blijkt uit de interviews ook dat het lastig is om alle belangen mee te wegen bij de planvorming. Geïnterviewden uit groep 2 geven aan dat ook hier de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van het participatieproces van belang is. Het ligt namelijk aan de instelling van die partij, zowel een initiatiefnemer als bevoegd gezag zijnde, in hoeverre ingebrachte oplossingen serieus worden overwogen voor de opgave en hoeveel invloed participanten dus kunnen hebben. Deze intrinsieke motivatie is ook belangrijk voor het kunnen ontstaan van vertrouwen, wat onmisbaar is voor gelijkwaardige samenwerkingen volgens geïnterviewden uit alle groepen. Het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie

kan de intrinsieke motivatie minder zichtbaar maken, wat het ontwikkelen van vertrouwen in de weg kan staan. Alle geïnterviewden geven aan dat de rol van grondposities dit bemoeilijkt. Deze geven een initiatiefnemer namelijk een stevige positie in het participatieproces. Het bevoegd gezag kan door eerst beleid op te stellen omtrent duurzame energieopwekking boven deze grondposities staan en daarmee meer invloed krijgen op het verloop van het participatieproces. Omdat het bevoegd gezag op dit moment niet de middelen heeft om dat te doen en de nationale overheid geen extra middelen beschikbaar gaat stellen, is het de vraag in hoeverre dit het geval gaat zijn onder de Omgevingswet. Tenslotte blijft het aan het bevoegd gezag om een belangenafweging te maken, ongeacht de inspanningen die geleverd worden om participanten meer invloed te laten hebben op het participatieproces.

Conclusie

De verwachting van de wetgever is dat het bevoegd gezag meer invloed krijgt op het verloop van het participatieproces door de samenwerking die plaats moet gaan vinden tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer. Ervaringen in de huidige praktijk laten zien dat hier behoefte aan is, maar dat hier vaak geen sprake van is. Het is de vraag in hoeverre het bevoegd gezag daartoe in staat is. Op dit moment mist het bevoegd gezag vaak de kennis, capaciteit en middelen om samenwerking in een participatieproces aan te gaan of eisen te stellen aan een participatieproces. De verwachting dat de inbreng van participanten gelijkwaardig behandeld wordt, is afhankelijk van de intrinsieke motivatie van een initiatiefnemer of bevoegd gezag. Met procesparticipatie worden meer belangen opgehaald, waar vervolgens rekening mee gehouden kan worden in de planvorming. Het hangt af van de bereidheid van een initiatiefnemer en bevoegd gezag om dat te doen. Uiteindelijk neemt het bevoegd gezag een besluit, ongeacht de hoeveelheid inbreng die participanten wel of niet hebben kunnen leveren.

6.2 Verwachte uitkomsten van participatieproces: verwachtingen en gunstige en ongunstige uitkomsten

Tijdens de interviews zijn zowel de verwachtingen van de wetgever over de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie als de gunstige en ongunstige uitkomsten van het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie in de huidige praktijk onderzocht. De verwachtingen van de wetgever zijn:

1. Meer draagvlak voor plannen en beleid;
2. Minder onderzoekslasten door fasering, versobering en hergebruik van onderzoek;
3. Gebruikmaken van beschikbare expertise door het betrekken van lokale kennis;
4. Tijd- en kostenbesparing door een verkorte formele besluitvormingsprocedure.

Deze verwachte uitkomsten moeten leiden tot gedragen besluiten en plannen.

In tabel 4 in Bijlage D wordt een vergelijking gemaakt tussen de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet, de verwachtingen van de wetgever over en de ervaringen in de huidige praktijk met de uitkomsten van procesparticipatie.

Meer draagvlak voor plannen en beleid

De wetgever verwacht dat vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet op een zodanige manier verlopen dat ze leiden tot meer draagvlak. Hiervoor verwacht de wetgever veel inspanning van de initiatiefnemer van een participatieproces.

Een vroegtijdig participatieproces kan op basis van ervaringen in de huidige praktijk leiden tot meer draagvlak voor plannen en beleid, mits het participatieproces op een goede manier is verlopen en

er onder de Omgevingswet ruimte blijft om de intrinsieke motivatie van een initiatiefnemer op te blijven merken. Ondanks de bijdrage die ze kunnen leveren aan draagvlak, blijven participatieprocessen kwetsbare processen. Het blijft lastig om het verloop op een goede manier vorm te geven, zo veel mogelijk mensen te betrekken, rekening te houden met ieders belangen en de rol van context en machtsverhoudingen te ondervangen. Niet goed vormgegeven participatieprocessen kunnen een averechts effect hebben en niet-meewerkende krachten activeren. Ondanks de inspanningen die nu al worden geleverd en die de wetgever verwacht, is een participatieproces geen garantie voor draagvlak.

Minder onderzoekslasten

De wetgever verwacht dat vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet leiden tot minder onderzoekslasten.

Een vroegtijdig participatieproces leidt op basis van ervaringen in de huidige praktijk niet tot minder onderzoekslasten. Er wordt nu al moeite gedaan om zo efficiënt mogelijk onderzoeken uit te voeren, maar onderzoeken voor een windenergieproject moeten uitgebreid en op orde zijn. Spelende belangen kunnen eerder boven tafel worden gehaald waardoor risico's later in het proces worden geminimaliseerd, maar dit beïnvloedt de onderzoekslasten niet zodanig. Daarnaast leeft de verwachting dat informatie meer in samenwerking met participanten wordt verzameld en dat een ieder kan verzoeken om een aangedragen oplossing te onderzoeken, waardoor de onderzoekslasten juist kunnen toenemen.

Gebruikmaken van beschikbare expertise

De wetgever verwacht dat door vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet gebruik gemaakt gaat worden van beschikbare, lokale expertise.

Een vroegtijdig participatieproces maakt het op basis van ervaringen in de huidige praktijk mogelijk om gebruik te maken van lokale kennis en met deze kennis een windenergieproject beter te maken, mits voldoende tijd is genomen om het kennisniveau van alle betrokken partijen voldoende te laten stijgen om een constructieve dialoog aan te kunnen gaan. Door lokale kennis op te halen met behulp van een vroegtijdig participatieproces, kan vanaf het begin rekening gehouden worden met lokale omstandigheden en lokale kennis die een bijdrage kunnen leveren aan het ontwerpen van een plan. De wettelijke verplichting dat een ieder alternatieven aan mag dragen maakt het gebruik van lokale kennis onder de Omgevingswet ook aannemelijker. Het kost wel veel tijd om informatie en kennis uit te wisselen en het kennisniveau van alle betrokken partijen zodanig te laten stijgen dat een constructieve dialoog mogelijk is. Dit vraagt om veel inspanning van een initiatiefnemer van een participatieproces, die de wetgever ook verwacht, maar de inspanning is geen garantie voor het ontstaan van een constructieve dialoog en het gebruiken van de beschikbare expertise.

Tijd- en kostenbesparing

De wetgever verwacht dat door vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet een tijd- en kostenbesparing optreedt in vergelijking met de ruimtelijke procedures zoals die nu plaatsvinden. Een vroegtijdig participatieproces kost op basis van ervaringen in de huidige praktijk veel tijd en geld, waardoor deze verwachting van de wetgever een illusie lijkt. Er moet veel geregeld en georganiseerd worden, er is intensief contact nodig en het vraagt om veel inspanning van alle betrokken partijen. Voor windenergieprojecten wordt bijna altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan, waardoor de formele besluitvormingsprocedure niet zal versnellen. De wetgever verwacht dat een participatieproces onder de Omgevingswet niet veel extra geld gaat kosten, waardoor de kans bestaat dat vanuit de nationale overheid geen middelen beschikbaar worden gesteld. Daardoor zouden lagere overheden te maken kunnen krijgen met hoge verwachtingen, maar niet de middelen hebben om participatieprocessen op de verwachte manier uit te voeren. Met procesparticipatie kan

een proces ook soepeler verlopen, wat tot minder gevecht en een snellere realisatie leidt, waardoor ook meer windenergieprojecten gerealiseerd kunnen worden. Dit gebeurt in de huidige praktijk bij zo weinig projecten, dat de verwachting van een tijd- en kostenbesparing om die reden niet aansluit op de ervaringen in de huidige praktijk.

Nemen van gedragen besluiten

De wetgever verwacht dat door vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet toe te passen, alle bovenstaande uitkomsten zullen optreden, die dan zullen leiden tot het nemen van gedragen besluiten.

Een vroegtijdig participatieproces kan er op basis van ervaringen in de huidige praktijk voor zorgen dat gedragen besluiten worden genomen, mits de gematigde groep participanten daadwerkelijk betrokken wordt bij het participatieproces en participanten hun eigenbelangen ondergeschikt kunnen maken aan de gebiedsbelangen. In de huidige praktijk lijken draagvlak of acceptatie hetzelfde te zijn als een gedragen besluit nemen. Het verschil kan hem dan zitten in het feit dat een grotere groep mensen betrokken is bij het besluit en dus meer mensen meedoen aan het participatieproces om tot dat besluit te komen. Als een participatieproces verloopt zoals de wetgever onder de Omgevingswet verwacht, kan een grotere groep participanten betrokken worden bij het proces waarbij meerdere belangen op tafel komen. Ook kan er dan een betere balans gemaakt worden tussen sociale, landschappelijke en financiële belangen. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt het echter lastig om, ondanks vele inspanningen, een variërende groep participanten te betrekken, waardoor het lastig is om een gedragen besluit te genereren.

7. Discussie

7.1 Procesparticipatie en de Omgevingswet in Nederland

In dit hoofdstuk worden de resultaten geplaatst in de context van andere onderzoeken en ontwikkelingen in Nederland op het gebied van procesparticipatie en de Omgevingswet. De onderzoeken waar aan gerelateerd wordt gaan over het verloop van participatieprocessen. De onderzoeken zijn per factor (vormgeving, context, machtsverhoudingen) gesorteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie en een paragraaf over de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet over vroegtijdige procesparticipatie.

Vormgeving

Door de wettelijke verplichting van vroegtijdige procesparticipatie uit de Omgevingswet leeft het onderwerp procesparticipatie op dit moment sterk in Nederland. Zo bestaat het Lerend platform Energie en Omgeving (Platform LEO), een publiek-privaat platform waar ondernemingen uit verschillende energiesectoren en het Rijk samen leren over hoe participanten zo effectief mogelijk betrokken kunnen worden bij energieprojecten (Lerend platform Energie en Omgeving, 2019). Platform LEO heeft een onderzoekspodium ingesteld voor onderzoeken die gaan over procesparticipatie bij energieprojecten. Voorliggend onderzoek maakt deel uit van dat onderzoekspodium en is gepresenteerd en besproken tijdens de tweede sectorbijeenkomst op 16 mei 2019 met als thema “Omgevingswet”. De energiesector is bezig met het ontwikkelen en verbeteren van het verloop van participatieprocessen. Er is veel vraag naar meer duidelijkheid en kennis over hoe dit onder de Omgevingswet aangepakt kan worden.

Bijeenkomsten van het LEO passen bij de visie van het Rijk op omgevingsmanagement bij energieprojecten. Sinds 2016 is het Rijk bezig met het implementeren van haar visie op omgevingsmanagement, waarin zij stelt dat omgevingsmanagement cruciaal is voor de invulling van de energietransitie en de inpassing daarvan in de omgeving (Kamp, 2016). Vijf uitgangspunten die in deze visie genoemd worden en die over het verloop van een participatieproces gaan zijn 1) het samenbinden van belanghebbenden, 2) de omgeving zo vroeg mogelijk betrekken, 3) transparantie en vertrouwen, 4) omgevingsmanagement als gezamenlijke verantwoordelijkheid en 5) maatwerk. Uit de interviews blijkt dat de wetgever verwacht dat deze vijf punten ook terug te vinden zijn in participatieprocessen onder de Omgevingswet. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat deze vijf punten het verloop van een participatieproces goed kunnen doen. Ook blijkt dat deze punten nog lang niet altijd worden toegepast in de huidige praktijk en dat het moeilijk is om participatieprocessen volgens deze punten te laten verlopen. Ondanks de verwachtingen van de wetgever brengt de Omgevingswet geen extra houvast om deze punten terug te laten komen in participatieprocessen onder de Omgevingswet.

Rooilijn is een tijdschrift over wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening. In 2018 is een themanummer over de Omgevingswet verschenen. Dit themanummer begint met een redactioneel artikel over de geest van de Omgevingswet. Inzichten daaruit komen overeen met inzichten uit voorliggend onderzoek: de geest van de Omgevingswet staat ver af van de letter van de wet. Over het feit dat met procesparticipatie gunstige uitkomsten bereikt kunnen worden bestaat weinig discussie. Maar de manier waarop hier invulling aan gegeven moet worden staat des te meer ter discussie (Levelt, 2018;

Rotmans, 2018). De wet biedt geen wettelijke verankering voor de geest van de Omgevingswet, het is aan de mensen die met de wet aan de slag gaan om naar de geest te handelen (Levelt, 2018). Voorliggend onderzoek laat zien dat de wetgever verwachtingen heeft over participatieprocessen onder de Omgevingswet, voortvloeiend uit de geest van de Omgevingswet. De vergelijkende analyse van de verwachtingen met de ervaringen in de huidige praktijk laat zien dat die verwachtingen niet zomaar uitkomen. Het is, ondanks geleverde inspanningen, lastig om participatieprocessen op de verwachte manier te laten verlopen, laat staan de verwachte gunstige uitkomsten te laten hebben. De discussie die nu in Nederland gaande is kan wel bijdragen aan de kennis over procesparticipatie, wat het werken vanuit de geest van de Omgevingswet kan stimuleren (Levelt, 2018).

Context

De Commissie Elverding noemt in haar rapport een aantal oorzaken in het kader van voorbereiding en bestuurscultuur die besluitvorming vertragen. Ten eerste is dat de bestuurlijke drukte en een gebrek aan bestuurlijke consistentie. Dit komt doordat vele bestuurders betrokken zijn bij een besluit en het lastig blijkt om aan een besluit vast te houden. Ten tweede laat de ambtelijke voorbereiding te wensen over door te weinig kennis, ervaring en menskracht om besluitvorming soepel te laten verlopen. Ten derde is er onvoldoende budgettaire ruimte en worden de kosten van het proces vaak onderschat (Commissie Elverding, 2008). Dat het lastig is voor bestuurders om aan een besluit vast te houden blijkt ook uit de interviews over ervaringen in de huidige praktijk van voorliggend onderzoek. Ondanks dat verwacht de wetgever dat participatieprocessen wel leiden tot gedragen besluiten.

De redenen die de Commissie noemt over dat de ambtelijke voorbereiding te wensen overlaat, zijn ook genoemd in de interviews over de ervaringen in de huidige praktijk. Uit die ervaringen blijkt dat de middelen die ambtenaren tot hun beschikking hebben een grote invloed hebben op het verloop van het proces. De wetgever is echter niet bereid om in extra middelen te voorzien, en verwacht zelfs dat participatieprocessen niet meer middelen nodig hebben. Tenslotte spreekt de Commissie Elverding over onvoldoende budgettaire ruimte en een onderschatting van de kosten van het proces. Dit beeld sluit ook aan op de ervaringen in de huidige praktijk van voorliggend onderzoek. Ondanks dat verwacht de wetgever dat participatieprocessen een tijd- en kostenbesparing met zich meebrengen en dat participatieprocessen niet om meer tijd of geld gaan vragen. De wetgever lijkt hiermee naïef te zijn over de praktijk van participatieprocessen.

Wolsink (2006) stelt dat NIMBY niet bestaat. Vaak wordt naar de weerstand tegen windenergieprojecten verwezen als NIMBY: mensen zijn niet tegen windenergie, maar willen het niet in hun eigen achtertuin. Wolsink beargumenteert dat NIMBY niet bestaat en dat, door participanten hiervan te beschuldigen, de initiatiefnemer van een participatieproces de participanten beledigt van wie later juist acceptatie wordt verwacht. Het beschuldigen van participanten van NIMBY is een perceptie die een initiatiefnemer van een participant heeft. Percepties kunnen het opbouwen van vertrouwen in de weg staan, zo blijkt uit voorliggend onderzoek. In de huidige praktijk wordt het begrip NIMBY nog vaak gebruikt en blijft dit als perceptie van de initiatiefnemer het participatieproces beïnvloeden.

Machtsverhoudingen

Er bestaat een discussie over het feit of de positie en invloed van de burger onder de Omgevingswet nu verbeterd of verslechterd ten opzichte van de huidige praktijk (Nijenhuis, 2015; Nijman, 2015; Nijman, 2016). De Omgevingswet borgt dat alle relevante belangen in onderlinge samenhang op tafel liggen door de integrale afweging die in de wet een centrale plaats inneemt. Procesparticipatie is daarbij van groot belang, en daar wordt nu al ruim aandacht aan geschonken onder het programma Nu al

Eenvoudig Beter (Nijenhuis, 2015). Daar tegenover staat echter dat door de integrale aanpak meer beleidsvrijheid ontstaat voor lagere overheden. Het komt op hen aan of ze wel of niet in staat blijken te zijn om kaderstellende eisen of regels voor ontwikkelingen in hun gemeente of regio op te stellen (Nijman, 2015). Daardoor ligt er veel verantwoordelijkheid bij de lagere overheden om procesparticipatie én de ontwikkelingen in hun gebied in goede banen te leiden. Zij kunnen hier een proactieve rol in nemen zodat ze voorbereid zijn op initiatieven. De wetgever verwacht dat dit gaat gebeuren, maar uit ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat dit zelden het geval is.

Vaak worden lagere overheden, meestal gemeenten, overvallen door initiatieven en wordt dan pas nagedacht over de eisen die de gemeente aan het initiatief wil stellen. De machtspositie van de gemeente is dan minder stevig dan wanneer al nagedacht is over die eisen. Ook is het de vraag in hoeverre lagere overheden in staat zijn om deze proactieve houding aan te nemen als ze niet voldoende middelen tot hun beschikking hebben om eisen op te stellen voor zowel participatieprocessen als ontwikkelingen in hun gebied. Uit de interviews met geïnterviewden over ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat die middelen, in de vorm van kennis, capaciteit en geld, nu vaak tekortschieten om eisen op te kunnen stellen. De Omgevingswet biedt veel vrijheid voor lagere overheden om hun eigen eisen te stellen. Vanuit de nationale overheid zijn weinig eisen gesteld over procesparticipatie die gelden op het moment dat de gemeente die eisen niet stelt. De positie van de burger kan dus verbeteren onder de Omgevingswet, maar alleen wanneer lokale overheden beleid en kaders stellen voor procesparticipatie en ontwikkelingen. Als dit niet gebeurt, krijgen of houden de initiatiefnemers veel macht over het verloop van participatieprocessen (Nijman, 2016). Op basis van ervaringen in de huidige praktijk lijkt dat laatste meer voor de hand te liggen dan dat lagere overheden een proactieve houding in gaan nemen. Dat zou betekenen dat de positie van de burger onder de Omgevingswet verslechtert.

Bisschops & Hollemans (2019) merken op dat vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet alleen is verankerd voor het Projectbesluit en niet voor de andere instrumenten uit de Omgevingswet. Zij noemen het lastig dat de Omgevingswet niet aangeeft hoe procesparticipatie ingevuld moet worden, maar zeggen ook dat dit gemeenten ruimte geeft om het zelf in te vullen. Uit de interviews van voorliggend onderzoek blijkt dat gemeenten deze ruimte nog niet vaak pakken en dat het ook de vraag is in hoeverre gemeenten de middelen tot hun beschikking gaan hebben om invulling en sturing te geven aan participatieprocessen. Daarnaast stellen Bisschops & Hollemans (2019) dat de initiatiefnemer verantwoordelijk wordt voor het inrichten van participatie, waardoor het van cruciaal belang is dat de gemeente heldere afwegingskaders neerzet. Op dit moment is het vaak de initiatiefnemer van een windenergieproject die het initiatief neemt voor een participatieproces, waarmee de uitspraak van Bisschops & Hollemans (2019) aansluit op de ervaringen in de huidige praktijk die worden beschreven in voorliggend onderzoek. De uitspraak van Bisschops & Hollemans (2019) over het belang van heldere afwegingskaders van de gemeente benadrukt hoe belangrijk het is dat lokale overheden proactief gaan handelen om die afwegingskaders op te stellen, maar of dit echt gaat gebeuren en of gemeenten daarmee echt invloed krijgen op het verloop van het participatieproces is twijfelachtig.

Korthals Altes (2016) stelt dat de Omgevingswet zelf weinig duidelijk maakt en dat veel details bepaald worden in ministeriële regelingen. Dit brengt rechtsonzekerheid met zich mee, ook als het gaat om procesparticipatie. Uit de wettekst en ministeriële regelingen wordt niet duidelijk wanneer een participatieproces 'goed genoeg' is, waardoor participanten niet weten wat ze mogen verwachten wat betreft de invloed die ze kunnen uitoefenen. De manier waarop procesparticipatie nu juridisch is vastgelegd, betekent dat jurisprudentie antwoord zal gaan geven op de vraag wanneer een participatieproces 'goed genoeg' is. Uit voorliggend onderzoek blijkt dat procesparticipatie vraagt om vakmanschap en

dat participatieprocessen afhankelijk zijn van veel factoren waar inspanningen van de initiatiefnemer van een participatieproces maar ten dele invloed op kunnen hebben. Dit brengt de vraag met zich mee in hoeverre rechters in staat zijn hier een waardeoordeel over te kunnen vellen.

Zoals in de inleiding al benoemd heeft Wolsink veel onderzoek gedaan naar weerstand en participatie bij windenergieprojecten in Nederland. Zijn inzichten sluiten aan op de verwachtingen van de wetgever. Beiden pleiten voor meer betrokkenheid van burgers bij ontwikkelingen in hun fysieke ruimte, in het geval van Wolsink specifiek bij windenergieprojecten. Voorliggend onderzoek heeft geanalyseerd hoe de verwachtingen van de wetgever zich verhouden tot ervaringen in de huidige praktijk. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt het lastig om, ondanks de geleverde inspanningen, een participatieproces op de verwachte manier uit te voeren. Dit geldt ook voor de inzichten van Wolsink (2000; 2007; 2010). De voorstellen die hij doet om mensen te betrekken bij windenergieprojecten kunnen de betrokkenheid verbeteren, maar de praktische uitwerking hiervan is lastig. Wolsink benoemt ook dat het betrekken van participanten niet voort moet komen uit het tegengaan van weerstand, maar zich beter kan focussen op het achterhalen van belangen en kennis van omwonenden (Wolsink, 2010). Wat Wolsink hier benoemt is de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van een participatieproces om de invloed van participanten te vergroten en hun inbreng serieus mee te nemen in de plan- of besluitvorming. De focus moet liggen op het coproduceren van een plan waarin de waarden van participanten serieus mee worden genomen, niet op het wegnemen van weerstand. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat de trend is ingezet om meer in de richting van Wolsinks inzichten te handelen, bijvoorbeeld doordat er steeds vaker gelijkwaardige samenwerking wordt gezocht met lokale partijen.

In het onderzoek van Vermeij (2019) komen alle factoren die invloed hebben op het verloop van een participatieproces bij een windenergieproject terug. Hij noemt vier ingrediënten van rechtvaardige procesparticipatie: 1) toegankelijkheid van het proces, 2) erkenning van stakeholders, 3) daadwerkelijke invloed en 4) omgaan met vooroordelen (Vermeij, 2019). Deze vier punten komen ook in voorliggend onderzoek terug als belangrijke zaken die invloed hebben op het verloop van een participatieproces in de vorm van: 1) participatieprocessen vormgeven naar de behoeften van participanten, 2) zo veel mogelijk verschillende groepen participanten betrekken, 3) het serieus meenemen van alternatieve oplossingen die worden aangedragen voor de opgave en 4) bewust worden van percepties en verwachtingen die zowel participanten als initiatiefnemers als het bevoegd gezag hebben. Deze punten sluiten aan op de verwachtingen van de wetgever. Voorliggend onderzoek laat zien dat deze punten het verloop van een participatieproces inderdaad goed kunnen doen, maar dat er niet altijd rekening mee wordt gehouden en dat het ook lastig is om de punten toe te passen.

Uitkomsten

De vijf uitgangspunten van de visie van het Rijk op omgevingsmanagement zijn in eerste instantie toegepast bij projecten die onder de (mede)verantwoordelijkheid van het Rijk vielen, waarbij ook pilots zijn gedraaid in de geest van de Omgevingswet. Als opvallend evaluatiepunt wordt genoemd dat het toepassen van de vijf uitgangspunten niet altijd leidt tot versnelling (Kamp, 2017). Dit punt blijkt ook uit alle interviews. Toch verwacht de wetgever dat vroegtijdige procesparticipatie een tijd- en kostenbesparing met zich mee gaat brengen en worden geen middelen vrijgemaakt om lagere overheden te ondersteunen bij het uitvoeren van deze participatieprocessen. Deze verwachting van de wetgever, met als gevolg dat er geen middelen worden vrijgemaakt, brengt het risico met zich mee dat participatieprocessen onder de Omgevingswet lastig uit te voeren kunnen zijn.

Wettelijke voorschriften

Een ander opvallend punt uit de evaluatie van de pilots is dat de Omgevingswet het juiste wettelijke kader biedt om medeoverheden en belanghebbenden vroeger te betrekken (Kamp, 2017). Het wettelijke kader dat de Omgevingswet biedt, laat veel ruimte voor regionale of lokale invulling. Er zijn namelijk geen specifieke voorschriften in opgenomen over het verloop van een participatieproces. Wanneer die invulling niet wordt gegeven, zijn participatieprocessen onder de Omgevingswet afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van een participatieproces, blijkt uit de resultaten van voorliggend onderzoek. Er lijkt naïviteit te bestaan over het feit dat de visie op procesparticipatie en omgevingsmanagement toegepast gaat worden, ondanks de eigen ervaringen van het Rijk en evaluaties van participatieprocessen die laten zien dat het toepassen van die visie niet vanzelfsprekend is.

7.2 Bredere wetenschappelijke relevantie

In deze paragraaf worden de resultaten uit voorliggend onderzoek gerelateerd aan wetenschappelijke literatuur over procesparticipatie.

Voorliggend onderzoek heeft zich gefocust op windenergieprojecten, maar de inzichten kunnen ook vertaald worden naar andere grootschalige duurzame energieprojecten. Zo hebben meerdere geïnterviewden over ervaringen in de huidige praktijk aangegeven dat grootschalige energieopwekking met zonne-energie in Nederland tegen dezelfde uitdagingen aanloopt als windenergie in de beginperiode en dezelfde ontwikkeling aan het doormaken is als windenergie. Inzichten uit voorliggend onderzoek kunnen daarom ook gebruikt worden om vroegtijdige participatieprocessen bij grootschalige zonne-energieprojecten vorm te geven. Een kanttekening die geïnterviewden maken is dat zij de indruk hebben dat er bij die projecten over het algemeen minder budget beschikbaar is om dit soort uitgebreide participatieprocessen toe te passen.

Verloop van het participatieproces

Uit de interviews bleek dat procesparticipatie tijdens projectontwikkeling volgens de geïnterviewden ook gezien kan worden als een onderhandelingsproces. De initiatiefnemer, het bevoegd gezag en de participanten hebben allemaal belangen, dus het is de vraag hoe je daar samen uit komt. In een onderhandelingsproces staat een gebiedsbenadering centraal en wordt de belangenafweging tijdens het participatieproces door alle betrokken partijen gemaakt, in plaats van achteraf door het bevoegd gezag. Dit inzicht is niet opgenomen in de resultaten, omdat deze benadering bij windenergieprojecten in Nederland nu nauwelijks gebruikt wordt. Door gebruik te maken van onderhandeling kan de oplossing ontstaan in de dialoog tussen de betrokken partijen en kunnen ze zelf hun belangen afwegen en zelf een besluit nemen dat voor alle betrokken partijen acceptabel is, waardoor win-win-situaties kunnen ontstaan (Reed et al., 2018). Participatieprocessen omtrent windenergieprojecten benaderen als onderhandelingsprocessen zou de uitkomst van het participatieproces op een positieve manier kunnen beïnvloeden, maar dit staat erg ver van de huidige realiteit van het ontwikkelen van windenergieprojecten.

Een participatieproces kan ook gezien worden als een onderhandelingsproces. Dit sluit aan op de inzichten uit de interviews dat er meer nadruk zou kunnen komen op de interactie tussen betrokken partijen en de relaties die worden opgebouwd. Er kan meer tijd genomen worden om het proces op een goede manier te doorlopen en dit op een vakkundige manier te doen, in plaats van te focussen op de uitkomst van het proces. Uit de literatuur blijkt ook dat er meer behoefte is aan nieuwe bena-

deringen van procesparticipatie (Abelson et al., 2003; Umansky & Fuhrberg, 2018). Nieuwe benaderingen kunnen meer aandacht geven de interactie tussen partijen en hoe die dialoog en het opbouwen van relaties een positieve invloed kan hebben op het verloop en daarmee de uitkomst van een participatieproces (Abelson et al., 2003; Umansky & Fuhrberg, 2018).

Afhankelijk van de lokale situatie kan gekozen worden om een participatieproces niet heel uitgebreid vorm te geven. Dit kan de duidelijkheid verbeteren en de illusie bij participanten wegnemen dat ze veel in te brengen hebben (Few et al., 2011). Een uitgebreid participatieproces zoals de wetgever onder de Omgevingswet verwacht is niet altijd de beste oplossing. Dit blijkt ook uit de interviews met alle groepen. Wanneer er eigenlijk geen ruimte meer is voor participanten om iets in te brengen, kan het averechts werken wanneer wel een uitgebreid participatieproces wordt vormgegeven, wat participanten het idee geeft dat er veel ruimte is voor hun inbreng. Het belang van maatwerk en de sterke wens van initiatiefnemers, overheidsinstanties en adviseurs om deze ruimte te behouden onder de Omgevingswet laat zien dat er behoefte is en het nodig is om de vormgeving van het participatieproces op de lokale situatie af te stemmen.

Uitkomsten

De wetenschappelijke literatuur noemt veel redenen waarom procesparticipatie toegepast kan worden. Redenen die genoemd zijn, zijn: het acceptabeler maken van een verandering waardoor conflicten in een latere fase voorkomen kunnen worden (Biggs et al., 2010; Fiorino, 1990), de betrokkenheid bij en het bewustzijn over de nut en noodzaak van de energietransitie van de maatschappij vergroten en het kennisniveau verhogen (Loiselle et al., 2016; Conrad & Hilchey, 2011) en het proces om tot een duurzame energievoorziening te komen versnellen (Mendonça et al., 2009). Uit de interviews over de ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat participatieprocessen omtrent windenergieprojecten deze gunstige uitkomsten inderdaad tot gevolg kunnen hebben. Hoe eerder belangen boven tafel komen, hoe waarschijnlijker het is dat conflicten in een latere fase geminimaliseerd worden. Dit is iets waarvan de wetgever zelfs verwacht dat het een tijd- en kostenbesparing met zich meebrengt in de formele besluitvormingsprocedure.

Procesparticipatie kan leiden tot de toename van het bewustzijn over en de betrokkenheid bij de energietransitie. Uit de huidige praktijk blijkt dat het verloop van het participatieproces erbij gebaat is wanneer dit bewustzijn voorafgaand aan een participatieproces al aanwezig is. Geïnterviewden geven aan dat het bewustzijn op maatschappelijk niveau aan het toenemen is, al dan niet veroorzaakt door het toepassen van procesparticipatie bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten. Dit heeft een positieve invloed op het verloop en daarmee op de uitkomsten van een participatieproces. Geïnterviewden geven aan dat procesparticipatie het proces om een windenergieproject te ontwikkelen niet versnelt, maar geven wel aan dat het op maatschappelijk niveau kan leiden tot meer acceptatie van windenergieprojecten, waardoor het overschakelen op een duurzame energievoorziening sneller kan verlopen dan wanneer procesparticipatie niet wordt toegepast.

De literatuur noemt ook kanttekeningen, zoals de tijd- en geldinvestering die in een vroeg stadium gedaan wordt en de onzekerheid over of een project wel of niet door mag gaan (Heffron & Haynes, 2014). Vaak komt maar een beperkte groep participanten op participatieprocessen af en participeert de zwijgende meerderheid vaak niet mee (Anceneaux & Butler, 2015). Initiatiefnemers van een participatieproces doen niet altijd evenveel moeite om participanten te betrekken waardoor een proces niet de gewenste uitkomsten heeft of de invloed van participanten beperkt blijft (Heffron & Haynes, 2014). Deze kanttekeningen blijken ook uit de resultaten van voorliggend onderzoek. Geïnterviewden hebben aangegeven dat participatieprocessen veel tijd en geld kosten en dat het om een investering

vraagt zonder dat zeker is of het project ontwikkeld kan gaan worden. In de huidige praktijk blijkt het ook moeilijk om verschillende groepen participanten te betrekken, maar het is wel een verwachting van de wetgever dat dit in meerdere mate gaat gebeuren. De invloed die participanten kunnen uitoefenen hangt erg af van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer en het bevoegd gezag blijkt uit de huidige praktijk. Ook hier verwacht de wetgever dat de inbreng van participanten op een steeds gelijkwaardigere manier wordt meegenomen in de plan- en besluitvorming. Geen enkele overheid is verplicht om de specifieke belangen van participanten over te nemen in de besluitvorming. Dit is ook het geval onder de Omgevingswet (Akerboom, 2018).

7.3 Reflectie op methode en analytisch kader

Methode

De methode die is gebruikt – interviews – laat alleen de verwachtingen en ervaringen zien van de personen die zijn geïnterviewd. Doordat er negentien mensen zijn geïnterviewd met verschillende ervaringen kan een goed beeld gevormd worden van de verschillende ervaringen met vroegtijdige participatieprocessen in de huidige praktijk. Doordat niet iedereen uit de windsector is geïnterviewd bestaat de kans dat belangrijke inzichten over het hoofd zijn gezien. De selectie van personen die zijn geïnterviewd, is in samenspraak met de begeleider vanuit Bosch & van Rijn gemaakt op basis van het netwerk van de onderzoeker en van de begeleider bij Bosch & van Rijn. Als een andere selectie was gemaakt, had dit wellicht invloed gehad op de onderzoeksresultaten.

Een aandachtspunt dat door bijna alle geïnterviewden is benoemd is dat het moeilijk is om te zeggen hoe een project of proces was verlopen zonder vroegtijdige procesparticipatie toe te passen. Een proces kan namelijk niet opnieuw uitgevoerd worden met of zonder procesparticipatie en er vinden ook nauwelijks projecten plaats waarbij niets wordt gedaan aan procesparticipatie. Er was geen beschikking over een controlegroep die te gebruiken was als vergelijkingsmateriaal. De analyse die in dit onderzoek heeft plaatsgevonden houdt hier rekening mee in de zin dat personen zijn geïnterviewd die meerdere participatieprocessen hebben meegemaakt.

Voorliggend onderzoek heeft alleen gekeken naar de ervaringen in de huidige praktijk bij windenergieprojecten waar bewust procesparticipatie wordt toegepast. De projecten waar geen procesparticipatie wordt toegepast, zijn dus niet meegenomen in dit onderzoek. Nu is het zo dat bij de meeste windenergieprojecten wel een vorm van procesparticipatie wordt toegepast, omdat het zonder onmogelijk is om een project te realiseren. Maar de mate waarin het wordt toegepast, verschilt erg per project en per initiatiefnemer. De ervaringen besproken in voorliggend onderzoek geven met name een beeld van projecten waarbij procesparticipatie wordt toegepast in een mate die te vergelijken is met de mate die de wetgever verwacht. Er zijn dus ook projecten waarbij minder aandacht is voor procesparticipatie en de initiatiefnemers van dat soort participatieprocessen zullen er onder de Omgevingswet echt meer moeite in moeten gaan stoppen om alleen al aan de wettelijke voorschriften te voldoen.

Analytisch kader

Het analytisch kader dat is gebruikt voor voorliggend onderzoek is gebaseerd op de ‘theory of participation’ van Reed et al. (2018). Uit de literatuur en de ‘theory of participation’ blijkt dat vormgeving, context en machtsverhoudingen van een participatieproces alle drie een gelijkwaardige invloed hebben op de uitkomsten van een participatieproces (Reed et al., 2018; Lovrić & Lovrić, 2018; Yang & Pandey, 2011). Uit de resultaten van de interviews lijkt een ander beeld naar voren te komen. De resultaten laten zien dat de context en machtsverhoudingen invloed zouden kunnen uitoefenen op

de vormgeving van het participatieproces. Een inzicht dat bij elke factor terugkwam was het belang om een diagnose te maken van de omgeving om te achterhalen wie er wonen, wat hun behoeften zijn, welke belangen spelen, hoe de machtsverhoudingen liggen, etc. Om dit te achterhalen, zouden eerst de context en machtsverhoudingen van een omgeving in kaart gebracht kunnen worden om op basis daarvan het participatieproces vorm te geven. Een soortgelijk standpunt blijkt ook uit het onderzoek van Webler & Tuler (2007), die aangeven dat het belangrijk is om een proces vorm te geven op basis van hoe de participanten denken over participatieprocessen en wat ze willen van het proces. Ook Tuler & Webler (2010) stellen dit, en geven aan dat een diagnose voorafgaand aan het participatieproces over percepties, de gewenste uitkomsten en karakteristieken van belang is. De invloed van context op het de vormgeving van een participatieproces wordt ook door Abelson et al. (2007) benoemd. Ook Reed et al. (2018) noemen als aanbeveling in hun conclusie dat tijd nemen van belang is om de lokale context te kunnen begrijpen en de vormgeving hierop aan te kunnen passen. Dit zou beter in het model van de 'theory of participation' terug kunnen komen dan nu het geval is.

Zoals in de 'theory of participation' genoemd, hangt de uitkomst van een participatieproces af van het verloop ervan (Heffron & Haynes, 2014; Reed et al., 2018; Bryson et al., 2012). De inzichten uit de interviews van voorliggend onderzoek zijn in lijn met wat in de literatuur wordt beschreven. Geïnterviewden hebben allemaal aangegeven dat een participatieproces gunstige uitkomsten kan hebben, zoals het creëren van meer acceptatie, maar dat een participatieproces geen garantie biedt. Ook is het zo dat wanneer een participatieproces niet goed verloopt, het een averechts effect kan hebben en acceptatie juist in de weg kan zitten. Dit wordt duidelijk weergegeven in het model van de 'theory of participation'. Dit laat zien participatieprocessen complex zijn en hun verloop van vele punten afhankelijk is. Het is lastig om met al die punten rekening te houden. MacArthur (2016) benoemt de complexiteit van procesparticipatie ook en geeft aan dat het belangrijk is om hier rekening mee te houden in de vormgeving van een participatieproces (MacArthur, 2016).

De factoren uit het analytisch kader zijn factoren die het verloop van het participatieproces volgens Reed et al. (2018) beïnvloeden. Voorliggend onderzoek heeft gebruik gemaakt van die factoren om na te gaan welke punten het verloop van vroegtijdige participatieprocessen bij windenergieprojecten in Nederland beïnvloeden. De factoren van Reed et al. (2018) en de duidende aspecten zijn als startpunt gebruikt om de Nederlandse situatie van windenergieprojecten te onderzoeken. Dat gebruik is gemaakt van een internationaal, algemeen kader kan de kans vergroten dat inzichten uit de Nederlandse situatie ook op internationale schaal of voor andere ruimtelijke, milieu gerelateerde projecten toegepast zouden kunnen worden. De punten en inzichten die uit de interviews komen, kunnen terugvertaald worden naar de factoren uit de 'theory of participation' en op dat niveau betekenis hebben op internationale schaal of andere soorten projecten.

Er is voor gekozen om de factor schaal (tijd en ruimte) buiten beschouwing te laten in de analyse, omdat deze factor geen onderscheid maakte tussen de projecten die met elkaar vergeleken zijn. De tijd- en ruimtelijke schaal zijn wel terug te vinden in de resultaten, in de factor context. De ruimtelijke schaal is hier terug te vinden in de rol die de lokale situatie speelt in het verloop van een participatieproces en het belang om die te betrekken bij de vormgeving van een participatieproces. De tijdschaal is hier terug te vinden in de tijd die genomen wordt voor het participatieproces en de tijdsdruk die achter een participatieproces kan zitten. Indirect is de factor tijd toch teruggekomen in het onderzoek, maar het was allicht beter geweest om deze factor toch op zichzelf te onderzoeken. Ook hadden de inzichten uit de interviews wellicht nog dieper geanalyseerd kunnen worden wanneer de factoren waren geduid met meer verschillende aspecten.

8. Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag:

Hoe verhouden de verwachtingen van de wetgever omtrent de wettelijke verplichting van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet zich tot de ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie bij windenergieprojecten in Nederland?

De beantwoording van de hoofdvraag wordt gestructureerd door gebruik te maken van de antwoorden op de deelvragen.

Wettelijke voorschriften en verwachtingen van de wetgever

De Omgevingswet bevat een aantal wettelijke voorschriften die gaan over vroegtijdige procesparticipatie. Zo moet het bevoegd gezag de kennisgeving participatie opstellen, waarin staat wie op welke manier wordt betrokken, waar benodigde informatie te vinden is en hoe bevoegd gezag en initiatiefnemer samenwerken. Daarnaast mag een ieder oplossingen aandragen voor de opgave, binnen door het bevoegd gezag gestelde kaders. Tenslotte geldt een motiveringsplicht, waardoor gemotiveerd moet worden hoe derden zijn betrokken, welke inbreng is geleverd en wat er met die inbreng is gedaan.

De wetgever heeft naast de wettelijke voorschriften ook verwachtingen over het verloop van vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet. Vanuit de factor vormgeving zou een participatieproces op zo'n manier vormgegeven moeten worden, dat het idealiter aansluit op de behoeften van de participanten. Ook zouden zo veel mogelijk verschillende groepen participanten betrokken moeten worden en alle betrokken partijen zouden veel inspanning moeten leveren. Vanuit de factor context zou de lokale situatie bij de vormgeving betrokken moeten worden. Ook zou er voldoende tijd genomen moeten worden om informatie uit te wisselen over lokale kennis, de energietransitie en windenergie. Daarnaast zouden lagere overheden geld en kennis tot hun beschikking moeten hebben om dit soort processen in goede banen te leiden. Vanuit de factor machtsverhoudingen zouden participanten beter betrokken kunnen worden in het participatieproces en zou hun inbreng gelijkwaardig meegenomen moeten worden in het besluit. Daarnaast zou het bevoegd gezag meer invloed moeten krijgen op het verloop van een participatieproces. Over de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie heeft de wetgever de volgende verwachtingen: 1) meer draagvlak voor plannen en beleid, 2) minder onderzoekslasten, 3) gebruikmaken van beschikbare expertise en 4) tijd- en kostenbesparing. Dit zou tot gedragen plannen en besluiten moeten leiden.

Ervaringen in de huidige praktijk

Uit de ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie bij windenergieprojecten komt een aantal punten naar voren die invloed hebben op het verloop van een vroegtijdig participatieproces. Voor de factor vormgeving zijn dit: 1) de voorbereiding van het vormgeven van een participatieproces en communicatie daarover, 2) het belang van interactie en relaties, 3) het gebruikmaken van vakmanschap, 4) het toepassen van maatwerk en flexibiliteit in de vormgeving en planning, 5) kaders stellen aan de inhoud van het participatieproces, 6) het kennisniveau van participanten en initiatiefnemers en 6) informatie beschikbaar stellen. Voor de factor context zijn dit: 1) de invloed van de lokale situatie op het verloop van een participatieproces, 2) het al dan niet aanwezig zijn van bewustwording over nut en noodzaak, 3) percepties en verwachtingen van participanten en initiatiefnemers, 5) beseffen dat niet alles te controleren valt, 6) de tijd en ambtelijke middelen die beschikbaar zijn en 7) de bestuurlijke kwaliteit van het bevoegd gezag. Voor de factor machtsverhoudingen zijn dit: 1) de

invloed van machtsverhoudingen op het verloop van een participatieproces, 2) de mate van afhankelijkheid en gelijkwaardigheid tussen participanten en initiatiefnemers van het participatieproces, 3) het opbouwen van vertrouwen, 4) het maken van een belangenafweging en toetsen van een participatieproces door het bevoegd gezag en 5) grondposities.

Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat nog niet altijd rekening gehouden wordt met deze punten. Daar waar wel inspanning wordt geleverd om rekening te houden met deze punten, blijkt dat het toepassen van de punten het verloop van een participatieproces ten goede komt. Vooral de voorbereiding, het van tevoren nadenken over de vormgeving van een participatieproces en in die vormgeving rekening houden met de factoren context en machtsverhoudingen, kan een participatieproces goeddoen. Op deze manier kan namelijk met zo veel mogelijk genoemde punten rekening gehouden worden. Uit de ervaringen van geïnterviewden die de punten toepassen, of die daarover adviseren, blijkt wel dat het lastig is om dit te doen. De praktijk is complex, wat het ondanks geleverde inspanningen lastig maakt om met alle punten rekening te houden.

Uit de interviews over ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat uitkomsten van vroegtijdige participatieprocessen gunstig kunnen zijn. Zo kan de betrokkenheid, acceptatie of het begrip toenemen. Hetzelfde geldt voor het kennisniveau over het gebied en de bewustwording over (de nut en noodzaak van) de energietransitie. Doordat meerdere belangen op tafel liggen, kan een betere belangenafweging gemaakt worden. Omdat participanten actief belangen inbrengen, is de belangenafweging gelegiti-meerd en wordt het bevoegd gezag verplicht een afweging te maken. In die belangenafweging kan het verdelen van lusten en lasten meegenomen worden. Procesparticipatie kan samenwerkingen mogelijk maken waardoor participanten serieus genomen kunnen worden. Er wordt geïnvesteerd in sociaal kapitaal, wat kan bijdragen aan het toekomstbestendig maken van de democratie. Met de inzet van procesparticipatie kunnen projecten in dichtbevolkte gebieden ontwikkeld worden. Ook kan het een bouwsteen voor de energietransitie creëren, omdat het een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van het imago van de energiesector. Het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie kan volgens alle geïnterviewden een bijdrage leveren om tot deze gunstige uitkomsten te komen, maar het biedt geen garantie.

Maar de uitkomsten kunnen ook ongunstig zijn. Een participatieproces kan bijvoorbeeld niet-mee-werkende krachten activeren. Als een participatieproces niet goed verloopt, kan het een averechts effect hebben. Ook kan het teleurstelling opleveren, bijvoorbeeld doordat keuzes uitgesteld worden. Een participatieproces biedt geen zekerheid over of het project uitgevoerd kan worden. Ook wordt de onzekerheid over het behalen van de klimaatambities vergroot, omdat het uitgebreide, langlopende processen zijn. Door procesparticipatie wettelijk te verplichten bestaat het risico dat het proces minder waard wordt omdat de intrinsieke motivatie niet meer opgemerkt wordt. Het is lastig om verschillende mensen te betrekken en het met deze mensen over gebiedsontwikkeling te hebben in plaats van over de verdeling van geld. Het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie brengt het risico met zich mee dat deze ongunstige uitkomsten realiteit worden. Volgens geïnterviewden is het dit risico wel waard, omdat zonder vroegtijdige procesparticipatie windenergieprojecten in Nederland ontwikkelen volgens hen onmogelijk is.

Vergelijking verwachtingen en ervaringen

Het valt op dat de wetgever verwacht dat er rekening wordt gehouden met veel van de genoemde punten die in de huidige praktijk blijken invloed te hebben op het verloop van een participatieproces. De wetgever verwacht veel inspanning van de initiatiefnemer van een participatieproces voor de

vormgeving van een participatieproces, maar die inspanning is op basis van ervaringen in de huidige praktijk niet vanzelfsprekend of leidt niet per definitie tot door de wetgever verwachte vormgeving van een participatieproces. Uit de huidige praktijk blijkt dat de vormgeving door veel punten beïnvloed kan worden en dat het lastig is om met al deze punten rekening te houden, ongeacht de inspanning die geleverd wordt om dat te doen. Het ontbreken van wettelijke voorschriften over de vormgeving van een vroegtijdig participatieproces, heeft tot gevolg dat de inspanning die geleverd gaat worden om een proces naar de verwachtingen van de wetgever vorm te geven afhankelijk is van de intrinsieke motivatie en het vakmanschap van de initiatiefnemer van een participatieproces, wat in de huidige praktijk ook zo is.

De wetgever verwacht inspanning van initiatiefnemers van een participatieproces wat betreft het aan laten sluiten van de vormgeving van een participatieproces op de wensen van participanten. Dit laat zien dat de wetgever verwacht dat de context wordt meegenomen in de vormgeving. Uit de interviews over ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat er nog niet altijd rekening gehouden wordt met de context en er vaak tijdens een participatieproces bijgestuurd moet worden. De factor context is lastig om rekening mee te houden, omdat de initiatiefnemer van een participatieproces niet op alle genoemde punten van de context invloed uit kan oefenen. Uit de huidige praktijk blijkt daarnaast dat de middelen van het bevoegd gezag vaak tekort schieten om participatieprocessen gedegen uit te voeren of te ondersteunen. Als de wetgever geen extra middelen gaat vrijmaken, omdat deze verwacht dat die extra middelen niet nodig zijn, zal dit het verloop van een participatieproces onder de Omgevingswet in grote mate beïnvloeden. Uit de huidige praktijk blijkt namelijk dat de context en beschikbare middelen veel invloed hebben op het verloop van een participatieproces. De invloed van de context en het al dan niet aanwezig zijn van middelen, maakt het lastig voor initiatiefnemers van een participatieproces om participatieprocessen onder de Omgevingswet te laten verlopen naar de verwachtingen van de wetgever, ondanks de inspanning die geleverd wordt om dit wel te doen.

De wetgever verwacht dat de machtsverhoudingen in vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet gaan veranderen en dat participanten meer invloed krijgen op het te nemen besluit en het bevoegd gezag meer invloed krijgt op het verloop van het participatieproces. Omdat in de huidige praktijk steeds meer rekening wordt gehouden met de genoemde punten die invloed hebben op de machtsverhoudingen binnen een participatieproces, zijn de verwachtingen van de wetgever in toenemende mate terug te vinden in de huidige praktijk. Er treedt namelijk steeds vaker samenwerking op waardoor belangen van participanten integraal onderdeel kunnen worden van het plan, of gemotiveerd niet meegenomen kunnen worden in het plan. Het blijkt in de huidige praktijk wel lastig om die samenwerking aan te gaan en de mate van samenwerking hangt af van de intrinsieke motivatie en instelling van de initiatiefnemer van een participatieproces. Ook zullen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer vanwege de wettelijke voorschriften uit de Omgevingswet meer moeten gaan samenwerken dan in de huidige praktijk het geval is. Ondanks de inspanningen die geleverd worden om participanten te betrekken en inbreng op te halen, is het nog steeds aan het bevoegd gezag om een besluit te nemen.

Wanneer de verwachtingen van de wetgever over de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie worden vergeleken met de mogelijke uitkomsten die op basis van ervaringen in de huidige praktijk kunnen optreden bij het gebruik van vroegtijdige procesparticipatie, valt het op dat sommige verwachtingen wel terugkomen in de ervaringen en andere niet.

Een vroegtijdig participatieproces kan op basis van ervaringen in de huidige praktijk leiden tot meer draagvlak of acceptatie voor plannen en beleid, mits het participatieproces op een goede manier is verlopen en er onder de Omgevingswet ruimte blijft om de intrinsieke motivatie van een initiatiefnemer op te blijven merken. Ondanks de bijdrage die ze kunnen leveren aan draagvlak, blijven participatieprocessen kwetsbare processen en bieden ze geen garantie voor draagvlak of acceptatie, ondanks de inspanningen die geleverd worden.

Een vroegtijdig participatieproces leidt op basis van ervaringen in de huidige praktijk niet tot minder onderzoekslasten. Er wordt nu al moeite gedaan om zo efficiënt mogelijk onderzoeken uit te voeren. Het in samenwerking met participanten informatie verzamelen, onderzoeken doen en een ieder de mogelijkheid geven om oplossingen aan te dragen, kan ervoor zorgen dat de onderzoekslasten juist toenemen, blijkt uit ervaringen in de huidige praktijk.

Een vroegtijdig participatieproces maakt het volgens ervaringen in de huidige praktijk mogelijk om gebruik te maken van lokale kennis en deze kennis te gebruiken in het plan van een windenergieproject, mits voldoende tijd is genomen om het kennisniveau van alle betrokken partijen voldoende te laten stijgen om een constructieve dialoog aan te kunnen gaan. Dit vraagt om veel inspanning van een initiatiefnemer van een participatieproces, die de wetgever ook verwacht, maar de inspanning is geen garantie voor het ontstaan van een constructieve dialoog en het gebruiken van de beschikbare expertise.

Een vroegtijdig participatieproces kost op basis van ervaringen in de huidige praktijk veel tijd en geld, vaak meer dan verwacht, waardoor deze verwachting van de wetgever niet haalbaar lijkt. Er moet veel geregeld en georganiseerd worden, er is intensief contact nodig en het vraagt om veel inspanning van alle betrokken partijen. Voor windenergieprojecten wordt in de huidige praktijk bijna altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan en geïnterviewden verwachten dat dit onder de Omgevingswet niet anders zal zijn, waardoor de kans bestaat dat de formele besluitvormingsprocedure niet zal versnellen.

Een vroegtijdig participatieproces kan er op basis van ervaringen in de huidige praktijk voor zorgen dat gedragen besluiten worden genomen, mits de gematigde groep participanten daadwerkelijk betrokken wordt bij het participatieproces en participanten hun eigenbelangen ondergeschikt kunnen maken aan de gebiedsbelangen. Als een participatieproces verloopt zoals de wetgever onder de Omgevingswet verwacht, kan een grotere groep participanten betrokken worden bij het proces en kan een betere balans gemaakt worden tussen meerdere belangen. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt het lastig om deze mensen te betrekken en dus een gedragen besluit te genereren, ondanks de inspanningen die geleverd worden.

Antwoord hoofdvraag

De wetgever heeft verwachtingen over zowel het verloop als de uitkomst van vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet. Ervaringen in de huidige praktijk met windenergieprojecten in Nederland laten zien dat het verloop van een vroegtijdig participatieproces door veel punten beïnvloed kan worden. Deze punten zijn niet allemaal terug te zien in de verwachtingen van de wetgever, waaruit opgemaakt kan worden dat de praktijk complexer is dan de wetgever vermoedt. Uit de verwachtingen blijkt ook dat de wetgever denkt dat de inspanningen die hij verwacht van initiatiefnemers van een participatieproces wel geleverd gaan worden. Uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat het niet zo vanzelfsprekend is dat die inspanningen geleverd worden. Daarnaast is het lastig

om de verwachte inspanningen te leveren omdat met veel punten rekening gehouden zou moeten worden en dat het verloop van participatieprocessen afhankelijk is van meer dan alleen inspanningen leveren. Er zijn weinig wettelijke voorschriften opgenomen in de wettekst over hoe de inspanning vorm zou moeten krijgen en hoe rekening gehouden zou moeten worden met de punten die op basis van ervaringen in de huidige praktijk invloed blijken te hebben op het verloop van een participatieproces. Op basis van ervaringen in de huidige praktijk kan daarom gesteld worden dat het verloop van een participatieproces afhankelijk blijft van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van een participatieproces en de inspanningen die vanuit die intrinsieke motivatie geleverd gaan worden om rekening te houden met de punten die blijken uit ervaringen in de huidige praktijk.

Op basis van ervaringen in de huidige praktijk kan gesteld worden dat de verwachte uitkomsten over het verminderen van onderzoekslasten en een tijd- en kostenbesparing illusies zijn. De verwachtingen over het toenemen van draagvlak, het gebruikmaken van bestaande expertise en het nemen van gedragen besluiten sluiten wel aan op de ervaringen in de huidige praktijk, mits tijdens het verloop van een participatieproces voldoende aandacht wordt besteed aan het rekening houden met de op basis van ervaringen in de huidige praktijk genoemde punten. Ook wanneer rekening gehouden wordt met deze punten, bieden vroegtijdige participatieprocessen geen garantie voor de verwachte uitkomsten.

9. Aanbevelingen en aandachtspunten

Uit de vergelijkende analyse tussen de verwachtingen van de wetgever van het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie onder de Omgevingswet en de ervaringen in de huidige praktijk met vroegtijdige procesparticipatie kan een aantal aanbevelingen gedestilleerd worden. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 5:

Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden per betrokken partij naar aanleiding van de vergelijking tussen ervaringen in de huidige praktijk en de verwachtingen van de wetgever?

9.1 Aanbevelingen nationale overheid

De aanbevelingen voor de nationale overheid zijn samen te vatten in de volgende punten:

1. complexiteit van de praktijk erkennen;
2. een vragenlijst of handvatten opstellen voor het vormgeven van een participatieproces; en
3. middelen beschikbaar stellen ter ondersteuning van lokale overheden.

Complexiteit van de praktijk erkennen

De punten waarvan uit de ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat ze het verloop van een participatieproces beïnvloeden zijn niet allemaal terug te zien in de verwachtingen van de wetgever. De praktijk is complexer dan de wetgever op basis van de verwachtingen lijkt te vermoeden. Het is daarom aan te bevelen dat de nationale overheid de complexiteit van de praktijk benoemt en erkent dat participatieprocessen maar ten dele te sturen zijn. De manier waarop nu over procesparticipatie wordt gesproken en geschreven doet het lijken als iets eenvoudigs en dat doet onrecht aan de daadwerkelijke situatie. De complexiteit van de praktijk erkennen geeft een realistischer beeld van hoe participatieprocessen onder de Omgevingswet kunnen gaan verlopen en maakt daarmee de verwachtingen van alle betrokken partijen bij participatieprocessen realistischer.

De verwachtingen van de wetgever over de uitkomsten van vroegtijdige participatieprocessen zijn afhankelijk van het verloop ervan. Omdat participatieprocessen complex zijn, biedt het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie geen garantie voor de verwachte uitkomsten. Deze nuance ontbreekt nu in de verwachtingen van de wetgever, waardoor betrokken partijen hooggespannen verwachtingen kunnen hebben voor de uitkomsten, wat tot teleurstelling kan leiden.

Een vragenlijst of handvatten opstellen voor het vormgeven van een participatieproces Er zijn weinig wettelijke voorschriften opgenomen in de wettekst over hoe de inspanning vorm zou moeten krijgen en hoe rekening gehouden zou moeten worden met de punten die op basis van ervaringen in de huidige praktijk invloed blijken te hebben op het verloop van een participatieproces. Aan de ene kant is dit goed, want zo blijft er ruimte voor maatwerk en de intrinsieke motivatie van een initiatiefnemer van een participatieproces. Aan de andere kant blijken participatieprocessen complex te zijn, en zou het initiatiefnemers van een participatieproces kunnen helpen als ze aanknopingspunten krijgen waar ze rekening mee kunnen houden bij de vormgeving van een participatieproces. Het is daarom aan te bevelen dat de nationale overheid hier meer handvatten voor meegeeft dan nu het geval is. De Inspiratiegids Participatie bevat deze informatie in principe wel, maar op een niet heel overzichtelijke, toepasbare manier. Omdat een participatieproces geen “afvinklijstje” moet worden, zou dit

hulpmiddel voor initiatiefnemers van participatieprocessen het beste opgesteld kunnen worden in de vorm van een vragenlijst of lijst met handvatten die voorafgaand aan een participatieproces gebruikt kunnen worden om het proces vorm te geven.

Middelen beschikbaar stellen ter ondersteuning van lokale overheden

Op basis van ervaringen in de huidige praktijk kan gesteld worden dat de verwachtingen over het verminderen van onderzoekslasten en een tijd- en kostenbesparing illusies zijn. Participatieprocessen kosten veel tijd en geld en de onderzoekslasten zullen niet in grote mate veranderen ten opzichte van nu. Doordat een ieder oplossingen mag aandragen voor de opgave bestaat zelfs het risico dat de onderzoekslasten gaan toenemen. Omdat de wetgever dit wel verwacht, en ook verwacht dat voor participatieprocessen onder de Omgevingswet geen extra geld nodig hebben, maar uit de huidige praktijk blijkt dat dit niet zo is en er wél extra geld nodig is, zouden participatieprocessen onder de Omgevingswet vast kunnen lopen op het ontbreken van middelen in de vorm van kennis, geld en capaciteit. Voldoende middelen blijken op basis van ervaringen in de huidige praktijk onmisbaar te zijn om een participatieproces goed te laten verlopen. Deze middelen hebben lokale overheden nu vaak niet tot hun beschikking, blijkt uit ervaringen in de huidige praktijk. Om participatieprocessen onder de Omgevingswet naar verwachting te laten verlopen, zullen extra middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Het is aan te bevelen dat de nationale overheid dit op zich neemt.

9.2 Aanbevelingen lokale overheid

De aanbeveling voor de lokale overheid is samen te vatten in het volgende punt:

1. eisen opstellen voor participatieprocessen.

Eisen opstellen voor participatieprocessen

Ondanks dat de huidige praktijk een trend laat zien waarbij de inbreng van participanten steeds vaker gelijkwaardig wordt meegenomen, blijft het lastig om die inbreng boven tafel te krijgen. Ook biedt het niet altijd garantie voor meer betrokkenheid van participanten en meer invloed van het bevoegd gezag. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de mate van betrokkenheid van participanten afhankelijk is, en onder de Omgevingswet waarschijnlijk blijft, van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van een participatieproces. Om dit te kunnen beperken en om de betrokkenheid van participanten te kunnen stimuleren, is het aan te bevelen aan lokale overheden om eisen op te stellen voor de manier waarop zij willen dat een participatieproces verloopt. Als deze eisen voorafgaand aan een initiatief bestaan, moet een initiatiefnemer zich aan die eisen houden waardoor de betrokkenheid van participanten beter gewaarborgd kan worden en de afhankelijkheid van de intrinsieke motivatie van een initiatiefnemer minder groot wordt.

9.3 Aanbevelingen initiatiefnemer van een participatieproces

De aanbeveling voor de initiatiefnemer van een participatieproces is samen te vatten in het volgende punt:

1. visie op procesparticipatie blijven ontwikkelen.

Visie op procesparticipatie blijven ontwikkelen

Op basis van ervaringen in de huidige praktijk kan gesteld worden dat het verloop van een participatieproces afhankelijk blijft van de intrinsieke motivatie van de initiatiefnemer van een participatieproces en de inspanningen die vanuit die intrinsieke motivatie geleverd gaan worden. Als initiatiefnemers van een participatieproces, zijnde initiatiefnemers van windenergieprojecten en bevoegd gezag, willen dat het participatieproces gunstige uitkomsten heeft, is het aan te bevelen om hun visie op procesparticipatie en hun participatieve aanpak te blijven ontwikkelen. Op dit moment worden veel discussies gevoerd over en onderzoek gedaan naar hoe participatieprocessen moeten verlopen om gunstige uitkomsten met zich mee te brengen. Het is aan te bevelen dat het uitwisselen van informatie en ervaringen wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld met bijeenkomsten zoals die van Platform LEO. Initiatiefnemers van participatieprocessen kunnen hier praktische lessen uit halen waarvan is gebleken dat ze de kans op gunstige uitkomsten kunnen vergroten en op die manier participatieprocessen voor alle betrokken partijen steeds beter laten verlopen.

9.4 Aandachtspunten

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat vroegtijdige procesparticipatie uitvoeren naar verwachting van de wetgever lastig is. De ervaringen in de huidige praktijk laten een ingewikkelder speelveld zien dan waar de wetgever rekening mee lijkt te houden in de verwachtingen. Daarom is een aantal aandachtspunten te benoemen voor vroegtijdige participatieprocessen onder de Omgevingswet die na de aanbevelingen blijven bestaan:

1. Het is de vraag of de gestelde klimaatdoelen gehaald worden met het wettelijk verplichten van uitgebreide vroegtijdige procesparticipatie, zeker als niemand hierop afgerekend kan worden. Dit soort processen kosten veel tijd, wat vertraging van het realiseren van de doelstellingen met zich mee kan brengen.
2. De uitdagingen van de energietransitie in combinatie met de stelselherziening van de Omgevingswet kunnen onvoorziene uitdagingen met zich meebrengen, volgens adviseurs en overheidsinstanties. De energietransitie brengt de komende jaren op veel locaties ingrijpende veranderingen in de fysieke ruimte met zich mee. De Omgevingswet verandert de manier waarop besluiten worden genomen over ontwikkelingen in de fysieke ruimte. De komende jaren worden veel ingrijpende projecten uitgevoerd die gebruik moeten maken van de nieuwe manier van besluiten nemen, waar zowel initiatiefnemers als bevoegd gezag en burgers nog geen ervaring mee hebben. De kans bestaat dat dit tot veel onduidelijkheid gaat leiden.
3. De rol van grondposities blijft een punt van aandacht. Deze zijn namelijk vaak al afgesloten waardoor de initiatiefnemer een machtspositie heeft, tenzij er beleid van kracht is. Het is de vraag of initiatiefnemers zullen stoppen met het innemen van grondposities als de Omgevingswet in werking treedt of dat het bevoegd gezag middelen krijgt om de macht van initiatiefnemers met grondposities in te perken, of eisen te stellen aan de ontwikkeling van windenergieprojecten op de grondposities.
4. Een vroegtijdig participatieproces is geen garantie voor draagvlak, maar het helpt wel om het acceptatieniveau te vergroten. Het risico blijft echter altijd bestaan dat een kleine groep tegenstanders of een andere onvoorziene gebeurtenis het participatieproces verstoort of dat participanten meer aandacht hebben voor hun eigenbelang dan gebiedsbelang. Ook kan het zo zijn dat er niks wordt gedaan met de inbreng van het participatieproces waardoor er ondanks een uitgebreid proces geen draagvlak is voor het besluit en teleurstelling ontstaat.

5. Door het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie bestaat de kans dat de intrinsieke motivatie van initiatiefnemer van een participatieproces niet meer ervaren kan worden door participanten. Door de wettelijke verplichting zouden participanten de acties van initiatiefnemers van een participatieproces op kunnen vatten als acties omdat het moet, het is immers wettelijk verplicht. Hierdoor ontstaat de kans dat belangrijke kernwaarden als vertrouwen, gelijkwaardigheid en afhankelijkheid niet meer kunnen ontwikkelen.
6. Vroegtijdige participatieprocessen zijn en blijven kwetsbare en onvoorspelbare processen waarin snel fouten worden gemaakt die niet snel worden vergeven en een verkeerd vormgegeven proces kan een averechts effect hebben. Participatieprocessen blijven afhankelijk van vele externe zaken. Een diagnose voorafgaand aan het participatieproces kan deze externe punten in kaart brengen maar het blijft lastig om alle externe punten uit de omgeving in kaart te brengen en daar rekening mee te houden.

9.5 Aanbevelingen nader onderzoek

Het is aan te bevelen om de resultaten van voorliggend onderzoek terug te leggen bij de windsector om na te gaan in hoeverre de resultaten resoneren met de bevindingen van personen die er in de huidige praktijk mee bezig zijn. Tijdens de sectorbijeenkomst van Platform LEO op 16 mei heeft dit plaatsgevonden. De aanwezigen die deel hebben genomen aan de discussie over voorliggend onderzoek konden zich vinden in de resultaten en gaven aan dat de analyse en conclusies inzichten bevatten waar ze verder mee kunnen. Een volgende stap zou kunnen zijn om gezamenlijk na te denken over de praktische implementatie van de inzichten uit voorliggend onderzoek. Dit zou in de vorm van een workshop kunnen plaatsvinden, waarbij de doelgroep wordt gevormd door mensen die nu actief bezig zijn met het toepassen van vroegtijdige procesparticipatie.

De aandachtspunten die volgens geïnterviewden onder de Omgevingswet blijven bestaan, kunnen het verloop en de uitkomsten van vroegtijdige procesparticipatie ongewenst beïnvloeden. Er moet nader onderzoek gedaan worden naar deze aandachtspunten en wat de rol is van verschillende overheidslagen, initiatiefnemers en participanten in het veroorzaken en voorkomen van deze aandachtspunten. Op die manier kan de invloed van deze punten op participatieprocessen beperkt worden of beter verklaard worden waardoor er beter rekening mee gehouden kan worden bij participatieprocessen.

Een vraag die bij veel geïnterviewden leeft is waarom de nationale overheid zelf geen of weinig verantwoordelijkheid neemt in communiceren over of zich inspannen voor de energietransitie. Het is een transitie met een grote ruimtelijke impact maar tot nu toe doet het Rijk weinig om de maatschappij hierover in te lichten. Alles komt neer op lokale overheden, initiatiefnemers van windenergieprojecten en energiecoöperaties die in het kader van projectontwikkeling moeten uitleggen waarom de energietransitie nodig is. Ook de middelen die het Rijk beschikbaar stelt zijn beperkt. Er wordt een subsidie verleend (SDE+) voor het produceren van duurzame energie, er is een Nationaal Platform Regionale Energiestrategieën en er wordt op dit moment nog een aantal Rijkscoördinatieregelingen voor windenergieprojecten uitgevoerd, maar verder is er niets. Geïnterviewden uit alle groepen geven aan dat hier meer behoefte naar is, maar uit de plannen van het Rijk blijkt niet dat het Rijk zelf meer inspanning gaat leveren om te communiceren over of een bijdrage (in de vorm van tijd en middelen) te leveren aan de energietransitie. De vraag is waarom dat zo is en of dat niet anders zou kunnen.

Grondposities worden door alle geïnterviewden genoemd als belangrijke factor wat betreft context en machtsverhoudingen. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de rol van grondposities en hoe die beleidsmakers in de weg zitten dan wel helpen met het behalen van hun doelstellingen. Omdat uit ervaringen in de huidige praktijk blijkt dat de rol van grondposities groot is, is dit een punt dat meer onderzoek kan gebruiken om na te gaan hoe grondposities participatieprocessen en beleidsvorming beïnvloeden. Ook is het interessant om nader te onderzoeken hoe de macht van grondposities ingeperkt kan worden. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het project Windenergie A16, waar turbineposities zijn ingetekend en de grondposities ondergeschikt waren aan het proces met de omgeving, financiële participatie, de milieueffecten en landschappelijke inpassing (Provincie Noord-Brabant, 2019). Deze aanpak zou nader onderzocht kunnen worden hoe dit ook bij projecten op kleinere schaal uitgevoerd kan worden.

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat veel verantwoordelijkheden en uitvoeringstaken onder de Omgevingswet bij het bevoegd gezag terecht komen, terwijl ze daar op dit moment nog niet klaar voor zijn. Dit onderzoek is echter niet ingegaan op hoe zij hier zelf tegenaan kijken en welke rol zij voor zichzelf in gedachten hebben. Ook is niet duidelijk welke knelpunten zijn te identificeren vanuit het bevoegd gezag en hoe die eventueel opgelost zouden kunnen worden onder de Omgevingswet. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden door het bevoegd gezag van verschillende overheidslagen (provincie en gemeente) te interviewen over genoemde zaken. Er zou gevraagd kunnen worden naar ervaringen met al doorlopen vroegtijdige participatieprocessen, maar ook naar de verwachtingen die zij zelf hebben en die de nationale overheid van hen heeft, en hoe ze denken daar invulling aan te geven. Breukers & Wolsink (2007) hebben onderzoek gedaan naar hoe meer institutionele capaciteit opgebouwd kan worden om windenergie in Nederland meer geaccepteerd te krijgen, en deze inzichten zouden bij aanvullend onderzoek ook gebruikt kunnen worden om de rol van instituties nader te bestuderen.

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat er veel verwarring bestaat over wat wordt bedoeld met acceptatie, draagvlak en participatie. Deze onduidelijkheid is in dit onderzoek als context opgenomen, maar het zou interessant zijn om te onderzoeken in hoeverre deze begrippen zijn geïnstitutionaliseerd in Nederland (Healey, 1998). Wat verstaan we in Nederland onder acceptatie? Wanneer is een project geaccepteerd? Hoe kunnen we dat meten en is het wenselijk om dat te kunnen meten? In het kader van de RES is het nuttig dat hier een meer eenduidige definitie voor zou komen zodat verschillende RES met elkaar vergeleken kunnen worden of elkaar kunnen aanvullen. Hier is al onderzoek naar gedaan, door bijvoorbeeld Wüstenhagen et al. (2007), maar dit onderzoek is gedateerd en de laatste jaren zijn de opvattingen over acceptatie en draagvlak omtrent duurzame energie veranderd, ook op politiek vlak, blijkt uit dit onderzoek.

Literatuur

Aan de slag met de Omgevingswet (2017). Uitgangspunten en doel van de wet. Geraadpleegd op 15 november, op [\[https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/uitgangspunten-doel/\]](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/uitgangspunten-doel/)

Aan de slag met de Omgevingswet (2018). Inspiratiegids Participatie. Geraadpleegd op 4 december 2018, op [\[https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/\]](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/)

Abelson, J., et al. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57(2), 239-251.

Abelson, J., et al. (2007). Examining the role of context in the implementation of a deliberative public participation experiment: Results from a Canadian comparative study. *Social Science & Medicine*, 64(10), 2115-2128.

Aitken, M., McDonald, S., & Strachan, P. (2008). Locating 'power' in wind power planning processes: the (not so) influential role of local objectors. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(6), 777-799.

Akerboom, S. (2018). *Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farms*. Amsterdam: Sanne Akerboom.

Algemene wet bestuursrecht 1992 (1992, 4 juni). Geraadpleegd op 15 november 2017, op [\[http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-09-01#Hoofdstuk3_Afdeling3.4\]](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-09-01#Hoofdstuk3_Afdeling3.4)

Arceneaux, K., & Butler, D.M. (2015). How Not to increase Participation in Local Government: The Advantages of Experiments When Testing Policy Interventions. *Public Administration Review*, 76(1), 131-139.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Baarda, B. (2014). *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Nordhoff Uitgevers.

Beck, S.E., & Manuel, K. (2008). *Practical research methods for librarians and information professionals*. New York, NY: Neal-Schuman.

Besluit m.e.r. 1994 (1994, 4 juli). Geraadpleegd op 15 november 2017, op [\[http://wetten.overheid.nl/BWBR0006788/2017-09-01\]](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006788/2017-09-01)

Biggs R., Westley, F.R. & Carpenter, S.R. (2010). Navigating the back loop: Fostering social innovation and transformation in ecosystem management. *Ecology and Society* 15(2). Geraadpleegd op 9 augustus 2018, op [\[https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art9/\]](https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art9/)

Bisschops, S. & Hollemans, D. (2019). Krijgen burgers meer te vertellen in hun leefomgeving? Geraadpleegd op 24 maart 2019, op [\[https://www.ou.nl/-/participatie-omgevingswet?utm_source=ks&utm_medium=ks&utm_content=ks\]](https://www.ou.nl/-/participatie-omgevingswet?utm_source=ks&utm_medium=ks&utm_content=ks)

Boda, C.S. (2010). Power and rationality in coastal planning: effects on participation and possibility in the management of barrier island dunes in Flagler Beach, Florida, U.S.A. *Journal of Coastal Conservation*, 19(4), 561-576.

Bosch & van Rijn (2016). *Evaluatie Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*.

Bosch & van Rijn. (2018). *[Werkervaring als adviseur duurzame energie en communicatie]*.

Breukers, S. & Wolsink, M. (2007). Wind energy policies in the Netherlands: Institutional capacity-building for ecological modernization. *Environmental Politics*, 16(1), 92-112.

Bryson, J.M., Wuick, K.S, Slotterback, C.S., & Crosby, B.C. (2012). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-34.

- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Windenergie op land; productie en capaciteit per provincie. Geraadpleegd op 13 juni 2019, op <https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLN-L&PA=70960ned&LA=NL>
- Commissie Elverding (2008). Sneller en Beter – Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. Den Haag, april 2008.
- Conrad, C. C., & Hilchey, K.G. (2011). A review of citizen science and community-based environmental monitoring: issues and opportunities. *Environmental monitoring and assessment*, 176(1-4), 273-291.
- Crisis- en Herstelwet 2009 (15 september 2009). Memorie van toelichting. Geraadpleegd op 22 januari 2019, op <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi8lf9xqh7zz>
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel of empowerment. *Planning*, 1262(3), 14-15.
- Devine, W.P. (2011). *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to Participation*. Milton Park, UK: Earthscan.
- Devine-Wright, P. (2005a). Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *Wind Energy*, 8(2), 125-139.
- Devine-Wright, P. (2005b). Local aspects of UK renewable energy development: exploring public beliefs and policy implications. *Local Environment*, 10(1), 57-69.
- Devine-Wright, P. et al. (2017). A conceptual framework for understanding the social acceptance of energy infrastructure: Insights from energy storage. *Energy Policy*, 107, 27-31.
- Dilley, P. (2000). Conducting Successful Interviews: Tips for Intrepid Research. *Theory Into Practice*, 39(3), 131-138.
- Elliot, I.S., et al. (2015). What Factors influence the Production of Orthopedic Research in East Africa? A Qualitative Analysis of Interviews. *Clinical Orthopedics and Related Research*, 473(6), 2120-2130.
- Eurostat (2019). Renewable Energy Statistics. Geraadpleegd op 10 juni 2019, op: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics
- Few, R., Brown, K., & Tompkins, E.L. (2011). Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion. *Climate policy*, 7(1), 46-59.
- Fischel, W.A. (2001). Why Are There NIMBYs? *Land Economics*, 77(1), 144-152.
- Fiorino, D. (1990). Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, and Human Values*, 15(2), 226-243.
- Gelders, D., Brans, M., Maesschalck, J., & Colsoul, N. (2010). Systematic evaluation of public participation projects: Analytical framework and application based on two Belgian neighborhood watch projects. *Government Information Quarterly*, 27(2), 134-140.
- Gomez, B. & Jones, J.P., III (2010). *Research Methods in Geography: A Critical Introduction*. Hoboken (New Jersey): John Wiley & Sons.
- Gross, C. (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: the application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy Policy*, 35(5), 2727-2736.
- Hacking, N. & Flynn, A. (2017). Networks, power and knowledge in the planning system: A case study of energy from waste. *Progress in Planning*, 113(april), 1-37.
- Heffron, R., & Haynes, P. (2014). Challenges to the Aarhus Convention: Public Participation in the Energy Planning Process in the United Kingdom. *Journal of Contemporary European Research*, 10(2), 236-247.
- Healey, P. (1998). Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531-1546.
- Hoon Chuah, F.L., et al. (2018). Community participation in general health initiatives in high and upper-middle income countries: A systematic review exploring the nature of participation, use of theories, contextual drivers

and power relations in community participation. *Social Science & Medicine*, 213(september), 106-122.

Hsieh, H., & Shannon, S.E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.

IPO (Interprovinciaal Overleg), UVW (Unie van Waterschappen) & VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) (2018). Regionale Energie Strategie - Regionaal samenwerken voor realisatie van de Klimaatopgave. IPO, UVW en VNG: oktober 2018, versie 1.

Jager-Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention, Theory and Practice*, 20(1), 76-99.

Janhunen, S., Hujala, M., & Pätäri, S. (2017). The acceptability of wind farms: the impact of public participation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(2), 214-235.

Kamp, H.G.J. (2016, 1 februari). Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement [Kamerbrief]. Geraadpleegd op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z01935&did=2016D04048

Kamp, H.G.J. (2017, 23 januari). Evaluatie Rijkscoördinatieregeling en voortgang omgevingsmanagement energieprojecten [Kamerbrief]. Geraadpleegd op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z00924&did=2017D01892

Korthals Altes, W.K. (2016). Planning reform beyond planning: the debate on an integrated Environment and Planning Act in the Netherlands. *Planning Practice & Research*, 31(4), 420-434.

Lawrence, A. (2006). No personal motive? Volunteers, biodiversity, and the false dichotomies of participation. *Ethics, Place and Environment*, 9(3) 279-298.

LeCompte, M.D. (2000). Analyzing Qualitative Data. *Theory Into Practice*, 39(3), 146-155.

Lerend platform Energie en Omgeving (LEO) (2019). Over LEO. Geraadpleegd op 30 januari 2019 op <https://www.platformleo.nl/overleo>

Levelt, M. (2018). Redactioneel – De geest van de Omgevingswet. *Rooilijn*, 51(5).

Lindenberg, M. M., & Crosby, B. L. (1981). *Managing development: The political dimension*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Loiselle, S., Thornhill, I., & Bailey, N. Citizen science: advantages of shallow versus deep participation. *Frontiers in Environmental Science*. doi: 10.3389/conf.FENVS.2016.01.00001

Lovrić, N., & Lovrić, M. (2018). Network approach to constructing theory of participation in spatial planning. *Land Use Policy*, 79(December 2018), 30-47.

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in Public Participation: Part 2 - citizens' Perspectives. *Public Administration*, 79(2), 445-455.

MacArthur, J. L. (2016). Challenging public engagement: participation, deliberation and power in renewable energy policy. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 6(3), 631-640.

McLaren Loring, J. (2007). Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success. *Energy Policy*, 35(4), 2648-2660.

Memorie van Toelichting Omgevingswet (2014). Geraadpleegd op 7 september 2018 <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/kamerstukken/2014/06/17/memorie-van-toelichting>

Mendonça, M., Lacey, S., & Hvelplund, F. (2009). Stability, participation and transparency in renewable energy policy: Lessons from Denmark and the United States. *Policy and Society*, 27(4), 379-398.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Minder lasten, meer mogelijkheden. Infographic vermindering onderzoekslasten. Geraadpleegd op 13 december 2018, op <https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-vermindering-onderzoekslasten>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Ruimte.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Code Maatschappelijke Participatie. Geraadpleegd op 14 juni 2019, op [\[https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/13/code-maatschappelijke-participatie\]](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/06/13/code-maatschappelijke-participatie)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). Brede participatie bij de start. Infographic, augustus 2017.

Newig, J., et al. (2017). The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269-297.

NRC (National Research Council) (2008). Public Participation in Environmental Assessment and Decision-making. Washington, D.C.: National Academy Press.

Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), Stichting De Natuur- en Milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu, Greenpeace Nederland, Vereniging Milieudefensie, ODE Decentraal (2016). Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land. Utrecht, december 2016.

Nijenhuis, A. (2015). Positie van burger onder Omgevingswet wordt juist versterkt. *Binnenlands Bestuur*, 21 januari 2015. Geraadpleegd op [\[https://www.binnenlandsbestuur.nl/burger-omgevingswet\]](https://www.binnenlandsbestuur.nl/burger-omgevingswet)

Nijman, D. (2015). Rechtsbescherming Omgevingswet: de burger op 2-0 achterstand? *Binnenlands Bestuur*, 19 januari 2015. Geraadpleegd op [\[https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/rechtsbescherming-omgevingswet-de-burger-op-2-0.9458793.lynkx\]](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/rechtsbescherming-omgevingswet-de-burger-op-2-0.9458793.lynkx)

Nijman, D. (2016) rechtsbescherming onder de Omgevingswet: op een gelijkwaardig niveau? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 1(2), 27-44.

Nijpels, E. (2018). Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. Den Haag, juli 2018.

Nkoana, E.M., Waas, T., Verbruggen, A., Burman, C.J., & Hugé, J. (2017). Analytic framework for assessing participation processes and outcomes of climate change adaptation tools. *Environment, Development and Sustainability*, 19(5), 1731-1760.

Nota van Toelichting Omgevingsbesluit (2018, 3 juli). Geraadpleegd op 7 september 2018: [\[https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/08/31/omgevingsbesluit-in-het-staatsblad\]](https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/08/31/omgevingsbesluit-in-het-staatsblad)

Omgevingsbesluit (2018, 3 juli). Geraadpleegd op 7 september 2018: [\[https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/08/31/omgevingsbesluit-in-het-staatsblad\]](https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/08/31/omgevingsbesluit-in-het-staatsblad)

Omgevingswet 2016 (2016, 23 maart). Geraadpleegd op 6 april 2018 [\[https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad\]](https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad)

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2013). De ruimtelijke impact van hernieuwbare energie: een verkenning. PBL-publicatienummer 1099, juni 2013.

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (2017). Inleiding Omgevingswet. Presentatie gehouden door Robin Aerts en Lianne Barnhoorn bij Bosch & van Rijn op 27-11-2017.

Prell, C., Hubacek, K., & Reed, M. (2009). Stakeholder Analysis and Social Network Analysis in Natural Resource Management. *Society & Natural Resources*, 22(6), 501-518.

Programmadirectie Eenvoudig Beter (2012). Terugkoppelingsdocument Zienswijzen Internetconsultatie Omgevingswet. 24 oktober 2012. Beschikbaar op: [\[https://www.internetconsultatie.nl/stelselwijziging_omgevingsrecht/berichten\]](https://www.internetconsultatie.nl/stelselwijziging_omgevingsrecht/berichten)

Provincie Noord-Brabant, 2019. Digitaal MER Windenergie A16. Geraadpleegd op 28 juni 2019, op: [\[https://merwindenergiea16.brabant.nl/mer/vorming-voorkeursalternatief\]](https://merwindenergiea16.brabant.nl/mer/vorming-voorkeursalternatief)

Reed, M.S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431.

- Reed, M.S., et al. (2018). A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*, 26(S1), S7-S17.
- Rotmans, J. (2018). De Omgevingswet als transitieopgaven. *ROMagazine*, Stedennetwerk G40, mei 2018.
- Rowe, G., & Frewer, L.J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science Technology and Human Values*, 25(1), 3-29.
- RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) (2017). Monitor Wind op Land 2016.
- RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) (2018). Monitor Wind op Land 2017.
- Schultz van Haegen, M.H. (2012, 21 juni). Internetconsultatie over de Stelselwijziging Omgevingsrecht [Kamerbrief].
- SER (2013). Energieakkoord voor duurzame groei.
- Smith, L.G. (1983). *Impact assessment and sustainable resource management*. Harlow, UK: Longman.
- Tuler, S., & Webler, T. (2010). How Preferences for Public Participation are Linked to Perceptions of the Context, Preferences for Outcomes, and Individual Characteristics. *Environmental Management*, 46(2), 254-267.
- Umansky, D., & Fuhrberg, R. (2018). Improving risk communication and public participation through mutual understanding: A coorientation approach. *Journal of Communication Management*, 22(10), 2-13.
- Upham, P. (2007). Follow-up questionnaire survey: Winkleigh Parish opinion of the proposed WINBEG biomass gasifier. Beschikbaar op: <http://www.supergen-bioenergy.net/?sid=252&pgid=284>
- Upreti, B. R. (2004). Conflict over biomass energy development in the United Kingdom: some observations and lessons from England and Wales. *Energy Policy*, 32(6), 785-800.
- Van der Lugt, D. (2009). *Interviewen in de praktijk*. Interviewers, geïnterviewden en het interview. Groningen: Nordhoff Uitgevers.
- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst – regeerakkoord 2017 – 2021*. Den Haag, oktober 2017.
- Webler, T., & Tuler, S. (2000). Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration & Society*, 32(5), 566-595.
- Webler, T., & Tuler, S. (2007). Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies. *Policy Studies Journal*, 34(4), 699-722.
- WindStats.nl (2018). Windenergie statistieken in Nederland. Geraadpleegd op 6 april 2018 <https://windstats.nl/statistieken/>
- Wolsink, M. (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy*, 21(1), 49-64.
- Wolsink, M. (2006). Invalid theory impedes our understanding: a critique on the persistence of the language of NIMBY. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(1), 85-91.
- Wolsink, M. (2007). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Energy Policy*, 35(5), 2692-2704.
- Wolsink, M. (2010). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(5), 302-311.
- Wolsink, M. (2017). Co-production in distributed generation: renewable energy and creating space for fitting infrastructure within landscapes. *Landscape Research*, 43(4), 542-461.
- Wolsink, M., & Breukers, S. (2007). Wind power implementation in changing institutional landscapes: An interna-

tional comparison. *Energy Policy*, 35(5), 2737-2750.

Wolsink, M. & Breukers, S. (2010). Contrasting the core beliefs regarding the effective implementation of wind power. An international study of stakeholder perspectives. *Journal of Environmental Planning and Management*, 53(5), 535-558.

Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M.J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35(5), 2683-2691.

Yang, K., & Pandey, S.K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880-892.

Yanow, D. (2014). *Interpretive Analysis and Comparative Research. Comparative Policy Studies*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Yanow, D. (2018). Appendix A. Behorende bij het vak LUP - 31806 Reflections on Spatial Planning Practices aan de WUR.

Bijlage A: Vragenlijst interviews verwachtingen en wie te interviewen

Wie	Bedrijf/Organisatie
Lianne Barnhoorn	Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn
Lennert Goemans	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Freija Lekkerkerker en Mark Hooftman	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Margit Koesomo Joedo	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Waarom wordt participatie verplicht onder de Omgevingswet?

Welke verwachtingen heeft de wetgever over het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie?

Hoe verwacht de wetgever dat participatieprocessen gaan verlopen onder de Omgevingswet?

1. Wie wordt betrokken (breedte)
2. Hoe wordt men betrokken (diepte)
3. Wat is de sociale, politieke en historische context van het participatieproces
4. Hoeveel invloed hebben participanten op de beslissing en hoe is dat gecommuniceerd
5. Wie neemt het initiatief voor het participatieproces
6. Hoe is de benodigde informatie beschikbaar gesteld
7. Hoeveel tijd en geld is er beschikbaar

Welke vraag of welk probleem denkt de wetgever hiermee te beantwoorden/op te lossen?

Op welke manier denkt u dat vroegtijdige participatie hieraan gaat bijdragen?

Bijlage B: Vragenlijst interviews huidige praktijk en wie te interviewen

Wie	Bedrijf/Organisatie
Duco van Dijk	Bosch & van Rijn
Rutger Schonis	Energieke Ruimte B.V.
Monique Sweep	Deltawind en Zeeuwind
Anne Melchers en Karin de Backer	Eneco
Arthur Vermeulen	Raedthuys Pure Energie
Rik Harmsen	NWEA
Robin Vermeij	APPM
Edwin Koopmanschap	DCMR
Marlinka van Vliet	Bureau Buhrs
Alex de Meijer	Gelderse Natuur- en Milieufederatie
Siward Zomer	RESCoop NL
Rob Rietveld	NLVOW
Ivo van Es	Provincie Gelderland
Floor de Kleijn	NVDE
Marc Rijnveld	Public Mediation

Vragen huidige praktijk

Waarom kiezen jullie voor procesparticipatie bij jullie projecten?

Welke doelen hopen jullie hiermee te bereiken?

Hoe worden de volgende aspecten van procesparticipatie ingevuld?

1. Wie wordt betrokken (breedte)
2. Hoe wordt men betrokken (diepte)
3. Wat is de rol van de context
4. Hoeveel invloed hebben participanten op de beslissing en hoe is dat gecommuniceerd
5. Wie neemt het initiatief voor het participatieproces
6. Hoe is de benodigde informatie beschikbaar gesteld
7. Hoeveel tijd en geld is er beschikbaar

- Welke voordelen denken jullie daarmee te behalen?
- Treden deze voordelen ook op?

Vragen Omgevingswet

- Denk je dat er in de praktijk veel gaat veranderen?
- Is het wettelijk verplichten van vroegtijdige procesparticipatie nodig? Welke voor- en nadelen zie je?
- Wat zou jou in de praktijk helpen om de projectprocedure straks goed uit te kunnen voeren? Een checklist? Keuzemenu? Stappenplan? Andere vorm?

Bijlage C: Vergelijkingstabellen verwachtingen en ervaringen

De rijen met dezelfde kleur in de tabel bevatten uitspraken over hetzelfde thema.

Tabel 1: Vormgeving van het participatieproces

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrekken.			Over het algemeen gebeurt er bij windenergieprojecten al veel op het gebied van procesparticipatie en worden genoemde groepen participanten betrokken.
Schriftelijk communiceren over wie op welke manier betrokken wordt en waar benodigde informatie beschikbaar is.		Dit kan de structuur en duidelijkheid van een participatieproces verbeteren: iedereen weet waar men aan toe is	Er wordt nog niet altijd gecommuniceerd, waardoor participanten niet altijd weten wat ze kunnen verwachten of ze niet meedoen.
			Waar het wel gebeurt, wordt het participatieproces duidelijker en gestructureerder.
	Initiatiefnemers van het participatieproces gaan veel inspanning leveren om zo veel mogelijk verschillende groepen participanten te betrekken op een voor hen wenselijke manier.	Dit is niet wettelijk verankerd, maar wel een aanzienlijke verandering ten opzichte van hoe de wetgever procesparticipatie nu benadert.	Er is vaak sprake van een onevenwichtige discussie doordat nog niet altijd evenveel moeite gedaan wordt om participanten te betrekken of het lastig blijkt om verschillende groepen participanten te betrekken. Er kan een diagnose van de omgeving gemaakt worden om zo het participatieproces aan te sluiten op de wensen van participanten, maar dit gebeurt nog niet altijd.

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
	Alle betrokken partijen moeten hun rol serieus nemen en actief meedoen aan het participatieproces.	Alle betrokken partijen hebben meer aandacht voor interacties en relaties opbouwen.	Het verloop van een participatieproces draait om de interactie tussen alle betrokken partijen, maar dit wordt nog niet altijd meegenomen in de vormgeving van een participatieproces.
			Participatieprocessen vragen om vakmanschap, wat nu nog niet altijd wordt beseft door initiatiefnemers van participatieprocessen.
Een ieder mag oplossingen aandragen voor de geformuleerde opgave binnen door het bevoegd gezag aan te geven uitgangspunten.		Het formuleren van uitgangspunten voor oplossingen maakt het duidelijker waar de opgave wel en niet over gaat.	Door kaders te stellen is het voor participanten duidelijk waar het participatieproces wel én niet over gaat en verloopt het proces rustiger en gestructureerder.
			Te nauwe kaders hebben een averechts effect en leiden tot frustratie omdat er dan te weinig ruimte is in een project om wat te doen met de inbreng van participanten.
Er geldt een motiveringsplicht voor hoe derden zijn betrokken.	Initiatiefnemers van een participatieproces gaan beter nadenken over hoe zij participanten betrekken bij het participatieproces.	Deze motiveringsplicht verplicht alleen een schriftelijke onderbouwing voor wat is gedaan.	
Benodigde informatie moet vindbaar en toegankelijk zijn.		Informatie ook begrijpelijk presenteren voor participanten.	Informatie is vaak toegankelijk en vindbaar, maar niet altijd even begrijpelijk.
	Veel inspanning door de initiatiefnemer van het participatieproces om samen informatie te verzamelen en te communiceren.		Door de uitwisseling van kennis kan het kennisniveau van zowel de participanten als de initiatiefnemer stijgen.

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
		Om het gebruik van maatwerk in stand te houden zijn geen verdere wettelijke eisen gesteld aan de vormgeving van het participatieproces.	Maatwerk en flexibiliteit zijn belangrijk om op de wensen van de omgeving in te kunnen spelen. Het is niet duidelijk wanneer een participatieproces onder de Omgevingswet “goed genoeg” is.

Tabel 2: Context van het participatieproces

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
	Initiatiefnemers van een participatieproces gaan veel inspanning leveren om de vormgeving van het participatieproces aan te laten sluiten op de wensen van participanten.	Dit wordt niet expliciet genoemd, maar blijkt uit de tips uit de Inspiratiegids.	De context heeft een grote invloed op het verloop van het participatieproces, maar hier wordt bij de vormgeving van een participatieproces zelden rekening mee gehouden. Vaak worden initiatiefnemers van een participatieproces gedurende het proces geconfronteerd met de context en moet er bijgestuurd worden.
	De Regionale Energiestrategieën zijn af en geven antwoord op de vraag waarom hier een windenergieproject moet komen.	Als dit niet het geval is, kost het tijd om voorbij de discussie over nut en noodzaak te komen.	Op lokaal niveau lijkt er minder bewustzijn te bestaan over de nut en noodzaak van de energietransitie en de noodzaak van windenergieprojecten.
			De afwezigheid van bewustzijn beïnvloedt het verloop in grote mate en zit een constructieve dialoog in de weg.

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
			Het bevoegd gezag moet de verantwoordelijkheid om over nut en noodzaak te communiceren serieus nemen.
		Wantrouwen tegen de overheid beïnvloedt het verloop van het participatieproces.	Participanten hebben percepties van het bevoegd gezag die het verloop van het participatieproces beïnvloeden.
			Dit geldt ook voor de participatie die participanten van de initiatiefnemer hebben.
			Participatieprocessen zijn nieuw voor participanten en dit soort processen vragen veel van participanten.
			Het verloop hangt ook sterk af van de intrinsieke motivatie en intentie van een initiatiefnemer, die heeft namelijk ook percepties.
			De begrippen draagvlak, acceptatie en participatie worden door elkaar gebruikt wat leidt tot onduidelijkheid, onrealistische verwachtingen en teleurstelling, in de huidige praktijk en onder de Omgevingswet.
			Er is een aantal zaken waar geen invloed op uitgeoefend kan worden door de initiatiefnemer van het participatieproces, maar die bij veel projecten optreden en het verloop van het proces wel beïnvloeden.
	Tijd- en kostenbesparing door een verkorte formele besluitvormingsprocedure.	Mogelijkheid om in beroep te gaan blijft altijd bestaan, dus het is de vraag of de formele besluitvormingsprocedure korter wordt.	Voor windenergieprojecten wordt bijna altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan.

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
		Wanneer een project is vastgelopen, kan procesparticipatie als interventie wel tijd- en kostenbesparing met zich meebrengen.	
	Een participatieproces hoeft niet veel geld te kosten en ambtenaren zullen het gaan prioriteren.	Een participatieproces kost altijd geld en het is de vraag in hoeverre ambtenaren deze processen gaan prioriteren.	Een participatieproces kost altijd meer geld en tijd dan van tevoren werd gedacht.
			Het ontbreekt het bevoegd gezag aan middelen om participatieprocessen op te tuigen en tot het einde vol te houden en dit heeft een grote invloed op het verloop van het participatieproces.
			Windenergie is een politiek gevoelig onderwerp, waardoor het risico bestaat dat besturen geen moeilijke keuzes durven maken.

Tabel 3: Machtsverhoudingen in het participatieproces

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
Een ieder mag oplossingen aandragen voor de geformuleerde opgave.	Alle oplossingen worden gelijkwaardig meegenomen in de besluitvorming.	Het gelijkwaardig meenemen van alle oplossingen is niet wettelijk verankerd.	Samenwerking met een lokale partij voor de start van een projectprocedure brengt een gelijkwaardige relatie tussen participant en initiatiefnemer met zich mee. Dit gebeurt steeds vaker.
	De inbreng van participanten heeft meer invloed op de uitkomst van de beslissing.	Dit hangt af van de manier waarop het bevoegd gezag met haar invloed op het al dan niet gelijkwaardig meenemen van de oplossingen omgaat.	Door een gelijkwaardige samenwerking kunnen de wensen en ideeën van participanten integraal onderdeel worden van het project.
Er geldt een motiveringsplicht voor wat het resultaat van de verkenning is geweest en welke oplossingen zijn aangedragen en welke adviezen daarover zijn uitgebracht.		De motiveringsplicht bevat geen wettelijke verankering voor het gelijkwaardig meenemen van aangedragen oplossingen in de besluitvorming.	Het bevoegd gezag maakt uiteindelijk de belangenafweging. Voor alle betrokken partijen geldt dat meedoen aan een participatieproces niet betekent dat je je zin krijgt.
			Draagvlak zou geen doorslaggevend criterium moeten zijn voor de vergunningverlening.
	Er gaan steeds grotere stappen gezet worden op weg naar een gelijkwaardige samenwerking en gelijkwaardigheid tussen betrokken partijen.	Uiteindelijk neemt het bevoegd gezag een besluit en die is niet wettelijk verplicht de aangedragen oplossingen mee te nemen in de besluitvorming.	Het participatieproces kan op zo'n manier georganiseerd worden dat er afhankelijkheid en daardoor vertrouwen ontstaat tussen betrokken partijen.
			Zonder vertrouwen hebben participanten best veel invloed op het verloop van het participatieproces, maar hier wordt bij de vormgeving van een participatieproces zelden rekening mee gehouden.
Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het opstellen van een kennisgeving en de voortgang van het participatieproces in de gaten te houden.	Het initiatief voor een participatieproces ligt bij het bevoegd gezag.	Dit zal altijd in samenwerking gebeuren met de initiatiefnemer van een project.	Op dit moment wordt het initiatief voor een participatieproces vaak genomen door een initiatiefnemer.

Wettelijk voorschrift uit de Omgevingswet	Verwachting wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaring huidige praktijk
			Machtsposities in een omgeving bepalen op welke manier het beste een initiatief genomen kan worden voor een participatieproces, maar hier wordt nu niet altijd rekening mee gehouden.
Het bevoegd gezag moet hierin aangeven wat de rolverdeling is tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer.			Het is de hoop dat onder de Omgevingswet meer samenwerking tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer optreedt.
	Het bevoegd gezag doet moeite om het participatieproces op een voor haar gewenste manier te laten verlopen.	Dit is beïnvloedbaar door de wensen van de initiatiefnemer van een project.	
		De macht van het bevoegd gezag om eisen te stellen is niet wettelijk verankerd.	Het bevoegd gezag heeft wel de macht om eisen te stellen, maar het is aan de initiatiefnemer van het participatieproces om hier invulling aan te geven.
			Samenwerking tussen participanten en een initiatiefnemer heeft als gevolg dat het bevoegd gezag slechts beperkt invloed kan uitoefenen op het verloop van het proces.
		Grondposities kunnen ervoor zorgen dat een initiatiefnemer het initiatief neemt voor een participatieproces.	Initiatiefnemers met grondposities nemen vaak het initiatief voor een participatieproces en onder de Omgevingswet blijven initiatiefnemers met grondposities op zijn minst invloed houden op het initiatief van een participatieproces.
			Het bevoegd gezag kan door eerst beleid op te stellen boven de grondposities staan en meer invloed uitoefenen op het initiatief van een participatieproces.

Tabel 4: Uitkomsten van het participatieproces

Verwachte uitkomsten van de wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaringen huidige praktijk: gunstige uitkomsten	Ervaringen huidige praktijk: kanttekeningen
Meer draagvlak voor plannen en beleid.	Procesparticipatie is geen garantie voor draagvlak of acceptatie.	Het kan leiden tot begrip en/of acceptatie van het project.	Procesparticipatie is geen garantie voor draagvlak of acceptatie.
	Iedereen enthousiasmeren lukt nooit.	Het kan leiden tot betrokkenheid bij het project.	De betrokkenheid en motivatie kan verdwijnen als een proces te lang duurt.
	Er kan teleurstelling optreden wanneer blijkt dat een participatieproces niet leidt tot draagvlak of acceptatie.	Er worden meekoppelkansen gecreëerd doordat het windenergieproject met inbegrip van meerdere belangen breder getrokken kan worden.	Er kan teleurstelling optreden wanneer blijkt dat een participatieproces niet leidt tot draagvlak of acceptatie.
	De investeringen in een participatieproces kunnen sociaal kapitaal opleveren, mits het verloop goed gaat.	Er kan gesproken worden over de verdeling van lusten en lasten wat ook meer acceptatie met zich mee kan brengen.	Een niet goed verlopen participatieproces kan een averechts effect hebben.
		Procesparticipatie is een van de bouwstenen om de doelstellingen in het kader van de energietransitie te behalen.	Het kan niet-meewerkende krachten activeren.
		Het verbetert het imago van de duurzame energiesector en kan zo goodwill creëren voor toekomstige ontwikkelingen.	Er ligt veel nadruk op duurzame energieprojecten, waardoor participanten in participatieprocessen veel kunnen eisen.
		Het kan ervoor zorgen dat een windenergieproject op een prettige manier gerealiseerd kan worden.	Het risico bestaat dat met het wettelijk verplichten van vroegtijdige participatieprocessen de intrinsieke motivatie van initiatiefnemer, bevoegd gezag en participanten niet meer wordt gezien waardoor het proces minder waard kan worden.
		Het kan het verrassingseffect weghalen waardoor de weerstand minder kan worden.	Participatieprocessen blijken kwetsbare processen te zijn waarin snel fouten worden gemaakt die niet snel worden vergeven.

Verwachte uitkomsten van de wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaringen huidige praktijk: gunstige uitkomsten	Ervaringen huidige praktijk: kanttekeningen
		Participatieprocessen zijn nodig bij wind-energieprojecten.	
		Er kunnen relaties worden opgebouwd en er kan vertrouwen ontstaan.	
		Het kan leuker en prettiger zijn om windenergieprojecten samen te ontwikkelen.	
		Het maakt de realisatie van projecten in dichtbevolkte gebieden mogelijk.	
		Er wordt geïnvesteerd in sociaal kapitaal.	
Minder onderzoekslasten door fasering, versobering en hergebruik van onderzoek.	Eerder boven tafel halen andere spelende belangen zodat die het proces minder beïnvloeden.	Boven tafel krijgen van spelende belangen waardoor risico's later in het proces geminimaliseerd kunnen worden.	Alle onderzoeken moeten gewoon op orde en compleet zijn.
	Twijfelachtig wanneer een ieder alternatieven aan kan dragen.		
Gebruikmaken van beschikbare expertise door het betrekken van lokale kennis.	Enige manier om dit te doen is door inbreng op te halen.	Emoties krijgen minder de boventoon.	Het kost tijd om, mits noodzakelijk, voorbij de dialoog over nut en noodzaak te komen.
	Door kennisuitwisseling kan het kennisniveau van alle betrokkenen stijgen.	Het kennisniveau van alle betrokkenen stijgt door het uitwisselen van informatie	Het kost tijd om informatie en kennis uit te wisselen en het kennisniveau van alle betrokkenen te laten stijgen.
		Participanten kunnen hun mening vormen op basis van kennis.	Een participatieproces vraagt veel van participanten en nog niet iedereen klaar is voor dit soort uitgebreide processen.
		Het bewustzijn over nut en noodzaak van de energietransitie kan op lokaal en maatschappelijk niveau toenemen.	

Verwachte uitkomsten van de wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaringen huidige praktijk: gunstige uitkomsten	Ervaringen huidige praktijk: kanttekeningen
		De lokale kennis van participanten maakt een windenergieproject beter.	
		De omgeving is dichterbij en door nauw contact weet iedereen beter wat er speelt.	
		Samenwerkingen kunnen meer opleveren dan wanneer een initiatiefnemer zelf een windenergieproject ontwikkelt.	
Tijd- en kostenbesparing door een verkorte formele besluitvormingsprocedure.	Mogelijkheid om in beroep te gaan blijft altijd bestaan, dus het is de vraag of de formele besluitvormingsprocedure korter wordt.	De investering van tijd en geld kan veel voordelen met zich meebrengen, waardoor het de investering waard is.	Voor windenergieprojecten wordt bijna altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan.
	Een participatieproces kost altijd geld en het is de vraag in hoeverre ambtenaren deze processen gaan prioriteren.	Het proces kan soepeler verlopen en het kan tot minder gevecht leiden, waardoor de realisatie sneller gaat en er ook meer gerealiseerd kan worden.	Participatieprocessen kosten veel tijd en geld.
	Wanneer een project is vastgelopen, kan procesparticipatie als interventie wel tijd- en kostenbesparing met zich meebrengen.		Het is onduidelijk of de ontwikkeling na het participatieproces door kan gaan: het is een risicovolle investering.
			Er moet veel geregeld en georganiseerd worden en een goed participatieproces vraagt om intensief contact.
			Een uitgebreid participatieproces is niet bij alle projecten mogelijk door de hoge kosten.

Verwachte uitkomsten van de wetgever	Toevoeging interviews verwachting wetgever	Ervaringen huidige praktijk: gunstige uitkomsten	Ervaringen huidige praktijk: kanttekeningen
Nemen van gedragen besluiten	Opgehaalde belangen kunnen meegenomen worden in de besluitvorming.	Het bevoegd gezag wordt verplicht om keuzes te maken op basis van de inbreng van het participatieproces.	Het is de vraag of met zulke uitgebreide participatieprocessen de klimaatdoelen gehaald gaan worden.
		Er kan politiek draagvlak ontstaan.	Vaak trekken participatieprocessen een beperkte groep mensen omdat het moeilijk is om iedereen te bereiken, met vaak een negatieve tendens als gevolg.
		Het bevoegd gezag kan besluiten toetsen bij de omgeving wat democratische en politieke legitimiteit met zich meebrengt.	Participanten zitten vaak met eigenbelangen in een participatieproces in plaats van gebiedsbelangen.
		De gematigde groep participanten krijgt een stem en kan daarmee een alternatief bieden tegen het vaak harde tegengeluid.	Het is een manier om moeilijke keuzes uit te stellen, maar keuzes moeten aan het eind van een participatieproces nog steeds gemaakt worden.
		Het maakt een betere belangenafweging mogelijk omdat alle belangen boven tafel komen.	
		Er kan een betere balans tussen sociale, landschappelijke en financiële belangen gemaakt worden.	

Bijlage D: Lijst van afkortingen

TWh	Terawattuur
MWh	Megawattuur
MW	Megawatt
Zon-PV	Photovoltaïsch systeem waarmee met behulp van zonlicht elektriciteit wordt opgewekt
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
NWEA	Nederlandse WindEnergie Associatie
m.e.r.	Milieueffectrapportage (het proces)
MER	Milieueffectrapport (het document)
SER	SociaalEconomische Raad
WUR	Wageningen University and Research
RES	Regionale Energiestrategieën
LEO	Lerend platform Energie en Omgeving
NLVOW	Nederlandse Vereniging Omwonenden Windenergie
GNMF	Gelderse Natuur- en Milieufederatie
RvS	Raad van State