

Colofon

“Tussen sturen en loslaten - Een multiple case study naar het faciliteren van zelforganisatie bij windenergie”

Masterscriptie Bestuurskunde

André Lammerse, juni 2015

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Eerste lezer: dr. Rebecca Moody

Tweede lezer: prof. dr. Jurian Edelenbos

Download: thesis.eur.nl

Cover: foto's van de websites Energie-U en WindpowerNijmegen

André Lammerse ©



Voorwoord

Met de voltooiing van deze masterscriptie komt een einde aan mijn avondstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het waren drie intensieve en inspirerende jaren waarin ik ontzettend veel heb geleerd. Met veel plezier kijk ik terug op de hoorcolleges, de discussies met docenten en hoogleraren, de Summerschool en de samenwerking met mijn medestudenten.

Vanaf het begin van de studie heeft burgerparticipatie en co-productie mij aangetrokken, en het lag dan ook voor de hand iets met actief burgerschap te doen. Aanvankelijk wilde ik participatie combineren met het overbruggen van weerstand bij windenergie maar dit vertrekpunt bleek lastig in een onderzoeksopzet te vatten. De uiteindelijk gekozen opzet bleef gelukkig interessant genoeg om te onderzoeken, namelijk hoe de overheid burgerinitiatief kan faciliteren in de dynamische context van windenergie.

Tijd is je grootste vijand bij een avondstudie, en dat geldt zeker als je het combineert met een baan en een druk gezinsleven. Dat was een offer voor mij, maar niet in de laatste plaats voor mijn vriendin Nicole en onze kinderen, Janna en Micha. Talloze keren hebben zij mij weer naar “boven” zien vertrekken en moesten zij mij vaak missen op zondagen. Heel veel dank dus dat jullie het geduld hebben willen opbrengen; ik zal er nu weer helemaal voor jullie zijn.

De scriptie was verder nooit tot stand gekomen zonder de deskundige en energieke begeleiding van Rebecca Moody. Haar feedback heeft het tempo erin gehouden en mij door het soms taaie proces heen geloodst. Ook dank ik Jurian Edelenbos voor zijn commentaar dat na verwerking een betere scriptie heeft opgeleverd. Verder wil ik alle respondenten hartelijk danken voor hun tijd en beschikbaarheid voor de interviews.

Uiteraard ben ik ook de provincie Zuid-Holland zeer erkentelijk voor de studiefaciliteiten die zij mij de afgelopen drie jaar heeft geboden. Speciale dank gaat uit naar mijn afdelingshoofd Jeroen Koedam die mij vanaf het begin heeft aangemoedigd en ruimhartig was in de ondersteuning.

Ik hoop dat het eindresultaat een bescheiden bijdrage mag leveren aan de theoretische inzichten over zelforganisatie en dat de scriptie beleidsmakers, burgerinitiatieven en ontwikkelaars een handreiking biedt om burgerwindparken te kunnen laten slagen.

André Lammerse

Delft, juni 2015

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
INHOUDSOPGAVE	3
HOOFDSTUK I INLEIDING	6
1.1 Aanleiding onderzoek	6
1.1.1 Windenergie als controverser	6
1.1.2 Participatie als antwoord	6
1.1.3 Energiecoöperaties en burgerinitiatief	7
1.1.4 De rol van de overheid	7
1.2 Doelstelling en probleemstelling onderzoek	8
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.4 Opbouw onderzoek en leeswijzer	9
HOOFDSTUK 2. THEORETISCH KADER	11
2.1 Overheidssturing en maatschappelijke context	11
2.2 Burgerparticipatie en burgerinitiatief	13
2.2.1 Gradaties van participatie en bestuursstijlen	14
2.3 Co-productie en co-creatie	16
2.3.1 Co-productie en factoren van invloed	17
2.4 Zelforganisatie	18
2.4.1 Definities van zelforganisatie	19
2.4.2 Zelforganisatie nader geduid	19
2.4.3 Burgerparticipatie versus overheidsparticipatie	20
2.5 Sturen op zelforganisatie	21
2.5.1 Incentives	22
2.5.2 Boundary spanning	23
2.5.3 Mutual adjustment	24
2.6 Conditie voor zelforganisatie	25
2.6.1 Triggering event	25
2.6.2 Stabiel netwerk	26
HOOFDSTUK 3. ONDERZOEKSDESIGN	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Conceptueel model	28
3.3 Definities	30
3.4 Operationalisatie	32

3.5 Onderzoeksofzet en caseselectie	33
3.5.1 Onderzoeksofzet	33
3.5.2 Criteria caseselectie	33
3.6 Methode en technieken	35
3.7 Betrouwbaarheid en validiteit	36
HOOFDSTUK 4 BEVINDINGEN	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Bevindingen case Utrecht: Energie-U	38
4.2.1 Proloog	38
4.2.2 Oprichting Energie-U	39
4.2.3 Planvoorstel Energie-U	40
4.2.4 Tegenwerking versus realiteitszin	42
4.2.5 Doorontwikkeling Energie-U	42
4.2.6 Planproces en onderzoek	44
4.2.7 Vaststelling Structuurvisie	45
4.2.8 Doek valt	46
4.2.9 Epiloog	48
4.3 Bevindingen Nijmegen: WindpowerNijmegen	49
4.3.1 Proloog	49
4.3.2 Doorstart windpark	50
4.3.3 Intentieovereenkomst	52
4.3.4 Vrijwilligers met professionals	53
4.3.5 Steun gemeente	55
4.3.6 Weerstand	55
4.3.7 Bestemmingsplan	56
4.3.8 Windvisie provincie	58
4.3.9 Epiloog	58
HOOFDSTUK 5 ANALYSE VAN BEVINDINGEN	60
5.1 Inleiding	60
5.2 Zelforganisatie	61
5.3 Incentives	62
5.3.1 Sturing op ruimtelijk planproces	63
5.3.2 Financiële middelen	64
5.3.3 Strategische frameworks	64
5.3.4 Promotie	65
5.4 Boundary spanning	66
5.5 Mutual adjustment	68
5.6 Triggering event	70
5.7 Stabiel netwerk	71

HOOFDSTUK 6. CONCLUSIE, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE	73
6.1 Inleiding	73
6.2 Beantwoording deelvragen	73
6.3 Beantwoording centrale vraag en conclusie	78
6.4 Aanbevelingen	79
6.5 Reflectie op het onderzoek	80
6.5.1 Conceptueel model en onderzoeksdesign	80
6.5.2 Weerstand en politiek-bestuurlijke wil	81
6.5.3 Bronnenonderzoek en interviews	82
LITERATUURLIJST	83
Documenten en andere bronnen	86
Bijlage 1. Geïnterviewde personen	89
Bijlage 2. Interviewhandleiding / globale vragenlijst	90
Bijlage 3. Doorlooptijd cases	92

Hoofdstuk I Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

1.1.1 Windenergie als controversie

In het Energieakkoord van eind 2013 heeft het Rijk met overheden en tal van partners vastgelegd dat in 2020 14 procent van het nationaal energieverbruik duurzaam moet zijn opgewekt. Dat is geen vrijblijvende afspraak: Brussel eist dit als absoluut minimum. Het kabinet moet hiervoor alle zeilen bijzetten want het percentage is nu 4,5 procent, waarmee Nederland onderaan bungelt op de vergelijkende lijstjes met andere Europese landen.

Een belangrijk aandeel in de doelstelling uit het Energieakkoord neemt de realisatie van windenergie op land en zee voor haar rekening. In 2020 moet er 6000 megawatt (MW) aan windvermogen op land staan, waarvan de komende vijf jaar maar liefst 3500 MW moet worden gerealiseerd (Tweede Kamer, 2015). Dat zijn ongeveer 1200 windturbines met een ashoogte van ruim honderd meter. Uit de onlangs verschenen Monitor Wind op Land van het Rijk staat dat realisatie van zeker een kwart van de geplande windparken onzeker is omdat geen geschikte locaties worden gevonden of procedures nog niet zijn gestart (Ibid.). Ook provincies lijken weinig fiducia in het behalen van de winddoelstelling te hebben. Een enquête in de Volkskrant onder 179 Statenleden en bestuurders noemt maatschappelijk verzet als een van de belangrijkste oorzaken voor stagnatie, samen met een gebrekkig politiek draagvlak (Volkskrant, 2015). Omwonenden verzetten zich tegen de geluidsoverlast, horizonvervuiling en de daling van de waarde van hun woning door de bouw van hoge windmolens.

1.1.2 Participatie als antwoord

Voor veel beleidsmakers en politici is draagvlak in de omgeving inmiddels randvoorwaardelijk geworden om windprojecten door te zetten. Daarbij wordt steeds vaker gewerkt met participatie van burgers bij windenergieprojecten, en dat gaat tegenwoordig verder dan inspraak bij de planontwikkeling (Agentschap NL, 2011; Gemeente Amsterdam, 2011). Bij het zoeken naar draagvlak en het overbruggen van weerstand in de omgeving, wordt de benadering steeds meer het vruchtgebruik uit de projectexploitatie voor omwonenden of belanghebbenden. Hinder die we zelf veroorzaken, stelt Hajer, is namelijk veel minder storend (2011: 9). Onderzoek in met name het buitenland vindt ondersteuning voor de stelling dat participatie van omwonenden weerstand doet afnemen en acceptatie groter maakt (e.g. Musall & Kuik, 2011; Warren & McFadyen, 2004; Toke, 2005; Aitken, 2010)

Inspiratie wordt gevonden bij de praktijk in Denemarken en de “Bürgerwindparken” of “Genossenschaftliche Kooperationen” in Duitsland waar burgers vaak een financieel aandeel in de exploitatie krijgen (in Denemarken is dit zelfs verplicht en bij wet geregeld). Ook in Nederland zijn de afgelopen jaren diverse projecten tot stand gekomen waarbij ontwikkelaars de omgeving financieel laat meeprofiteren met aandelen of obligaties in het windpark of het bieden van een korting op de energierekening. Ook worden er windfondsen opgericht waaruit duurzaamheidsprojecten voor de gemeenschap worden betaald. Er wordt in toenemende mate geëxperimenteerd met participatie, compensatie en mengvormen daarvan (e.g. Agentschap NL, 2011).

1.1.3 Energiecoöperaties en burgerinitiatief

Een relatief nieuwe trend is dat steeds meer burgers en lokale ondernemers met eigen energieopwekking aan de slag gaan. Dat toont bijvoorbeeld de stijging van het aantal zogeheten energiecoöperaties aan waarvan er in 2014 circa 110 actief waren (AS-I Research, 2014). Burgers zijn doorgaans initiatiefnemer van zo'n coöperatie, soms uitgenodigd door de overheid. Een substantieel deel houdt zich exclusief bezig met windenergie maar in toenemende mate zoeken zij ook naar andere vormen van duurzame energieopwekking of slimme combinaties daarvan. Een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) spreekt van een "nieuwe lichtung energiecoöperaties" die sinds 2007 is opgekomen (Elzenga & Schwencke, 2014: 6). De coöperaties richten zich op energieopwekking uit zon, wind of een andere techniek in de eigen omgeving om zo 'lokale energie' te bevorderen, maar zoeken ook naar mogelijkheden voor energiebesparing. "De energiecoöperaties staan op het snijpunt van twee belangrijke maatschappelijke veranderingsprocessen: de 'energieke samenleving' en de 'energietransitie'." (Ibid.).

Deze masterscriptie onderzoekt hoe dit soort burgerinitiatief, veelal neergelegd in de rechtsvorm van een coöperatie, kan bijdragen aan de realisatie van windenergieprojecten in Nederland en welke rol de overheid het beste dient te spelen. Daarbij gaat het ons niet om de geprofessionaliseerde windcoöperaties die landelijk opereren als ontwikkelaar, of coöperaties van agrariërs die sinds de jaren negentig in opkomst zijn gekomen, maar om coöperaties die lokaal ontstaan, binding hebben met de omgeving en het eigen doen centraal stellen.

1.1.4 De rol van de overheid

Voor ontwikkelaars maar zeker ook voor overheden is het zoeken naar de juiste manier om participatie bij windenergie vorm te geven en te faciliteren. De overheid zal hoe dan ook zelf inzet moeten plegen met het begeleiden en bewaken van planologische procedures vanwege de ruimtelijke impact van windenergieprojecten. Coöperaties die ook grotere projecten gaan oppakken, zullen meer als marktpartij en onderneming gaan opereren, en minder als louter door passie gedreven burgerinitiatief (Elzenga & Schwencke, 2014: 7). "Dit vraagt ook om een andere rol van de gemeente: niet alleen coachend en faciliterend, maar ook dienstverlenend, participierend en co-producerend." (Ibid.). Vragen die de overheid zich dient te stellen zijn dan: hoe verhoud ik me tot dit initiatief, op welke manier wil ik het initiatief begeleiden en faciliteren en welke rol of houding neem ik aan? Anders gesteld: welke sturing is nodig van de overheid en waar moet zij loslaten om zelforganisatie van mensen ruimte te kunnen geven?

Het Rijk voelt er vooralsnog niets voor om een wettelijke regeling op te nemen waarin ontwikkelaars en/of de vergunningverlenende overheid wordt verplicht om burgerparticipatie of financiële participatie tot stand te brengen, naar analogie bijvoorbeeld van het Deense model. Hoezeer een deel van de Tweede Kamer er ook op aandringt en haar zorgen uit over burgerbetrokkenheid: het kabinet vindt dit een verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en de ontwikkelaars (Economische Zaken, 2014).

De verantwoordelijkheid voor het uitrollen van de 6000 MW-doelstelling ligt op de eerste plaats bij de provincies. Eind 2012 hebben zij een bestuursakkoord met de minister gesloten om elk een (naar boven bijgesteld) aandeel te nemen (IPO, 2012). In hun Structuurvisies hebben de provincies in overleg met gemeenten en maatschappelijke partners gebieden en locaties aangewezen waar windenergie kan worden gerealiseerd. Op Friesland na hebben alle provincies hun Structuurvisies op

dit punt klaar (Economische Zaken, 2015). Vervolgens kunnen ontwikkelaars ontwikkelrechten claimen en de gemeente verzoeken om tot een bestemmingsplan te komen. Bij weigering van een gemeente, kan de ontwikkelaar een inpassingsplan afdwingen bij de provincie.

Als het gaat om de vraag welke rol de overheid kan spelen om burgerinitiatief bij windenergie te stimuleren of te faciliteren, ligt in Nederland dus de bal bij de provincie en gemeenten. De provincie kan sturend optreden door de wijzigingen in de structuurvisie op te nemen of te dreigen met een inpassingsplan. Ook nemen provincies de laatste jaren steeds vaker instructies in hun structuurvisies op over participatie. Gemeenten zijn aan zet om de doelstellingen te vertalen in bestemmingsplan en moeten nauw samenwerken met ontwikkelaars of burgerinitiatieven om de planontwikkeling mogelijk te maken. In ons onderzoek zullen wij ons dan ook richten hoe de interactie en samenwerking verloopt tussen gemeenten en burgerinitiatieven bij de realisatie van windenergieprojecten.

1.2 Doelstelling en probleemstelling onderzoek

We zagen dat burgers in toenemende mate zelf initiatieven ontwikkelen om lokale energieopwekking te realiseren en ook met windenergie aan de slag gaan. Rijk, provincies maar zeker ook gemeenten worstelen met de vraag welke inzet en rolopvatting past om dit soort initiatieven te ondersteunen en te begeleiden. Waar in Denemarken en Duitsland veel ervaring is opgedaan met burgerparticipatie en windenergie, is dit in Nederland een nog relatief onontgonnen terrein. Deze studie wil dan ook meer inzicht geven hoe de Nederlandse overheid en gemeenten in het bijzonder burgerinitiatief en zelforganisatie bij de realisatie van windenergieprojecten kunnen faciliteren en hoe dit in praktijk werkt. Daarnaast kijkt dit onderzoek naar de intrinsieke, externe factoren die van invloed zijn op zelforganisatie bij windenergie.

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

Inzichtelijk maken hoe gemeenten invloed kunnen uitoefenen op zelforganisatie bij windenergieprojecten en welke externe factoren een rol spelen, om zo een bijdrage te leveren aan de theorievorming over zelforganisatie en aanbevelingen te kunnen doen voor beleidsmakers, burgerinitiatieven en ontwikkelaars.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Welke invloed hebben interne factoren met betrekking tot sturing van gemeenten op zelforganisatie bij windenergie, en welke externe factoren zijn van invloed op dit type zelforganisatie?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is het allereerst van belang te weten welke theoretische inzichten er bestaan over zelforganisatie en hoe deze inzichten zich verhouden tot burgerparticipatie en co-productie tussen burgers en de overheid. Vervolgens kijken wij welke mogelijkheden de overheid ter beschikking staan om zelforganisatie te faciliteren, te stimuleren en te begeleiden en welke effecten dit heeft. Niet alleen kijken wij naar de interne factoren met betrekking tot sturing van de overheid maar ook welke externe factoren een rol spelen bij zelforganisatie. Dit leidt tot een theoretisch model dat wij toetsen aan de Nederlandse praktijk van

burgerinitiatieven die hun eigen windenergieproject willen realiseren. De deelvragen die leiden tot de beantwoording van de centrale vraag zijn hieronder uiteengezet.

Theoretisch deel zelforganisatie:
<ol style="list-style-type: none">1. Welke vormen van burgerparticipatie onderscheidt de literatuur, en hoe verhouden de hogere gradaties van burgerparticipatie als co-productie en zelforganisatie zich tot elkaar?2. Op welke wijze kan de overheid zelforganisatie faciliteren en wat zijn volgens de literatuur de effecten daarvan?3. Welke externe factoren zijn volgens de literatuur van invloed op zelforganisatie?
Empirisch deel zelforganisatie:
<ol style="list-style-type: none">3. Hoe verliep het proces van het faciliteren van zelforganisatie bij de realisatie van windenergie in de praktijk van twee gemeenten?4. Welke verwachtingen uit de theorie over zelforganisatie met betrekking tot sturing zien wij bevestigd in de praktijk?5. Welke verwachtingen uit de theorie over zelforganisatie met betrekking tot externe factoren zien bevestigd in de praktijk?

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie is het geven van nieuwe inzichten over de manier waarop burgerparticipatie en burgerinitiatief bij windenergieprojecten beleidsmatig kan worden begeleid en gestuurd. Als het gaat om de wetenschappelijke inzichten is er veel literatuur beschikbaar over burgerparticipatie en burgerinitiatief en de rol van de overheid om dit stimuleren en te faciliteren. Dominant in de participatieliteratuur, zowel in binnen- als buitenland, is participatie door burgers bij zorgarrangementen en de verbetering van de leefbaarheid op wijkniveau. Relatief weinig is bekend over de dynamiek tussen de overheid en burgerinitiatief die ontstaat bij complexe projectontwikkeling met ruimtelijke impact en potentiële weerstand, zoals bij windenergie het geval is. De wetenschappelijke relevantie van deze studie bestaat er dan ook uit een bijdrage te leveren aan de theorievorming over burgerinitiatief en zelforganisatie in Nederland, en dan in de specifieke context van de realisatie van windenergie.

1.4 Opbouw onderzoek en leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zullen wij ingaan op de verschillende gradaties en evolutie van burgerparticipatie in de beleids- en bestuurspraktijk, en welke rollen de overheid kan aannemen. Om theoretische aansluiting te vinden voor burgerinitiatief en overheidshandelen zullen wij nader ingaan op co-productie en zelforganisatie. Zelforganisatie gaat ideaaltypisch uit van autonomie van het initiatief maar wordt vanuit de literatuur wel uitgewerkt met specifieke vormen van sturing, en welke externe condities van invloed zijn. Deze theorie wordt uiteengezet om de variabelen te selecteren die de centrale vraag moeten beantwoorden.

De variabelen worden opgenomen in het conceptueel model in hoofdstuk 3 waar de variabelen nader worden gedefinieerd en geoperationaliseerd om ze te kunnen toetsen aan de praktijk. Tevens

staan wij in stil bij de onderzoeksopzet en de verantwoording van een mutiple case study en de caseselectie. In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de bevindingen van de twee onderzochte cases: energiecoöperatie Energie-U in Utrecht en windcoöperatie WindpowerNijmegen in Nijmegen. De analyse van de bevindingen bespreken wij in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 volgt de beantwoording op de deelvragen die leidt tot de slotconclusie en aanbevelingen, gevolgd door een reflectie op het onderzoek.

HOOFDSTUK 2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader valt in drie delen uiteen. Allereerst zullen wij stilstaan bij de theoretische stromingen uit de bestuurskunde over vormen van overheidssturing en hoe de overheid zich daarbij verhoudt tot de veranderende, maatschappelijke context. Vervolgens wordt ingegaan op verschillende generaties en gradaties van burgerparticipatie, het concept co-productie/co-creatie en zelforganisatie en hoe deze concepten zich tot elkaar verhouden. Tot slot gaan wij dieper in op het concept van zelforganisatie, op welke manier de overheid dit kan faciliteren en welke condities van invloed zijn.

2.1 Overheidssturing en maatschappelijke context

Een maatschappij kan niet functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd. De overheid probeert dit te bevorderen. Bovens et al. noemen dit sturing (2012: 54). Daarbij zijn planning en wet- en regelgeving lange tijd de vaandel dragers geweest van een sturingsconceptie die we klassiek kunnen noemen (Bekkers, 2007). Er wordt ook wel gesproken over “monocentrische sturing” of van de “central rule approach”. Het uitgangspunt bij deze benadering is dat de samenleving maakbaar is vanuit een centraal punt.

De uitputtende governance-literatuur wijst er op dat er sprake is van een fundamentele verschuiving in de complexe, moderne samenleving en dat er niet langer meer één overheid of actor is die het voor het zeggen heeft. Terugkerende begrippenparen voor deze verschuiving zijn van “governing” naar “governance”, van verticaal naar horizontaal, van hiërarchie naar netwerken, van representatieve naar deliberatieve democratie. Samenwerking staat centraal in de governance-literatuur, vandaar dat men ook wel spreekt van collaborative governance. Directe controle door de staat verschuift naar strategieën die de civil society met collaborative governance tegemoet willen komen (Newman et al., 2004: 214).

Waar new public management (NPM) een uitdrukkelijk beroep doet op de markt, marktwerking, deregulering en efficiency, in Nederland populair geworden vanaf eind jaren tachtig en nog altijd prominent werkzaam, ziet de governance-benadering de staat als een verzameling van interorganisationele netwerken van bestuurlijke en maatschappelijke signatuur. New public governance of network governance gaat ervan uit dat professionele partijen ook intrinsiek gemotiveerd kunnen zijn om te werken aan het realiseren van een gedeeld maatschappelijk belang (Bovens et al., 2012: 228). De aanpak van lastige vraagstukken vraagt in deze optiek niet zozeer om “heruitvinding van de overheid”, zoals NPM propageerde, als wel om het opnieuw centraal durven stellen van de veerkracht die in de samenleving zelf aanwezig is. De sturende rol van de overheid in deze visie is het potentieel in de samenleving of omgeving benutten. Niet meer “zorgen voor”, maar “zorgen dat”. Outcomes van bestuurlijke inzet zullen steeds meer het resultaat worden van “co-productie” van het bestuur en zijn stakeholders. Volgens Rhodes wordt de overheid “a collection of interorganizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate.” (1996: 666).

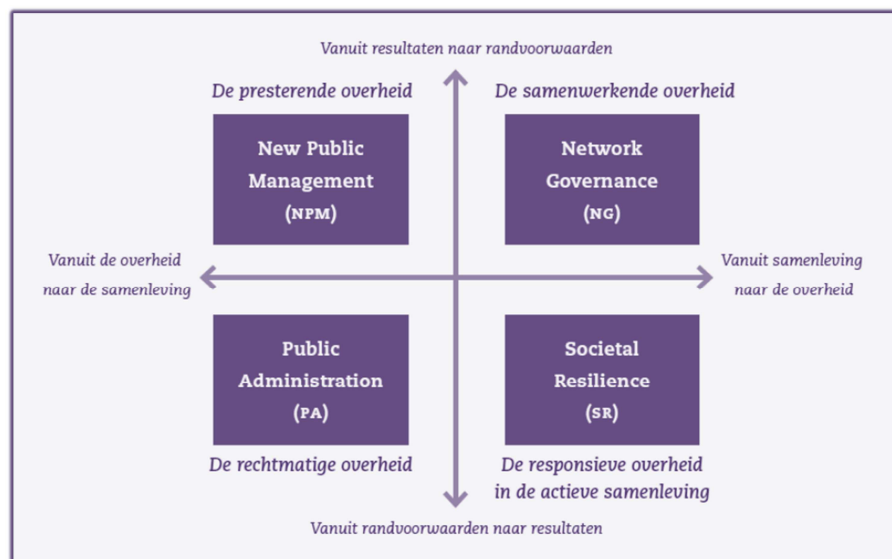
Bij new public governance staan afhankelijkheden tussen actoren in een netwerk centraal en gaat het om de samenwerking met andere partijen, bijvoorbeeld andere overheden, semi-overheden of het bedrijfsleven. Bij collaborative governance schuift dit al wat op en staat de samenwerking

centraal in de driehoek overheid, markt en burgers om publieke doelen te bereiken. Burgers krijgen hier nadrukkelijker een plek. De overheid zorgt voor “processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.” (Emerson et al., 2012: 2).

Het concept dat nauw aansluit op de sturingsbenadering van governance is social innovation. Daarbij moet social innovation als de maatschappelijke context worden gezien waar vernieuwing in de samenleving kansen biedt, juist ook voor de overheid. Social innovation wordt doorgaans gedefinieerd als nieuwe ideeën (producten, diensten en samenwerkingsmodellen) die inspelen op maatschappelijke behoeften, en voor nieuwe maatschappelijke verbindingen zorgen of vormen van samenwerking versterken (Mulgan et al., 2007). Het concept sluit aan op wat Hajer de “energieke samenleving” noemt: een samenleving van mondige burgers en met een ongekeerde reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit (2012: 9). Van der Steen et al. spreken van de “veerkrachtige samenleving” waarmee de overheid zich in een nieuwe, responsieve rol mee dient te verhouden (2015: 23).

De verschillende sturingsvormen of -rollen hebben Van der Steen et al. in vier kwadranten samengebracht (figuur 2.1). De twee linkerblokken (PA en NPM) en gaan uit van meer verticale sturing, de rechterblokken (NG en SR) representeren horizontale sturing. De auteurs spreken van sedimenten van sturingsmodaliteiten die elkaar niet uitsluiten of vervangen maar naast elkaar bestaan. Daarbij is de rol voor overheid in het laatste kwadrant van social resilience nog relatief nieuw, zowel in theoretische uitwerking als in de beleidspraktijk.

Figuur 2.1



Bron: Van der Steen et al., (2015)

Dat neemt niet weg dat actief burgerschap, de civil society of de veerkrachtige samenleving de afgelopen jaren hoog op de Westerse politieke agenda staat. In Nederland werd dit duidelijk toen het kabinet-Rutte II de participatiesamenleving prominent agendeerde in de Troonrede 2013, overigens nadrukkelijk gekoppeld aan bezuinigingen in de zorg. Ook andere politieke leiders in Europa richten zich op de participerende burger, zoals David Cameron in Groot-Brittannië met zijn

Big Society-programma en waar het ‘right to challenge’ is opgenomen in wetgeving. Dat betekent dat samenwerkingsverbanden van burgers die menen een lokale maatschappelijke voorziening ‘beter’ te kunnen leveren, het recht hebben om een bod uit te brengen dat door beleidsmakers serieus moet worden afgewogen .

We zien dus een verschuiving van government naar governance en een overheid die zich op een nieuwe manier met participatie en maatschappelijk initiatief wil verhouden. In de volgende paragraaf zullen wij hierop nader ingaan door de verschillende vormen van burgerparticipatie en burgerinitiatief te beschouwen en welke (nieuwe) rol daar voor de overheid is weggelegd.

2.2 Burgerparticipatie en burgerinitiatief

Burgerparticipatie verwijst specifiek naar de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid (Edelenbos et al., 2006: p. 18). Burgerparticipatie heeft de laatste dertig jaar een ontwikkeling doorgemaakt van alleen vormen van indirecte participatie naar een diversiteit aan vormen van indirecte én directe participatie. Er wordt daarom gesproken over een evolutie van burgerparticipatie die kan worden verdeeld in drie generaties (Lenos et al., 2006; Wijdeven, 2012). De onderverdeling heeft verwantschap met de sturingsrollen van Van der Steen et al.; ook voor de evolutie van burgerparticipatie geldt dat de vormen elkaar niet vervangen maar naast elkaar bestaan en elkaar kunnen aanvullen (tabel 2.1).

Tot de jaren zeventig was de participatie van burgers en maatschappelijke organisaties alleen geregeld volgens (reactieve) regels van de representatieve democratie. Sinds de jaren tachtig en negentig heeft de “radicalisering van participatie” doorgezet (Edelenbos et al., 2006: 18-19). Daarbij spelen overheden weliswaar een belangrijke rol, maar de centrale positie van de overheid is “niet langer automatisch verzekerd.”

Tabel 2.1

Drie generaties burgerparticipatie		
Eerste generatie	Inspraak Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren 70 tot nu toe
Tweede generatie	Interactieve beleidsvorming en co-productie. Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren 90 tot nu toe
Derde generatie	Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid. Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

Bron: Lenos et al., (2006)

Sinds begin deze eeuw is er een derde generatie burgerparticipatie zichtbaar in de vorm van burgerinitiatieven. De termen die daar idealiter bij horen zijn: ‘zelforganisatie’, ‘eigen verantwoordelijkheid’ en een ‘faciliterende overheid’ (Wijdeven, 2012). Bij deze derde generatie participatie draait in principe de verhouding tussen overheid en burgers om: burgers bepalen

waarvoor zij zich in het publieke domein willen inzetten en zijn daarmee inhoudelijk leidend op diverse terreinen waar het openbaar bestuur gewoonlijk de lijnen uitzet.

De WRR onderscheidt een soortgelijke structuur (WRR, 2012) met drie 'velden' van burgerbetrokkenheid:

- beleidsparticipatie: de overheid vraagt burgers mee te praten en te denken;
- maatschappelijke participatie: burgers nemen deel aan het maatschappelijk verkeer;
- maatschappelijk initiatief: (samenwerkingsverbanden van) burgers die zelf het heft in handen nemen om een maatschappelijk doel na te streven.

Bij de eerste twee ligt het voortouw bij beleidsmakers en 'mogen' burgers meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. Volgens de WRR (2012: 76) nemen burgers in toenemende mate maatschappelijke initiatieven. "In de praktijk blijkt dat deze 'velden' elkaar overlappen, en juist op die raakvlakken gebeurt veel. (...) Vanuit de optiek en belevingswereld van burgers gaat het steeds om hetzelfde; ze maken ook geen principieel onderscheid. Vanuit het perspectief van beleidsmakers gaat het echter om geheel verschillende vraagstukken en verantwoordelijkheden."

De centrale positie van de overheid raakt verder uit beeld zodra de invloed en macht van burgers - "burgerkracht" - toeneemt. De mate waarin dat gebeurt, hangt van de manier waarop burgers kunnen participeren bij de beleids- en besluitvorming, de zogeheten gradaties van burgerparticipatie. De gradaties maken inzichtelijk welke specifieke sturingsrol of bestuursstijl van de overheid nodig is en welke interacties ontstaan.

2.2.1 Gradaties van participatie en bestuursstijlen

De literatuur kent vele zogeheten participatieladders om het niveau van burgerbetrokkenheid aan te geven. De meeste zijn gebaseerd op die van de Amerikaanse sociologe Sherry Arnstein die eind jaren zestig onderzoek deed naar burgerparticipatie ten tijde van de zich verheffende burgerrechtenbeweging. Een meer eigentijdse, vaak aangehaalde participatieladder is die van Edelenbos & Monninkhof (Edelenbos et al., 2006). In deze ladder worden vijf oplopende gradaties van interactiviteit onderscheiden: informeren, raadplegen, adviseren, co-producen en meebeslissen (Edelenbos, 2000). Pröpper & Steenbeek (1999) onderscheiden de verschillende rollen voor de overheid en burger bij de onderscheidende verschijningsvormen van burgerparticipatie. Door deze bestuursstijlen te combineren met de gradaties van participatie, ontstaat een overzicht van participatiegraden en de bijbehorende rollen voor de overheid (tabel 2.2).

Tabel 2.2

Mate van participatie en stijlen van bestuur			
Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper & Steenbeek (1999)	Rol van de burger	Rol van bestuur
0. participatie niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek/ voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. co-produceren	5. delegerende stijl	medebeslisser: binnen randvoorwaarden	bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	gelijkwaardige samenwerkingspartner	bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Bron: Edelenbos et al., (2006)

Het combineren van de participatieladder met bestuursstijlen levert een “continuüm van vormen van interactieve beleidsvorming” op (Edelenbos et al., 2006: 21). Het ene uiterste is beleidsvorming waarbij participanten slechts doelgroep van beleid zijn en worden geïnformeerd door de overheid; het andere uiterste vormt een beleidsarrangement waarbij participanten initiatiefnemer zijn en de overheid het initiatief ondersteunt.

Bij het omgaan van maatschappelijk initiatief constateert de WRR dat in het huidige beleid van gemeenten burgers om te laten mee participeren nog te veel vanuit de institutionele logica wordt gedacht (WRR, 2012). Dat is ook niet zo verwonderlijk want de beleidsmakers zijn opgegroeid binnen een “stramme verticale traditie” (2012: 192). Het faciliteren van maatschappelijk initiatief vergt dan ook een cultuuromslag, een “mentale ommezwaai”. De WRR spreekt hier van Weber 3.0: een ambtenaar die bereid is los te laten en ruimte te geven, en het mandaat krijgt om soms zaken te zien mislukken. Bij Weber 1.0 gaat het om de klassieke, in de bureaucratie gedijende ambtenaar zoals Max Weber die ideaaltypisch definieerde. Hoe de verschillende rollen en taakopvattingen tussen deze twee ambtenaren eruit zien, toont tabel 2.3:

Tabel 2.3

Cultuuromslag van Weber 1.0 naar Weber 3.0		
	Weber 1.0	Weber 3.0
Strategie	Efficiëntie	Zelfverantwoordelijkheid
Structuur	Verticaal	Horizontaal
Systemen	Top down	Bottom up
Sleutelvaardigheden	Uitvoerders	Verbinders
Staf	Specialisten	Oplossingsmakelaars
Stijl	Geen fouten	Correctie achteraf
Samenbindende waarden	Vertrouwen in elite	Vertrouwen in burger

Bron: WRR, (2012)

De belangrijkste eigenschap voor de beleidsmaker of beslisser om met maatschappelijk initiatief te kunnen omgaan, stelt de WRR, is het durven loslaten van eigen verantwoordelijkheden en vertrouwen kunnen opbrengen in het zelforganiserend vermogen van burgers. Niet alle beleidsmaker zijn dit denken vanuit burgers eigen. Scott is daar ronduit pessimistisch over (2012: 343). Volgens Scott acht de beleidsmaker, diep in zijn hart, de burger niet competent genoeg om beleid te ontwerpen of uit te voeren. Deze taak is diens visie voorbehouden aan de beleidsmaker. Beleidsfalen wordt volgens Scott dan ook voor een belangrijk deel bepaald doordat overheidsvertegenwoordigers zich superieur achten boven hun “subjects”.

Het besturen van het onvoorspelbare en onzekere stelt hoge eisen aan de beleidsmaker. Er moet sprake zijn van een governancevorm die “high capacities for exploration and exploitation” combineert met het oplossen van een fundamentele spanning tussen institutionele stabiliteit en flexibiliteit (Duit & Galaz, 2008: 329). “Designing governance systems that simultaneously produce high levels of collective action and learning often means overriding basic institutional features such as path dependency and stickiness - a feat that is not likely to be accomplished easily and without conflict.” (Ibid.).

Naarmate een maatschappelijk vraagstuk verder van het bestuur en dichter bij burgers komt te liggen, zal deze spanning vaker optreden. Immers: de macht en invloed van burgers worden groter, en de beleidsmaker wordt op de proef gesteld om de kunst van het loslaten in praktijk te brengen. Beleidsmakers laveren dus tussen enerzijds het ondersteunen van “self-governing actors” en anderzijds het bewaken van het publiek belang en de democratische legitimering (Sörensen, 2006). Dit doet zich vooral voor aan het uiteinde van de participatieladder, die van co-productie en zelforganisatie. In de volgende paragrafen zullen we dieper ingaan op deze concepten.

2.3 Co-productie en co-creatie

Bij co-productie of co-creatie gaat het erom dat burgers actief betrokken zijn bij het tot stand komen of (mede-)produceren van publieke diensten. Het begrip komt van Elinor Ostrom die eind jaren zeventig deed naar veiligheid in Amerikaanse steden. Zij vond dat de variatie niet alleen door meer politie-inzet werd verklaard maar dat ook de betrokkenheid van buurtbewoners bij veiligheid van

invloed is, bijvoorbeeld door snel verdachte situaties door te geven aan de politie. Bewoners werden zo co-producent van publieke dienstverlening, in dit geval veiligheidsbeleid.

Co-productie betekent dus dat burgers een actieve rol spelen in het produceren van publieke goederen en diensten die hen ten dienste (kunnen) staan (Ostrom, 1996). Veelal is een overheidsorganisatie de reguliere “producent” van onderwijs, gezondheidszorg of infrastructuur. Bij co-productie is de gebruiker (“client”) van de publieke dienst of het publieke goed tevens mede-producent. In de literatuur vinden we veel casestudy’s naar co-productie in de zorg (bijvoorbeeld mantelzorg) en het buurtbeheer (bijvoorbeeld in de vorm van het scheiden van afval). In hun metastudie naar de co-productie en co-creatie concluderen Voorberg et al. (2013) dat co-productie en co-creatie praktisch dezelfde betekenis hebben. Het enige verschil is dat co-creatie vaker vanuit een normatief gezichtspunt wordt benaderd en burgerbetrokkenheid als deugdzaam en intrinsiek waardevol voor de samenleving wordt voorgesteld.

Wat telkens terugkeert in de gereviewde literatuur is dat het bij co-productie/co-creatie vrijwel altijd gaat om het leveren of mede leveren van publieke diensten. De burger wordt daarin behulpzaam of direct betrokken. Verder wordt de burger of eindgebruiker beschouwd als een waardevolle partner in het leveren van de publieke dienstverlening. Dit uit zich dan in nieuwe governancestructuren van “partnerships” tussen burgers en overheid.

Uit de meta-review komen drie gradaties van co-productie naar voren. De burger kan op de volgende drie manieren fungeren:

- Co-implementer. De betrokkenheid van de burger is al vastgelegd door de overheid. De participant kan/mag meehelpen om de dienst te leveren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het opzetten van een systeem van afvalscheiding waarbij de overheid een beroep doet op de burger om zelf zijn afval te scheiden.
- Co-designer. De overheid heeft al een plan hoe de desbetreffende dienst kan worden geleverd, maar de burger wordt in staat gesteld het beleidsontwerp *beslissend* te wijzigen.
- Co-initiator. De burger komt zelf met een initiatief en de overheid kan dit ondersteunen (of frustreren). Dit is vrijwel identiek burgerinitiatief of zelforganisatie.

Het merendeel van de literatuur (51% van de 122 geraadpleegde peer reviewed artikelen) beziet de participerende burger als co-implementer, dus de lagere gradatie van participatie binnen het concept co-productie/co-creatie. De overheid kiest hier meer voor een top down-benadering en stelt de kaders waarbinnen de burger kan meeparticiperen, bijvoorbeeld als adviseur bij een beleidsvoornemen.

2.3.1 Co-productie en factoren van invloed

De metastudie onderscheidt verder de sturende factoren vanuit de overheid die invloed hebben op de kwaliteit van co-productie/co-creatie (tabel 2.4). Verreweg de belangrijkste factor om co-productie/co-creatie succesvol te laten zijn, is de *compatibility* van overheidsorganisaties richting deze vorm van burgerparticipatie. Het gaat dan om uitnodigende organisatorische en procedurele structuren om burgers in staat te stellen beleid te ontwerpen, mede uit te voeren of te initiëren. Een behoorlijke communicatie vanuit de overheid met burgers is een andere factor die hiermee samenhangt.

Nauw hieraan verwant is de *houding* van politici en ambtenaren jegens participerende burgers. Het gaat dan om de mate waarin het openbaar bestuur en ambtenarij burgers als waardevolle partner zien om mee samen te werken en de bereidheid om hen werkelijk te betrekken bij het beleid. Veel politici, beleidsmakers en professionals beschouwen co-productie van burgers uiteindelijk als onbetrouwbaar. Het gedrag van burgers wordt traditioneel begrepen als onvoorspelbaar en onbeheersbaar. Dat maakt dat beleidsmakers niet gefocused zijn op het incorporeren van burgerbetrokkenheid bij publieke dienstverlening (Voorberg et al, 2014: 19)

Tabel 2.4

Invloedsfactoren op co-productie en co-creatie	
Compatibility	Mate van uitnodigende structuren en procedures, communicatie
Houding	Mate van openheid van politici en beleidsmakers richting burgers als co-producenten van beleid
Ambtelijke cultuur	Mate van institutionele ruimte om burgers uit te nodigen
Incentives	Mate van beschikbare middelen om co-productie te faciliteren

Bron: Voorberg et al., (2014)

Een contingentiefactor die hier op aansluit is de mate van een risico mijdende, *ambtelijke cultuur* die de houding van ambtenaren en politici vormt. Een risicomijdende cultuur maakt dat er geen “institutionele ruimte” is om burgers uit te nodigen als gelijken. Als vierde organisatorische factor noemen de auteurs het belang van duidelijke *incentives* voor co-productie en co-creatie. Incentives die een win-winsituatie kunnen opleveren zijn succesvol om co-productie te faciliteren.

2.4 Zelforganisatie

Waar co-productie voor het overgrote deel uitgaat van een overheid die de leiding heeft en burgers kunnen meedoen - hoofdzakelijk dus als co-implementer -, zijn bij zelforganisatie de rollen omgedraaid: de burger neemt het initiatief, en de overheid kan participeren of blijft zelfs passief. Dit is zelforganisatie in zijn uiterste vorm; we zullen zien dat ook hier weer verschillende gradaties te onderscheiden zijn en dat vormen van co-productie overlappen met zelforganisatie – bijvoorbeeld co-initiatie – en in elkaar overgaan. Een strakke scheidslijn tussen co-productie en zelforganisatie is dan ook niet te trekken.

Het concept zelforganisatie vindt zijn oorsprong in de natuurwetenschappen waar orde kan ontstaan in chaotische, complexe fysische systemen, bijvoorbeeld bij de formatie van sterrenstelsels (Nederhand et al., 2014; Gerrits, 2010). Met behulp van de complexiteitstheorie of de theorie van complexe adaptieve systemen (CAS) is dit principe vertaald naar de sociologie. In de complexiteitstheorie wordt de samenleving voorgesteld als een complex systeem waar voortdurend beweging en interactie is tussen mensen, organisaties en instituties. Dit leidt tot patronen en onvoorziene initiatieven die spontaan opkomen, de zogeheten emergence. Bestaande actoren in het netwerk kunnen zich aanpassen of er ontstaan nieuwe coalities, actoren of structuren. Complexiteitsdenkers benaderen systemen als een “continuous flux”, als een proces van wording in plaats van zijn, en benadrukt de voortdurende interacties tussen de actoren in het systeem (Van Meerkerk et al., 2012).

2.4.1 Definities van zelforganisatie

Het proces van autonome ontwikkeling en het spontaan opkomen van orde in chaos, is zelforganisatie, stellen Boonstra & Boelens (2011: 100). Er is geen centrale hand in gedragingen of patronen. Een definitie van zelforganisatie voor de fysieke leefomgeving die zij aanhouden is “initiatieven die hun oorsprong vinden in de civil society van autonome, community-based netwerken, die deel uitmaken van het urbane systeem maar onafhankelijk zijn van overheidsprocedures”. Onafhankelijk van overheidsprocedures brengt in deze definitie tot uitdrukking dat de overheid de zelforganisatie niet stuurt zoals we eerder hebben gezien bij traditionele burgerparticipatie en tot op zekere hoogte ook binnen het concept co-productie/co-creatie.

Andere auteurs laten de rol van de overheidsprocedures buiten beschouwing. Zij plaatsen emergentie in de context van systemen en organisaties die niet door één enkele actor kan worden geforceerd. Zelforganisatie of emergente patronen zijn in hun ogen veeleer een eigenschap van het systeem en de interacties (Stacey, 1995) en een resultaat van een scala van complexe en non-lineaire interacties tussen verscheidene elementen (Van Meerkerk et al., 2012). Met non-lineaire relaties wordt bedoeld dat een gegeven actie uiteenlopende reacties kan geven, die in aard en gedrag onvoorspelbaar en complex zijn. Bij Van Meerkerk et al. wordt de emergentie afgedwongen door onderlinge, meervoudige en complexe interacties van de actoren in het netwerk. Welke rol is weggelegd voor de overheid, blijft in deze definitie achterwege.

In de brede context van netwerkstructuren definieert Heylighen zelforganisatie als “de spontane vorming van een samenhangende structuur vanuit plaatselijke interacties tussen initieel onafhankelijke onderdelen” (2008: 6). Er is geen centrale kracht of actor in zo’n systeem - “no internal or external agent”- die zelforganisatie kan opleggen. De losse onderdelen op het microniveau kunnen dus door onderlinge interactie en interactie met de omgeving structuur krijgen op macroniveau. Dit proces van autonome ontwikkeling en het spontaan opkomen van orde in chaos definiëren Boonstra & Boelens als zelforganisatie (2011: 100).

De definitie van Van der Velden erkent wel de praktische omstandigheid dat zelforganisatie op een zeker punt afhankelijkheid van de omgeving in zich draagt, en dus ook met overheden en instituties (Van der Velden in: Huygen et al., 2012). Zijn definitie van zelforganisatie luidt: “Het opkomen en ontstaan van initiatieven die hun oorsprong vinden in verbindingen in de maatschappij, die los staan van overheid en andere reguliere instanties en daar pas in een later stadium eventueel verbindingen mee aangaan.” Huygen et al. hebben deze definitie verder verfijnd met daarin de eerder aangehaalde sleutelbegrippen uit de complexiteitstheorie. Hun definitie luidt: “Zelforganisatie is een vorm van sociaal ondernemen, die zich kenmerkt door intrinsieke motivatie, spontaniteit en creativiteit. De term verwijst naar initiatieven uit de lokale gemeenschap die zich in eerste instantie autonoom ontwikkelen. Later kan het initiatief verbindingen aangaan met andere partijen, zoals overheden en maatschappelijke organisaties.” (2012: 34).

2.4.2 Zelforganisatie nader geduid

Het spontaan ontstaan van een nieuwe orde, een gegeven dat in vrijwel iedere definitie van zelforganisatie terugkomt, wordt ook wel omschreven als emergentie. Emergentie is een centraal begrip in de complexiteitstheorie en gaat erom dat er spontane nieuwe patronen en structuren in netwerksystemen ontstaan als gevolg van interacties tussen individuele eenheden of subsystemen

(Gerrits, 2010; Van Meerkerk et al., 2012). Interacties kunnen ook worden begrepen als feedback loops, zowel positieve als negatieve. Bij positieve feedback loops kan er verandering ontstaan in het systeem, bij negatieve loops blijven de subsystemen stabiel (padafhankelijk, lock in). Feedback ontstaat door selectiedruk van andere systemen of incentives.

Op het moment dat delen van het netwerk of het complexe systeem evolueren in interactie met hun (fysieke) omgeving is er sprake van co-evolutie. Processen van co-evolutie worden gestuurd door het concept of reciprocal selection, wederzijdse selectie. Positieve feedback loops houden co-evolutie gaande en maakt dat subsystemen veranderen en zich aanpassen, aan beide zijden. Dit betekent in het concept van participatie en zelforganisatie dat het hele systeem - dus ook de overheid - zich aanpast, en gezamenlijk co-evolueert (Gerrits, 2010).

Naar analogie van positieve en negatieve feedbackloops onderscheidt de literatuur over complexe systemen en zelforganisatie enerzijds autopoietic en anderzijds dissipatief systeemgedrag. Autopoietic of conservatieve zelforganisatie gaat over zelfbehoud en het reproduceren van het systeem (Jantsch in: Van Meerkerk, 2012). Deze vorm richt zich op het behoud van identiteit, het stabiliseren en soms intensiveren van structuurgrenzen van relaties en interacties (Luhmann in: Nederhand, 2014; Klijn, 2008). Er zijn wel interacties met de omgeving maar dit blijft altijd beperkt tot de zelfgekozen begrenzing. Vanuit bestuurskundig opzicht betekent dit dat dit soort zelforganisatie minder goed te sturen is en ook minder ontvankelijk is voor incentives (Klijn, 2008).

Bij dissipatieve zelforganisatie gaat juist om open sociale systemen en de drang om nieuwe verbindingen aan te gaan met de omgeving en andere subsystemen. De actoren zijn bereid zich aan te passen en zoeken variëteit en mogelijkheden in nieuwe ideeën, plannen en middelen (Van Meerkerk et al., 2012). De externe oriëntatie is groot, terwijl die bij conservatieve zelforganisatie juist intern gericht is of binnen de eigen groep en kaders.

Complexe systemen waar sprake is van zowel conservatieve als dissipatieve zelforganisatie verkeren in situaties van “bounded instability” (Heylighen, 2008; Klijn 2008; Stacey 1994). Dit houdt het systeem in bepaalde modus, enerzijds statisch (conservatief) dan wel dynamisch (dissipatief), dat weer wordt beïnvloed door respectievelijk negatieve dan wel positieve feedback in interacties.

2.4.3 Burgerparticipatie versus overheidsparticipatie

Er bestaat een fundamenteel verschil tussen zelforganisatie en participatie, stellen Boonstra & Boelens (2011: 100). Aan de ene kant refereert participatie aan doelen die de overheidsorganen stellen en waarop burgers hun invloed kunnen uitoefenen binnen kaders van het overheidsregime. Dit resulteert dan in een proces van thematische, procedurele of geografische inclusie. Aan de andere kant staat zelforganisatie voor de daadwerkelijke motieven, netwerken, communities, processen en doelen van burgers zelf, (initieel) onafhankelijk van overheidsbeleid en los van participatieve planningsprocedures. “In other words, in the case of participation, the initiative is taken by government agencies, while in the case of self-organization the initiative is taken by members of civic society or business, indifferent to public policy objectives.” (Boonstra & Boelens, 2011: 109).

We zouden kunnen zeggen dat waar we de participatieladder verlaten op het hoogste niveau, namelijk die van meebeslissen, zelforganisatie begint. De burgers beslissen niet *mee* (met de overheid) maar beslissen *zelf*. De rol van de overheid verschuift van regisserend naar faciliterend en

soms zelfs participierend in het burgerinitiatief (overheidsparticipatie) of komt er helemaal niet meer aan te pas.

Beschouwen we zelforganisatie als een governance-concept dan gaat het voornamelijk over de *aanpassing van non-governmentele actoren* en het ontstaan (emergence) van gezamenlijke actie zonder druk van de overheid. Zoals eerder opgemerkt: dit is zelforganisatie ideaaltypisch gedefinieerd. In praktijk blijkt de overheid vrijwel altijd nog een rol te spelen of te moeten spelen. Dat heeft een paradoxale kant omdat zelforganisatie autonomie veronderstelt. Vandaar dat de overheid ook worstelt met dit concept. Wijdeven stelt dat het idee van derde generatie participatie, de facto zelforganisatie, waarbij de overheid 'ruimte laat' en 'faciliteert' in de uitvoeringspraktijk "notoir lastig" blijkt te zijn (2012: 75). In de paragraaf hieronder zullen we nader ingaan op welke sturings- en faciliterende principes een rol spelen bij het laten slagen van zelforganisatie.

2.5 Sturen op zelforganisatie

Als het gaat om sturing hanteren wij de algemeen gehanteerde definitie van "doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context" (Kickert en In 't Veld in: Bekkers, 2007). Hoewel zelforganiserende netwerken in theorie zonder overheidsbemoedening kunnen functioneren, kan worden tegengeworpen dat de rol van de overheid niet overbodig en soms zelfs noodzakelijk is (e.g. Nederhand et al., 2014: 6). Zeker bij ingrepen in het ruimtelijk-fysieke domein waar niet alleen de belangen van het bewonersinitiatief in het geding zijn maar ook omgevingsbelangen en wet- en regelgeving de context voor de "speelruimte" bepalen, is een sturende hand van de overheid nodig. De literatuur beschrijft welke vormen sturing het ontstaan en instandhouden van zelforganiserende initiatieven beïnvloeden.

Het concept "meta-governance" in de literatuur geeft inzicht welke mogelijkheden de overheid ter beschikking staan om de sturen op zelforganisatie. De definitie van metagovernance is breed, stelt Sörensen (2006: 101), en kan het beste worden beschreven als een "umbrella concept for the fragmented plurality of toolkits for regulating self-regulation that are suggested by various theorists." Metagovernance is volgens Sörensen een alternatieve manier van besturen dat de overheid een breed pallet aan mogelijkheden geeft om acties van "self-governing actors" te beïnvloeden en te coördineren. De mate van sturing verloopt op een geleidelijke schaal van indirecte naar meer directe sturing op het zelforganiserend initiatief vanuit de omstandigheid dat de metagovernor impliciet en expliciet kan handelen, in termen van Sörensen: hands-on en hands-off.

Waar Sörensen een horizontale benadering van metagovernance hanteert, wijzen andere auteurs er op dat meta-governance ook goed kan worden uitgeoefend in een verticale context en hiërarchische, top down-structuren zelforganiserende netwerken kunnen disciplineren en dirigeren (e.g. Scharpf, 1994). Whitehead stelt dat metagovernance zich expliciet focust op de praktijk en procedure "to secure governmental influence, command and control in governance regimes." (2003: 8). Dit verschilt ook van de gangbare governancebenadering waar de politiek lossier komt te staan van de overheid en de staat. In zijn benadering is overheid "metagovernor" waarvan een eventuele interventie als een zwaard van Damocles boven het zelforganiserend initiatief hangt als een "shadow of hierarchy".

Metagovernance biedt inzicht hoe de overheid "incentives" kan inzetten om zelforganisatie te sturen. De literatuur over zelforganisatie benadrukt ook het belang en de sturende werking van een

interactieve, faciliterende houding van de overheid en dat zij actief meekijkt en handelt naar wat nodig is binnen het collectief van vrijwilligers en de doelrealisatie. Bij de nadere invulling hiervan wordt invloed verondersteld van de inzet van “boundary spanning” (het verbinden van relevante stakeholders aan het initiatief) en “mutual adjustment” (het aanpassen van institutionele kaders en de beleidspraktijk) om het zelforganiserend vermogen te versterken. Deze concepten zullen wij behandelen na het concept “incentives” hieronder.

2.5.1 Incentives

Incentives zijn een van de beleidsinstrumenten die een overheid kan inzetten om bepaald beleid een richting in te sturen, en daarbij actoren aan te zetten tot gedragsverandering door te belonen dan wel te straffen. Bekkers spreekt van “niet-dwangmatige prikkels” die de keuzen van bijvoorbeeld burgers proberen te beïnvloeden door een andere kosten-batenafweging tot stand te brengen (Bekkers, 2007: 111). Incentives zijn dus gedragsbeïnvloedende, niet dwangmatige prikkels waarbij gewenst gedrag wordt beloond (bijvoorbeeld met subsidies, belastingvoordeel), en ongewenst gedrag bestraft (bijvoorbeeld boetes). Bij Sörensen (2006) gaan de prikkels die de overheid kan uitdelen in zelforganiserende netwerken verder dan alleen beïnvloedend en hebben zij ook een coördinerende, structurerende werking. In haar eerder aangehaalde “toolkit” heeft zij de incentives gerubriceerd in hands-on en hands-off metagovernance (tabel 2.5).

Tabel 2.5

Hands-on en hands-off metagovernance bij zelforganisatie	
1. Hands-off framing of self-governance	Geen direct contact met zelforganiserend initiatief. Wetten, kaders en beleidsprogramma’s geven het politiek-bestuurlijke doel aan waarbinnen zelforganisatie kan gedijen en kan worden uitgedaagd.
2. Hands-off storytelling	Geen direct contact met zelforganiserend initiatief. Inspirerende verhalen van bestuurders dagen zelforganisatie uit en ondersteunen het met management by speech.
3. Hands-on support and facilitation	Wel direct contact met zelforganiserend initiatief. Overheid ondersteunt en faciliteert zelforganisatie zonder de gewenste doeluitkomst van het zelforganiserend initiatief te beïnvloeden.
4. Hands-on participation	Wel direct contact met zelforganiserend initiatief. Overheid ondersteunt en faciliteert zelforganisatie en beïnvloedt de gewenste doeluitkomst van het initiatief.

Bron: Sörensen, (2006)

Bij hands-off metagovernance gaat het om impliciete sturing waarbij er geen contact is met de actoren. Het gaat dan om het stellen van algemene juridische en budgettaire kaders waarbinnen zelforganisatie kan gedijen. Men spreekt in dit verband ook wel van het bewust realiseren van strategische frameworks om zelforganisatie te stimuleren. Ofschoon het hier gaat om indirecte incentivesturing benadrukt Sörensen dat hands-off framing wel degelijk assertief kan zijn en (sturende) invloed kan uitoefenen op de samenwerking tussen zelfsturende actoren met de strategische constructie van games of het institutioneel design.

Een andere vorm van hands-off meta-governance is storytelling (management by speech). De overheid zorgt voor een gedeelde visie en een gezamenlijke taal die actoren in het netwerk steunen. Koppenjan & Klijn (2004: 228) spreken over de sturende functie van een aansprekend idee. De

overheid kan “sensitizing concepts” gebruiken, verhalen, leidende concepten die actoren gevoelig maken om te participeren in bepaalde ontwikkelingen, oplossingen en trends.

Boons (2008: 8) noemt het particulier belang van de overheid (“private interest government”) dat kan worden gediend met zelforganisatie en dat kan worden ondersteund en begeleid met bepaalde incentives. Hij spreekt van een overheid als “external control system” dat zorgt voor selectiedruk en waardoor zelforganisatie ontstaat. Daarbij kan het promoten van zelfregulatie een strategie zijn van de overheid om actoren in een netwerk zelf verantwoordelijk te maken voor de kwaliteit van hun output. Met subsidies kan bijvoorbeeld samenwerking worden gestimuleerd die er voorheen niet was (Koppenjan en Klijn, 2004: 218-220).

In termen van Sörensen spreken we dan al over hands-on metagovernance - promotie en ondersteuning van het netwerk - omdat de overheid direct stuurt. Dit kan op een neutrale manier gaan zoals het delen van kennis en expertise van de overheidsorganisatie, het beschikbaar stellen van een vergaderplek of financiële ondersteuning voor een website. De metagovernor kan er ook voor kiezen de resources alleen beschikbaar te stellen als de doelen van de overheid worden nagestreefd. Het gaat dan bijvoorbeeld om subsidies, premies of faciliterende frameworks die de overheid onder voorwaarden ter beschikking stelt. Er is dan sprake van een sterke incentivesturing op zelforganisatie.

Bij Sörensen heet dit hands-on participation waarbij de overheid een van de actoren wordt binnen het zelforganiserend netwerk. Zij benadrukt dat de overheid een “niet-autoritaire houding” aan de dag moet leggen en door uitruil en onderhandeling tot gemeenschappelijke conclusies komt voor een gedeeld probleem. Anderen wijzen juist op de effectieve invloed van een meer verticale incentivesturing vanuit het perspectief van de shadow of hierarchy. De dreiging van interventie of regulering kan actoren tot bepaalde (nieuwe) samenwerking aanzetten, en kan worden beschouwd als “incentive steering” (Nederhand et al., 2014: 7). Scharpf (1994: 35) waarschuwt dat louter horizontale vormen van zelf-coördinatie problemen opleveren om politieke actie te harmoniseren zodra verschillende partijen een gezamenlijke koers willen uitzetten met uiteenlopende belangen, en zeker bij pogingen om overeenstemming te bereiken over “the distribution of benefits and costs”. Metagovernance uitgeoefend in de shadow of hierarchy, dus met een zekere dreiging of disciplinerende vanuit de machtspositie van de overheid, kan dus ook bijdragen om zelforganisatie aan of bij te sturen.

Het kan voorkomen dat een op het eerste gezicht faciliterende rol van de hands-off metagovernor, moet wijzigen omdat er op een bepaald moment in het proces een meer sturende rol van de overheid wordt gevraagd. En andersom geldt dat van aanvankelijk strak opererende overheid, na verloop van tijd moet terugtreden en meer moet loslaten. Bij het schakelen tussen dit soort rollen, spelen de boundary spanners een belangrijke rol. Zij zijn tevens van belang om interacties tot stand te brengen tussen het initiatief, de overheid en andere actoren.

2.5.2 Boundary spanning

Bij boundary spanning-activiteiten gaat het om inspanningen van sleutelpersonen in het netwerk die in staat zijn verbindingen aan te gaan met andere leidende personen om zo informatie en ideeën te ontsluiten en hulpbronnen aan te boren (Van Meerkerk et al., 2012; Nederhand et al., 2014). Boundary spanners zijn verbindende individuen die over hun eigen (organisationele) grenzen durven kijken en oplossingen kunnen vinden en aandragen buiten de institutionele of organisationele

begrenzings heen. Letterlijk vertaald overbruggen boundary spanners dus grenzen. Zij kunnen zich onder alle actoren bevinden in het netwerk; in dit onderzoek concentreren wij ons, gegeven de onderzoeksvraag, vooral op de boundary spanning-activiteiten van de overheid. Boundary spanners zijn in de literatuur veelal ambtenaren maar kunnen evengoed bestuurders of volksvertegenwoordigers zijn. Wijdeven (2012) wijst op het belang van de persoonlijke contacten tussen “buurtbouwers” en bestuurders die het initiatief vleugels geven. “Er dient een besef te zijn dat een succesvol bewonersinitiatief niet alleen van belang is voor de bewoners, maar óók interessant is voor de bestuurder.” (Wijdeven, 2012: 240). Boundary spanners kunnen behulpzaam zijn om dit inzichtelijk te maken voor de burgerinitiatieven.

Behalve actoren verbinden boundary spanners “emerging rules and roles” binnen informele netwerken (bijvoorbeeld bewonersinitiatieven) aan gevestigde regels en rollen van instituties (Edelenbos & Van Meerkerk, 2011: 11). Zij zijn in staat om financiële en politieke steun te verwerven bij de overheidsorganisatie om de verbinding goed te laten verlopen (Nederhand et al., 2014). Williams noemt de boundary spanners “beleidsmakelaars” maar ook “entrepreneurs in macht” met een gezonde dosis opportunisme (2002: 121). Ze zijn in staat om “onwaarschijnlijke partners” bij elkaar te brengen, door bureaucratische blokkades heen te breken en een andere kijk op zaken te hebben. Wijdeven spreekt van “rugdekkers” die een bypass om de bureaucratie heen kunnen aanleggen (2012). Dit type overheidsfunctionaris komt sterk overeen met de rol opvatting van de eerder aangehaalde Weber 3.0-ambtenaar of, zo stelt Klijn (2008: 1650), met de “policy entrepreneur” in Kingdons stromenmodel. A policy entrepreneur is iemand die probeert de verschillende stromen van problemen, oplossingen en keuzemogelijkheden te verbinden of ze te gebruiken om beleidsvoorstellen te promoten. Dit type overheidsfunctionaris houdt zich bezig met “smart interventions” binnen het netwerk en kunnen nieuwe interactiepatronen tot stand brengen om de uitkomsten in een bepaalde richting te sturen of te helpen sturen. Boundary spanners oefenen daardoor positieve invloed uit op het zelforganiserend vermogen.

Boundary spanners zijn intrinsiek flexibel en kunnen heilzame verbindingen leggen tussen het informele en het institutionele. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de institutionele organisatie haar padafhankelijke houding en gedrag verandert wat soms nodig is om de juiste inzet en steun te kunnen blijven geven aan het zelforganiserend initiatief. Dat speelt zich af op hoger, meer geaggregeerd niveau waarop wij in de volgende paragraaf nader ingaan.

2.5.3 Mutual adjustment

Actoren in een netwerk moet concurreren met elkaar; doorgaans zal niet het idee of de wens van één actor door alle anderen worden overgenomen. Door interactie en feedbackloops zal er naar compromissen, uitruil en samenwerking worden gezocht. Doordat beide of meerdere partijen zich aan elkaar aanpassen, co-evolueren ze binnen het netwerk van zelforganisatie en ontstaat een nieuwe, stabiliserende orde. Volgens Heylighen is er van mutual adjustment sprake als actoren in staat zijn hun acties zo te coördineren dat frictie minimaliseert en synergie maximaliseert (2008: 7). In de woorden van Wijdeven gaat het om “de bereidheid bij instanties om in het redeneren steeds opnieuw te starten vanuit de situationele logica en de logica van het initiatief, en vervolgens bereid te zijn (let wel: waar het kan) de speelruimte te zoeken in de eigen institutionele logica en bijbehorende procedures.” (2012: 232).

Zoals ook de literatuur over co-productie liet zien, speelt de flexibiliteit van overheidsorganisaties een grote rol bij het al dan niet laten welslagen van participerende initiatieven van burgers. De mate van openheid van politici en beleidsmakers richting burgers als co-producenten van beleid, alsmede de institutionele ruimte om burgers uit te nodigen of “binnen te laten”, zijn belangrijke factoren voor co-productie van beleid (Voorberg et al., 2013).

Voor zelforganisatie is dat niet anders; het ontstaan van nieuwe structuren zet de bestaande, geïnstitutionaliseerde structuren onder druk (Van Meerkerk et al., 2012), zeker als zij worden uitgedaagd om te veranderen of in termen van de complexiteitstheorie “feedback” krijgt. Dit soort aanpassingen kunnen cruciaal zijn in complexe systemen, stelt Stacey (1995: 483): “When a system is in this state agents are constrained by their decision rules and behavioral scripts, but the choices they make within those constraints can have major consequences.” Volgens Scott (2012: 343) achten veel beleidsmakers zich superieur aan burgers, en voelt de hiërarchisch en institutioneel georganiseerde overheid zich ongemakkelijk bij het onvoorspelbare en oncontroleerbare karakter van zelforganiserende burgers. Een andere houding kan zorgen voor het loslaten van “basic institutional features such as path dependency and stickiness.” (Duit & Galaz, 2008: 329).

Een overheid die wordt geconfronteerd met zelforganiserende structuren zal dus een grote mate aan flexibiliteit aan de dag moeten kunnen leggen om rollen, houding, gedrag en strategische frameworks zonodig aan te passen (Comfort, 1999; Van Meerkerk et al. 2012). Van Meerkerk et al. tonen in hun multiple case study aan dat een wezenlijke verandering van de lokale overheid van een oorspronkelijk initiërende en besluitvormende houding naar een faciliterende rol private partijen en burgers konden aanzetten om een nieuwe, innovatieve rol te spelen bij stadsvernieuwing in Groot-Brittannië (2012: 1649). De overheid zorgde in dit geval voor ruimte voor initiatief door zelf een stap terug te doen. De mate waarin de nieuwe structuren zich in het netwerk kunnen aanpassen zijn dus van groot belang. De nieuwe structuren van lokale stakeholders moeten zich gedekt weten en samenvallen door aanpassing van geïnstitutionaliseerde rollen van andere actoren in het netwerk; bijvoorbeeld de andere rol van ambtelijke afdelingen van een overheidsorganisatie of de nieuwe kaderstellende rol van de politiek (e.g. Nederhand et al., 2014). Door dit soort aanpassingen geeft de overheid sturing aan de ontwikkeling van zelforganiserend initiatief.

2.6 Conditie voor zelforganisatie

Behalve de impliciete en expliciete sturing van de overheid zijn er ook (externe) condities die invloed hebben op het zelforganiserend vermogen. Het gaat dan om voorwaarden die binnen het zelforganiserend netwerk zelf of in de omgeving aanwezig zijn en invloed hebben op het ontstaan c.q. de werking van het zelforganiserend collectief. Twee veel terugkerende condities in de literatuur die wij hieronder uitwerken, zijn de onvoorziene, versturende gebeurtenis (“triggering event”) en de stabiliteit van het zelforganiserend netwerk zelf.

2.6.1 Triggering event

Bij zelforganisatie ontstaat een nieuwe orde door interacties, verbindingen en dynamiek die zich spontaan kan voordoen als gevolg van een zekere verstoring in het bestaande systeem (Nederhand et al., 2014:4; Duit & Galaz, 2008: 313). Een trend of plotselinge gebeurtenis waardoor mensen kansen of juist bedreigingen zien, kan leiden tot de vorming van een nieuw netwerk van actoren of juist aanpassing van bestaande relaties, acties en percepties (Van Meerkerk et al., 2012: 1648). Zo’n verstoring kan worden begrepen als een triggering event.

Een voorbeeld van een triggering event kan het voornemen van een gemeente zijn om een zwembad te sluiten, wat burgers ertoe kan aanzetten om een collectief te vormen dat de exploitatie met vrijwilligers overneemt. Een dergelijk gebeurtenis triggert actoren in een bepaald netwerk en zorgt ervoor dat er nieuwe interacties ontstaan die er op hun beurt voor kunnen zorgen dat zich een nieuwe structuur voordoet. Een triggering event maakt dat bestaande verhoudingen en posities in een netwerk veranderen, die er zonder deze gebeurtenis waarschijnlijk niet was geweest.

In hun studie naar zelforganisatie bij stadsvernieuwing in twee steden in Groot-Brittannië vonden Van Meerkerk et al. dat de initiatieven niet zozeer ontstonden uit een tevoren bedachte opzet van stadsvernieuwing, maar veeleer een reactie waren van bewoners en andere stakeholders op het moment dat de identiteit van het stadsdeel plotseling onder druk kwam te staan. In het ene geval ging het om verloedering van een stadsdeel met een dodelijke vechtpartij als trigger, in de andere case kwamen bewoners in het geweer omdat er plannen waren om historisch waardevolle panden te slopen. Wijdeven (2012: 241) beschrijft in zijn casestudy soortgelijke gevallen en spreekt van een “sense of urgency” bij burgers dat zaken stevig moeten veranderen.

In relatie tot de variabele “incentives” is het goed op te merken dat het bij een triggering event nadrukkelijk gaat om een onvoorziene gebeurtenis zonder doelbewuste intentie van een van de actoren, inclusief de overheid, om zelforganisatie te activeren, stimuleren dan wel te faciliteren. Is in het bovenstaande voorbeeld de intentie van de overheid om het zelforganiserend vermogen uit te lokken door een zwembad te sluiten dan spreken we over “incentive steering”, dus een bewuste prikkel van overheid.

2.6.2 Stabiel netwerk

De zelforganisatie vereist veelal nieuwe interacties en verbindingen en een samenwerking van vrijwilligers die er voorheen niet was. De stabiliteit van zo’n nieuw netwerk is cruciaal om de samenwerking te laten slagen. Het sociale weefsel in een buurt kan fungeren als een “infrastructuur voor zelforganisatie” (Nederhand et al., 2014: 4). Het maakt dat betrokkenen een gevoel van “erbij horen” krijgen (“sense of belonging”), en dat stimuleert participatie in zelforganiserende initiatieven. Eenmaal aangehaakte deelnemers moeten het gevoel hebben dat zij erbij horen en dat hun inbreng ertoe doet: “Ze moeten zich op hun gemak voelen bij de mensen om hen heen en niet het idee hebben dat ze iets moeten of juist iets niet mogen.” (Huygen et al., 2012: 34).

Om de ontluikende samenwerking te laten slagen, is een open houding van de onderlinge participanten noodzakelijk en onderling vertrouwen. Bij vertrouwen maken Huygen et al. onderscheid tussen: vertrouwen in termen van wederkerigheid, dus vertrouwen geven maar ook krijgen (“mutual trust”), en vertrouwen in termen van geloof dat het initiatief ertoe doet (“faith”). Deze laatste zouden we drive kunnen noemen. Er is sprake van een collectief geloof binnen het netwerk dat samenwerking leidt tot een “reasonable pay off” (Milward & Provan, 2000: 372).

Ook de mate van maatschappelijk kapitaal dat aanwezig is in zo’n netwerk, of een sociale infrastructuur, bepaalt de stabiliteit van het netwerk en is daarmee van invloed op zelforganisatie (Nederhand et al., 2014; Van der Zwaard & Specht, 2013). Maatschappelijk kapitaal zijn karakteristieken en competenties van een groep of buurt die participanten in staat stelt om gezamenlijk effectief te opereren. Opleiding, een gedeelde geschiedenis, toegang tot instituties, middelen als geld en vrije tijd zijn belangrijke factoren.

Niet alleen vitale relaties onderling versterken de stabiliteit: ook de relaties tussen actoren in zelforganiserende netwerken met de institutionele organisaties zijn van belang, zeker bij complexe planning- en governanceprocessen. Stabiele relaties leiden tot samenwerking en vertrouwen tussen interafhankelijke actoren en bijgevolg tot meer legitieme en effectieve beleidsoutputs (Van Meerkerk et al., 2012: 1633).

Hoofdstuk 3. Onderzoeksdesign

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen wij aan de hand van het theoretisch kader in hoofdstuk 2. tot een conceptueel model voor ons onderzoek. Vervolgens worden de variabelen in het model nader gedefinieerd op grond van de eerder behandelde definities en beschrijvingen. In de operationalisatie vertalen wij de verschillende variabelen naar meetbare indicatoren. De methode van onderzoek wordt in paragraaf 3.5 besproken aan de hand van de methodologie en caseselectie. Dit hoofdstuk sluit af met een verantwoording voor de onderzoeksopzet in termen van betrouwbaarheid en validiteit.

3.2 Conceptueel model

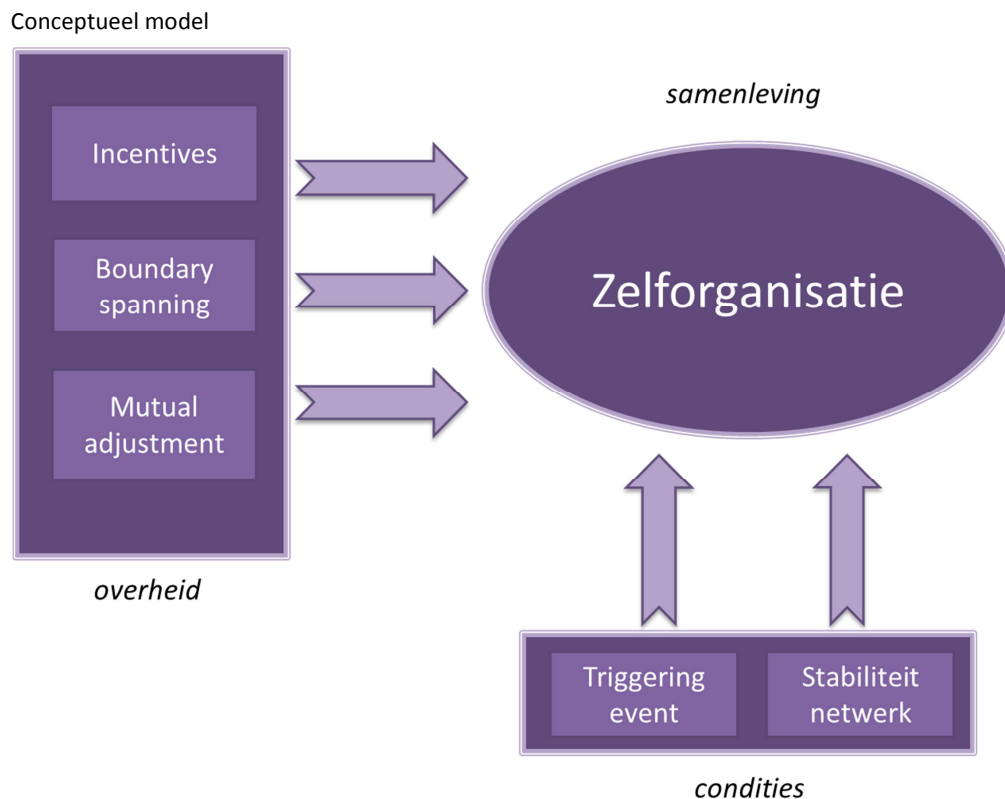
In het theoretisch kader zagen we dat sommige auteurs zelforganisatie ideaaltypisch definiëren als volledig spontane en autonome initiatieven die zonder druk van buitenaf opkomen. Zelforganisatie ontstaat dan als (nieuwe) orde uit chaos. Boonstra & Boelens (2011) bijvoorbeeld spreken van initiatieven die ontstaan, los van overheidsdoelen of druk van die overheid. Vaak is er voor die spontane eruptie een triggering event nodig, een verstorende gebeurtenis in het netwerk die mensen bij een gedeeld gevoel van urgentie aanzet tot actie. Een andere externe factor of conditie die zelforganisatie kan laten ontstaan en vervolgens voor bestendiging zorgt, is de stabiliteit van het burgerinitiatief. Het gaat dan om sterke relaties en onderling vertrouwen tussen de vrijwilligers, een collectief geloof in het te bereiken doel en maatschappelijk kapitaal om het gewenste doel te *kunnen* bereiken. De verwachting is dat een stabiel netwerk en de triggering event een positieve invloed hebben op de vorming van zelforganisatie, en het stabiel netwerk verder positief doorwerkt in de (professionele) ontwikkeling van het burgerinitiatief.

De centrale zoekt verder antwoord op de vraag welke interne factoren met betrekking tot sturing van de overheid invloed hebben op zelforganisatie. Hoewel sturen op zelforganisatie paradoxaal klinkt, geeft de literatuur aan dat inzet vanuit de overheid nodig kan zijn en soms zelfs noodzakelijk is (e.g. Nederhand, 2014). De metagovernance-benadering van Sörensen (2006) bood inzicht in de verschillende vormen van incentivesturing. Het gaat er om dat de incentives van de overheid doelrealisatie van de “self governing actors” ondersteunen, stimuleren, begeleiden en promoten, met de aanvulling dat metagovernance ook een directieve, disciplinerende inzet kan betekenen om de uitkomst te beïnvloeden (Scharpf, 1994; Whitehead, 2003).

Sörensen noemt metagovernance een overkoepelend concept voor de uiteenlopende interventies van de overheid bij “regulating self-regulation”. Daarbij moet de overheid voortdurend keuzes maken en schakelen tussen enerzijds “ruimte laten” en anderzijds “faciliteren” (Wijdeven, 2012). Boundary spanners spelen daar volgens de literatuur een belangrijke rol bij omdat zij vitale verbindingen kunnen leggen tussen het overheidsapparaat en het burgerinitiatief. Vanuit hun interacties zien zij wat nodig is, en kunnen ervoor zorgen dat er hulpbronnen worden gezocht, bijvoorbeeld in het ambtelijk of politiek-bestuurlijk domein of bij andere stakeholders. In ons onderzoek gaat het om de *activiteiten* van de boundary spanner waarvan een sturende invloed wordt verondersteld op zelforganisatie. Soms zullen inspanningen zorgen voor nieuwe hulpbronnen

of de verbinding aan relevante stakeholders die het zelforganiserend vermogen vergroten, soms dragen de inspanningen bij aan institutionele aanpassingen of het wegwerken van beleidsblokkades.

Zelforganisatie daagt de overheid uit om burgers in de lead te zetten, en daarop zijn veel institutioneel georiënteerde overheidsorganisaties niet berekend (Van Meerkerk et al, 2012: 1649). Volgens Wijdeven gaat het erom dat de overheid "speelruimte" zoekt in de eigen institutionele logica en bijbehorende procedure (2012: 232). De concrete effectuering hiervan, bijvoorbeeld het aanpassen van beleidsregels of -praktijk als reactie op behoeften van het burgerinitiatief, is als beïnvloedende factor opgenomen in het conceptueel model. Een andere houding kan zorgen voor het opruimen van "basic institutional features such as path dependency and stickiness." (Duit & Galaz, 2008: 329). Vandaar dat de mate waarin de overheid zich in zelforganiserende netwerken aanpast van invloed wordt verondersteld op zelforganisatie, en mutual adjustment in het model is meegenomen. Mutual adjustment gaat uit van actoren die zich aan elkaar aanpassen in zelforganiserende netwerken. Ons conceptueel model beperkt zich tot de overheid en de mate waarin zij, bij "feedback" van het initiatief, haar rol aanpast door de beleidspraktijk en institutionele kaders anders in te richten teneinde zelforganisatie ruimte te geven en te versterken.



Het blok "overheid" geeft weer welke drie interne factoren (onafhankelijke variabelen) met betrekking tot sturing vanuit de overheid - in ons geval: gemeenten - invloed hebben op zelforganisatie (afhankelijke variabele). Onder incentives worden de interventies en stimuli begrepen van onder andere Sørensen (2006). Boundary spanning zijn de verbindende en overbruggende

activiteiten van overheidsfunctionarissen om andere relevante actoren en hulpbronnen aan het initiatief te verbinden. Mutual adjustment is de mate waarin de overheid haar beleidspraktijk en institutionele kaders aanpast vanuit een flexibele houding richting het zelforganiserend initiatief. Het blok condities geeft de invloed weer van de externe factoren op zelforganisatie: triggering event en stabiliteit van het netwerk. Zij worden als intrinsiek invloedrijk verondersteld op zelforganisatie/zelforganiserend vermogen. Wij hebben in de literatuur onvoldoende eenduidige aanknopingspunten gevonden over de relaties tussen de onafhankelijke variabelen onderling. Vandaar dat zij als onafhankelijke variabelen in het conceptueel model zijn opgenomen.

3.3 Definities

Zelforganisatie

Uit de eerder beschreven definities voor zelforganisatie zijn spontaniteit en autonomie als sleutelbegrippen naar voren gekomen. Verder hebben wij stilgestaan bij de mate waarin de overheid invloed heeft op de emergentie van zelforganiserende verbanden, en dan specifiek bewonersinitiatieven. Nauw aansluitend bij de definitie van Huygen et al. (2012) komen wij tot de volgende definitie:

Definitie zelforganisatie

Zelforganisatie zijn bewonersinitiatieven die spontaan ontstaan, zich in eerst instantie autonoom ontwikkelen en eventueel in een later stadium verbindingen aangaan met andere partijen, zoals overheden en maatschappelijke organisaties.

Incentives

Wat in vrijwel alle definities of beschrijvingen terugkeert, is dat de overheid prikkels toedient om een ontwikkeling een bepaalde kant op te geleiden en te beïnvloeden. Dat kan in termen van Sörensen (2006) impliciet of expliciet gebeuren, hand-on of hands-off. Wij hanteren de volgende definitie:

Definitie incentives

Incentives zijn prikkels van de overheid om het zelforganiserend vermogen binnen een netwerk te stimuleren of te ondersteunen. Ze kunnen direct of indirect worden toegediend en hebben betrekking op middelen, procesondersteuning en –geleiding of inspirerende verhalen.

Boundary spanning

Op grond van de eerder beschreven karakteristieken van de boundary spanner en diens activiteiten komen wij tot de volgende definitie voor boundary spanning:

Definitie boundary spanning

Boundary spanning is de set aan inspanningen van overheidsfunctionarissen om leidende personen in het zelforganisatieproces aan elkaar te verbinden, op een creatieve manier hulpbronnen aan te boren en steun te verwerven bij de politiek en de ambtelijke organisatie. De boundary spanner tart daarbij zonodig de gebaande paden en vaste institutionele kaders.

Mutual adjustment

Zelforganisatie zet bestaande de bestaande institutionele praktijk niet zelden onder druk. Om het initiatief te kunnen laten bloeien, is het nodig dat de bestaande, padafhankelijke kaders of frameworks zich aanpassen en er tevens een open houding en handelend optreden bij overheidsfunctionarissen bestaat.

Definitie mutual adjustment

De mate waarin de overheid de eigen bestaande institutionele praktijk en kaders aanpast, teneinde het zelforganiserend vermogen in de samenleving te stimuleren en te ondersteunen.

Triggering event

Een triggering event zorgt voor een zekere verstoring het netwerk, in ons onderzoek meer bepaald het bewonerscollectief. Van belang is dat het karakter van de gebeurtenis onvoorzien en willekeurig is, en er geen intentie van derden mee gemoeid is.

Definitie triggering event

Een onvoorzien gebeurtenis, trend of ontwikkeling die bewoners aanzet tot zelforganisatie dan wel tot aanpassing leidt in het reeds bestaand zelforganiserend initiatief. Deze prikkel is onafhankelijk van sturingsdoeleinden van derden.

Stabiel netwerk

Stabiele relaties in het netwerk van het bewonerscollectief en aanwezig maatschappelijk kapitaal maken dat het zelforganiserend initiatief effectiever kan opereren. Een belangrijke factor voor de stabiliteit is onderling vertrouwen in elkaar en een collectief geloof in de toegevoegde waarde van het initiatief zelf.

Definitie stabiel netwerk

De mate waarin bewoners elkaar kennen en vertrouwen, een collectief geloof hebben in de toegevoegde waarde van het initiatief en over voldoende maatschappelijk kapitaal beschikken voor doelrealisatie.

3.4 Operationalisatie

In tabel 3.1 hieronder en de volgende pagina zijn de genoemde definities op een rij gezet, de indicatoren en de vragen die de indicatoren meetbaar maken.

Tabel 3.1

Variabele en definitie	Indicatoren	Vragen
<p><i>Zelforganisatie</i></p> <p>Zelforganisatie zijn bewonersinitiatieven die spontaan ontstaan, zich in eerst instantie autonoom ontwikkelen en eventueel in een later stadium verbindingen aangaan met andere partijen, zoals overheden en maatschappelijke organisaties.</p>	<p>Organisatievorm en -ontwikkeling</p> <p>Spontaniteit/autonomie versus overheidsbemoeienis</p> <p>Verbindend vermogen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - welke vorm van organisatie hebben de bewoners rond het thema? - hoe spontaan is het initiatief tot stand gekomen? - hoe autonoom heeft het initiatief zich kunnen ontwikkelen? - welke verbindingen met relevante actoren heeft het initiatief gelegd?
<p><i>Incentives</i></p> <p>Incentives zijn prikkels van de overheid om het zelforganiserend vermogen binnen een netwerk te stimuleren of te ondersteunen. Ze kunnen direct of indirect worden toegediend en hebben betrekking op middelen, procesondersteuning en –geleiding of inspirerende verhalen.</p>	<p>Middelen</p> <p>Strategische frameworks</p> <p>Procesondersteuning</p> <p>Management by speech</p>	<ul style="list-style-type: none"> - welke middelen heeft de overheid ter beschikking gesteld? - welke strategische frameworks heeft de overheid gemaakt? - welke procesondersteuning heeft de overheid gegeven? - in hoeverre heeft de overheid zich bediend van management by speech en inspirerende verhalen?
<p><i>Boundary spanning</i></p> <p>Boundary spanning is de set aan inspanningen van overheidsfunctionarissen om leidende personen in het zelforganisatieproces aan elkaar te verbinden, op een creatieve manier hulpbronnen aan te boren en steun te verwerven bij de politiek en de ambtelijke organisatie. De boundary spanner tart daarbij zonnig de gebaande paden en vaste institutionele kaders.</p>	<p>Verbindende en overbruggende inzet</p>	<ul style="list-style-type: none"> - welke inzet hebben overheidsfunctionarissen gepleegd om bewoners te verbinden aan relevante actoren? - welke inzet hebben overheidsfunctionarissen gepleegd om hulpbronnen en politiek-bestuurlijke en ambtelijke steun te zoeken? - welke inzet hebben overheidsfunctionarissen gepleegd om buiten traditionele kaders te treden teneinde het zelforganiserend vermogen te stimuleren c.q. te versterken?
<p><i>Mutual adjustment</i></p> <p>De mate waarin de overheid de eigen bestaande institutionele praktijk en kaders aanpast, teneinde het zelforganiserend vermogen in de samenleving te stimuleren en te ondersteunen.</p>	<p>Aanpassingen beleidspraktijk en institutionele kaders</p> <p>Open en flexibele houding</p>	<ul style="list-style-type: none"> - in hoeverre heeft de overheid belemmerende regelgeving, procedures of beleidsblokkades aangepast? - in hoeverre heeft de overheid de traditionele institutionele praktijk aangepast? - in hoeverre heeft de overheid zich open en flexibel opgesteld jegens het zelforganiserend initiatief?

<p><i>Triggering event</i></p> <p>Een onvoorziene gebeurtenis, trend of ontwikkeling die bewoners aanzet tot zelforganisatie dan wel tot aanpassing leidt in het al bestaand zelforganiserend initiatief. Deze prikkel is onafhankelijk van sturingsdoeleinden van derden.</p>	<p>Onvoorziene en/of verstorende gebeurtenis</p>	<p>- is er een onvoorziene, verstorende gebeurtenis of ontwikkeling die de bewoners heeft aangezet tot de vorming van zelforganisatie?</p> <p>- is er een onvoorziene, verstorende gebeurtenis of ontwikkeling die de bewoners heeft aangezet hun reeds gevormde zelforganisatie aan te passen?</p>
<p><i>Stabiël netwerk</i></p> <p>De mate waarin bewoners elkaar kennen en vertrouwen, een collectief geloof hebben in de toegevoegde waarde van het initiatief en over voldoende maatschappelijk kapitaal beschikken voor doelrealisatie.</p>	<p>Gedeelde geschiedenis</p> <p>Gepercipiëerd vertrouwen</p> <p>Maatschappelijk kapitaal</p> <p>Collectief geloof in te bereiken doel</p>	<p>- in hoeverre hebben de bewoners een gedeelde geschiedenis met elkaar?</p> <p>- hoe percipiëren bewoners en betrokken actoren het onderling vertrouwen van de bewoners in elkaar?</p> <p>- in welke mate beschikken de bewoners over voldoende maatschappelijk kapitaal en relaties voor doelrealisatie?</p> <p>- in hoeverre is er sprake van overeenstemming over en/of een collectief geloof in het te bereiken doel?</p>

3.5 Onderzoekopzet en caseselectie

3.5.1 Onderzoekopzet

De opzet van dit onderzoek is toetsend en explorerend van aard. Allereerst worden de theoretische verwachtingen over zelforganisatie getoetst aan de empirie. Onderzoek naar zelforganisatie en windenergie is schaars in Nederland. Wel is er het nodige onderzoek gedaan in het buitenland maar daar worden bestuurskundige concepten veelal buiten beschouwing gelaten. In zoverre is dit onderzoek ook explorerend van aard en tracht het bij te dragen aan een beter inzicht in participerende of zelforganiserende bewonersinitiatieven bij de realisatie van windenergieprojecten.

Bij de keuze van het onderzoeksdesign is gekozen voor vergelijkende case study van windenergieprojecten waarbij burgers een actieve rol spelen of hebben gespeeld bij de realisatie van een windproject. De casestudy is bij uitstek geschikt om één of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie te onderzoeken (Van Thiel, 2010: 99). Van Thiel noemt drie argumenten om te kiezen voor een casestudy. Allereerst is casestudy of gevalsstudie populair in de bestuurskunde omdat het onderzoek zich vaak richt op situaties die actueel zijn en in de dagelijkse realiteit spelen. Dat is bij dit onderzoek naar windenergie en burgerinitiatief duidelijk het geval. De twee andere redenen hebben betrekking op het bijdragen aan een oplossing van een concreet maatschappelijk vraagstuk (in dit geval: zelforganisatie bij windenergie als antwoord op ontwikkelingen en trends in de samenleving) en het bestuurskundig onderwerp dat in zekere zin zeldzaam in verschijning is. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

3.5.2 Criteria caseselectie

Bij het selecteren van geschikte cases is eind 2013 een gesprek gevoerd bij Agentschap.nl waar twee beleidsmedewerkers windenergie ons hebben bijgepraat over participatie-initiatieven bij windenergie. Daarnaast is bronnenmateriaal geraadpleegd op internet om geschikte initiatieven op het spoor te komen. Dit vooronderzoek leverde het inzicht op dat in Nederland redelijk veel cases te vinden zijn waarbij burgers in meer of meerdere mate betrokken zijn bij de realisatie van een

windenergieproject. Steeds meer overheden lijken participatietrajecten op te zetten die verder gaan informeren en raadplegen, en bewoners ook daadwerkelijk willen laten meepraten over locatiekeuzes. Zij geven ontwikkelaars vaak alleen nog toestemming voor plaatsing indien er vergaande participatietrajecten worden opgezet.

Daarbij is financiële participatie de laatste jaren sterk in opkomst (Senter Novem, 2009). De ontwikkelaar ontwikkelt dan een model om de overlast als het ware af te kopen door een lagere energierekening aan te bieden, obligaties of leningen voor het windpark uit te geven of een windfonds in te richten waaruit bepaalde diensten en voorzieningen voor een gemeenschap kunnen worden betaald. De ontwikkelaars zijn hier vaak de partij om het model uit te onderhandelen en uit te voeren; de gemeente stelt dan de randvoorwaardelijke kaders op (Gemeente Amsterdam, 2011). Echter: projecten waarbij burgers het initiatief nemen om tot een windproject te komen, zijn schaars of nog zo jong in ontwikkeling dat ze ongeschikt waren voor empirisch onderzoek, bijvoorbeeld de in 2014 gestarte coöperatie Drechtse Stroom die zes windturbines in Dordrecht wil plaatsen.

Daarnaast zien we vele initiatieven waarbij grondeigenaren zich verenigen in coöperaties, veelal agrariërs (Friesland en Flevoland) maar soms ook bedrijven op een bedrijventerrein, bijvoorbeeld op het voormalig FOM-terrein op de IJ-oever in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2011). Deze cases hebben gemeen dat de burgers niet meer in de lead zijn of in het beste geval weer om betrokkenheid wordt gevraagd door anderen. Ook op dit soort initiatieven richt dit onderzoek zich niet: het gaat om zelforganisatie van burgers waarbij het initiatief bij hen ligt - of in ieder geval in grote mate – en waar een grote mate aan autonomie bestaat om dergelijke projecten op te zetten. Dit is dan ook het eerste criterium geweest: *kleinschalige bewonersinitiatieven die windenergieprojecten in hun nabijheid willen realiseren*.

Dat betekent dus ook dat wij veel “klassiek” georiënteerde windcoöperaties hebben laten afvallen. De coöperaties die soms al decennia geleden zijn opgericht uit ideële motieven en op een bedrijfsmatige en professioneel georganiseerde manier windprojecten *overal* in Nederland opzetten. De omgang met de overheid met dit soort organisaties verschilt niet wezenlijk anders dan van een private ontwikkelaar. Dit onderzoek richt zich op de burgerinitiatieven die zelf in hun directe omgeving iets willen bereiken met windenergie. Dit zijn ook de soort initiatieven waarvan de rijksoverheid het meest verwacht in termen van draagvlak.

Voor het selecteren van het casemateriaal zijn wij uitgegaan van initiatieven die nog redelijk *recent* hebben gespeeld omdat dat de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek ten goede zou komen. Het denken over participatie en windenergie, en de veel sterkere rol voor burgers zelf, is een relatief nieuwe ontwikkeling voor overheden. Juist dit nieuwe denken leidt tot sociale innovatie en nieuwe bestuurlijke arrangementen met burgers. Dit onderzoek richt zich op zelforganisatie en windenergie binnen deze nieuwe context. Het is om die reden dat bijvoorbeeld geen cases zijn geselecteerd als de Friese dorpsmolens die in de jaren negentig zijn ontwikkeld of de Zaanse Energie Coöperatie die sinds 1991 een windturbine exploiteert. Ook het bewonersinitiatief van de Coöperatieve Vereniging Zuidenwind in het Limburgse Neer is om die reden afgevallen waar men in 2011 vier windturbines nabij een bedrijventerrein wist te realiseren na een traject van jaren.

Een derde criterium dat wij hebben gehanteerd is *een zekere schaalgrootte* van het project. Wij hebben gezocht naar voorbeelden van bewonersinitiatieven die een windpark van enige omvang met meer dan één windturbine willen realiseren.

Op grond van deze criteria zijn wij uitgekomen op twee cases van bewonersinitiatieven in Utrecht en Nijmegen: een initiatief waarbij bewoners in deze steden de handen ineen hebben geslagen om een windpark van enige omvang te realiseren, te weten zes respectievelijk vijf windturbines. Omdat de cases in meer of mindere mate aan de criteria voldoen zijn ze goed onderling vergelijkbaar. Daarnaast is er van overheidszijde sprake van een zelfde soort van sturing en facilitering van beide initiatieven. Het enige waarin de cases sterk verschillen is de uitkomst van het genomen initiatief: in Utrecht is het project mislukt en uiteindelijk uit de provinciale Structuurvisie geschrapt, in Nijmegen is zicht op een goede afloop nu met een uitspraak van de Raad van State het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden (Gemeente Nijmegen, 2015). Omdat dit onderzoek zich niet richt op de *uitkomsten* van de zelforganisatie maar de *werking* van het zelforganiserend initiatief zijn de cases, gegeven het voldoen aan boven gestelde criteria, als relatief homogeen te beschouwen en is er aldus sprake van een most similar system design (Van Thiel, 2010: 104).

3.6 Methode en technieken

Het conceptueel model is aan de hand van bovengenoemde cases getoetst. Allereerst is er uitvoerig bronnenonderzoek naar beide cases gedaan. Dit waren schriftelijke en audiovisuele bronnen die via de websites van beide gemeenten en betrokken partners waren te raadplegen. Aan de hand hiervan is een overzicht gemaakt van de belangrijkste mijlpalen van beide projecten om de bestuurlijke, ambtelijke en politieke processen goed in beeld te krijgen. De overzichten zijn als bijlage opgenomen (bijlage 3). De bronnen werden geraadpleegd aan de hand van de eerder genoemde indicatoren zoals uiteengezet in het hoofdstuk operationalisatie. Zo ontstond er een voorlopig beeld hoe de variabelen zich in de cases tot elkaar verhielden en hoe dominant ze leken te zijn.

Vervolgens werd dit inzicht gebruikt voor de interviews met de belangrijkste betrokkenen bij beide projecten. Voor de interviews zijn elf direct betrokkenen geselecteerd. De selectie is tot stand gekomen na raadpleging van de bronnen en voorbereidende gesprekken met de verantwoordelijk projectleider (Utrecht) of initiatiefnemer (Nijmegen). Op deze manier is een lijst samengesteld van de verantwoordelijk bestuurders, betrokken ambtenaren, vrijwilligers van het burgerinitiatief en externe partijen die een belangrijke rol hebben vervuld bij het project c.q. participatietraject. De geïnterviewde personen zijn in bijlage 1. van dit onderzoek opgenomen.

De interviewtechniek was semi-gestructureerd. Aan de hand van de operationalisatie en indicatoren is een reeks vragen samengesteld in de interviewhandleiding die de variabelen behandelen uit het conceptueel model (bijlage 2). De interviewhandleiding is telkens voorafgaand aan alle geïnterviewden toegestuurd opdat men zich goed op het interview kon voorbereiden. De interviews zijn opgenomen met audioapparatuur en uitgewerkt in verslagen. De interviewverslagen zijn vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. Eventuele correcties en aanvullingen zijn doorgevoerd en bijgehouden.

Aparte aandacht is er nog voor het meetmoment van beide cases. Zoals gezegd liep het zelforganiserend initiatief in Nijmegen nog tijdens het onderzoek, terwijl het initiatief met het stranden van het bestemmingsplan in gemeenteraad van Utrecht januari 2014 tot stilstand kwam. Voor Utrecht concentreerde dit onderzoek zich tot aan het sneuvelen van het plan in de gemeenteraad, en de laatste pogingen van Energie-U om de hulp van de provincie in te roepen tot aan november 2014. Voor Nijmegen zijn de interviews gehouden na vaststelling van het bestemmingsplan in oktober 2014 en gedurende het participatietraject waarbij het streven was om

tenminste 500 nieuwe leden te werven voor de nieuwe windcoöperatie. Om nog zoveel mogelijk actuele ontwikkelingen uit de case Nijmegen te kunnen meenemen, is de serie interviews in Nijmegen later ingepland dan Utrecht.

3.7 Betrouwbaarheid en validiteit

De *interne validiteit* is gewaarborgd door allereerst het geschreven en audiovisuele bronnenmateriaal door de bril van de operationalisatie te analyseren. Dat betekent dat het bronnenmateriaal is bekeken aan de hand van de indicatoren en bijbehorende vragen hierbij, waaruit een beeld is ontstaan van relevante momenten van besluit- of procesvorming, samenhang tussen variabelen en hun relatieve kracht. Vervolgens is dit inzicht getoetst in de diverse interviews. Met deze toepassing van triangulatie is de validiteit van de onderzoeksmethodiek vergroot (Van Thiel, 2007).

Voor wat betreft de *externe validiteit* en de generaliseerbaarheid van dit onderzoek is gekozen voor een vergelijking van twee cases. De externe validiteit was vergroot door meerdere cases te vergelijken. Zoals in de paragraaf 3.5 "Onderzoeksopzet en caseselectie" is aangegeven, waren er in Nederland niet meer cases voorhanden die aan de selectiecriteria voldeden. Dat is een beperking voor de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Een uitwijkmogelijkheid had wellicht gevonden kunnen worden bij cases in het buitenland maar dat zou niet binnen het tijdsbestek van dit onderzoek hebben gepast. Bovendien zou deze route vanwege de wezenlijk andere bestuurs- en omgevingscontext nieuwe knelpunten hebben opgeleverd. Niettemin kan aan de hand van deze twee cases en vergelijking daartussen in behoorlijke mate worden voldaan aan de externe validiteit. Daarnaast zijn per case meerdere betrokkenen geïnterviewd zodat een zo accuraat mogelijk beeld naar voren is gekomen per geval.

Verder kan over de externe validiteit nog worden opgemerkt dat bij co-evolutionaire besluitvormingsprocessen de interactie met de omgeving een prominente rol speelt (Gerrits, 2010). Die omgeving zou dan in ons geval ruimer opgevat dienen te worden dan alleen de subsystemen gemeente en bewoners. Het is echter ondoenlijk om alle subsystemen en interacties bij de cases weer te geven en te analyseren. Een onderzoeker moet beargumenteerde keuzes maken en dat is ook gedaan op grond van de literatuur in het conceptueel model en de beargumenteerde keuze om de interactie tussen gemeenten en burgerinitiatieven te onderzoeken. Dat neemt niet weg dat wij de externe invloeden en interacties niet buiten beschouwing hebben gelaten in het empirisch onderzoek en deze een plaats hebben gekregen in de analyse en uiteindelijke bevindingen.

Bij het waarborgen van de *betrouwbaarheid* is het van belang dat de storingsbronnen van databronnen zoveel mogelijk worden weggenomen. Een storingsbron kan zijn dat de onderzoeker data-informatie verkeerd interpreteert. Hierin is tegemoet gekomen door triangulatie en informatie en interpretaties uit de deskresearch te confronteren met de geïnterviewden.

Een andere storingsbron is het geven van sociaal wenselijke antwoorden of onvoldoende openheid van de kant van de geïnterviewde. Voor de case Utrecht gold dat het windpark een afgesloten verhaal is maar dat het project is mislukt. Bij het burgerinitiatief hebben wij gemerkt dat de vrijwilligers teleurgesteld zijn in de gemeente. Het risico bestond dat frustraties hierover de antwoorden te veel zouden kleuren. Wij hebben deze potentiële storingsbron zoveel mogelijk proberen te ondervangen door hoor- en wederhoor toe te passen en mogelijke tegenstrijdigheden

met schriftelijk bronnenmateriaal te controleren. Konden de antwoorden niet geobjectiveerd worden dan hebben wij dit benoemd. Voor Nijmegen is dit eveneens gedaan.

HOOFDSTUK 4 Bevindingen

4.1 Inleiding

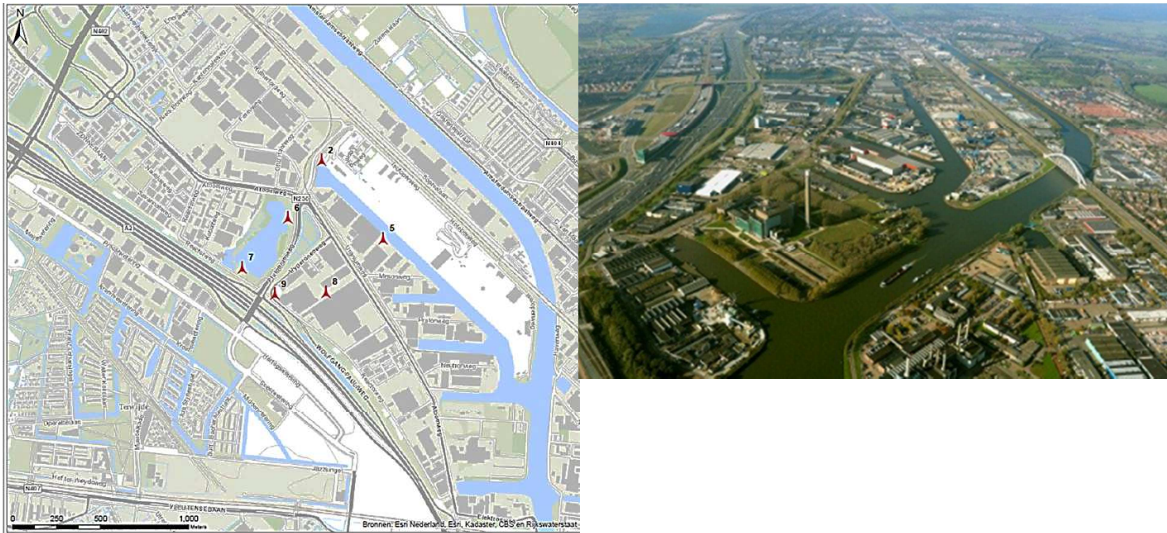
In dit hoofdstuk zullen de bevindingen worden weergegeven in de twee onderzochte cases. Elke case wordt uitgewerkt op grond van de empirische bevindingen langs een chronologische tijdlijn van de belangrijkste beslistmomenten en ontwikkelingen (zie ook bijlage 3.).

4.2 Bevindingen case Utrecht: Energie-U

4.2.1 Proloog

De ideeënvorming om windenergie binnen de eigen gemeentegrenzen te realiseren, begint in Utrecht in november 2007 met een breed gesteunde motie van de raad om tot vergaande verduurzaming te komen in de stad, waarbij windenergie concreet wordt genoemd (Gemeente Utrecht, 2007). Een onderzoek van ingenieursbureau Bosch & Van Rijn concludeert in februari 2010 dat twee locaties in Utrecht goede mogelijkheden bieden voor de realisatie van een windpark: de woningbouwlocatie Rijnenburg en industrieterrein Lage Weide (Gemeente Utrecht, 2009). Lage Weide is een verouderd industrieterrein met een aantal bedrijven in de zwaardere milieucategorie waar al langer wordt nagedacht over revitalisering en een nieuw bestemmingsplan. Het gebied ligt aan de westkant van Utrecht, ingesloten door spoorlijnen, de A2 en het Amsterdam-Rijnkanaal. De eerste woonbebouwing ligt op 600 meter afstand (kaart en luchtfoto 4.2).

Kaart en luchtfoto 4.2



Bron: Structuurvisie Windenergie Lage Weide (Gemeente Utrecht, 2013c).

Op de kaart geven de rode aanduidingen de locaties van de zes windturbines zoals die uiteindelijk in de Structuurvisie Windenergie Lage Weide van 2013 terecht kwamen (Gemeente Utrecht, 2013c). Bij de oorspronkelijke planvorming zouden de windturbines deels geplaatst kunnen worden op de kavels van de bedrijven, waarbij de idee is dat verduurzaming met windturbines het industrieterrein een facelift zou kunnen geven. Lage Weide biedt volgens Bosch & Van Rijn ruimte voor acht tot 13 windturbines.

Het demissionaire college laat verdere uitwerking hiervan over aan het nieuwe college van B&W (Gemeente Utrecht, 2010a). Het nieuwe college, bestaande uit PvdA, Groen Links en D66 waarbij iedere coalitiepartij twee wethouders levert, treedt aan op 16 april. Het collegeprogramma "Groen, open, en sociaal" benadrukt verduurzaming, burgerparticipatie en co-productie. Windenergie wordt nergens genoemd, net zo min overigens als andere vormen van (lokale) energieopwekking.

4.2.2 Oprichting Energie-U

In de aanloop naar de verkiezingen en tijdens de vorming van het nieuwe college, organiseren een aantal Utrechtersamen met de gemeente zogeheten Energiecafés in de stad als onderdeel van de manifestatie "Klimaatstraatfeest 2009-2010". Tijdens zo'n bijeenkomst in mei 2010, oppert Utrechenaar Saskia Kluit het idee om als inwoners van Utrecht een eigen windpark te beginnen. Andere deelnemers reageren enthousiast. Omdat Lage Weide als serieuze kanshebber wordt genoemd in de studie van Bosch & Van Rijn gaan Kluit en enkele anderen in de daarop volgende maanden intensief aan de slag met het uitwerken van een plan en de vorming van een energiecoöperatie.

Op 5 oktober 2010 wordt Energie-U opgericht, dan nog een coöperatieve vereniging met 65 leden die zich volgens de statuten wil bezighouden met milieuvriendelijke energieopwekking, waaronder windenergie (Energie-U, 2010). De vereniging zal later in ledental groeien tot zo'n 900 betalende leden (stand juni 2015, AL). Hoewel Energie-U zich ook met energiebesparing bezighoudt en de promotie van zonne-energie, zal zij vooral bekend worden met het windpark en daarvan ook niet meer los worden gezien, zeggen respondenten. Binnen de vereniging zijn volgens het ingediende planvoorstel van Energie-U "tientallen mensen actief die hun dagelijks brood verdienen met het ontwikkelen, adviseren en realiseren van projecten op het vlak van duurzame energie en energiebesparing" (Energie-U, 2011).

Tijdens de eerste gesprekken met de wethouder en ambtenaren wordt afgesproken dat Energie-U eerst zelf gaat kijken hoe zij partners kan vinden bij het uitwerken van een plan voor het windpark. Het neerleggen van de autonomie bij Energie-U voor de planontwikkeling is een bewuste keuze, en zal in het vervolgproces leidend blijven. Energie-U is weliswaar een burgerinitiatief, voor de planontwikkeling moet zij als een private ontwikkelaar worden beschouwd. Een respondent van de gemeente: "In gesprekken met Energie-U hebben wij altijd duidelijk gemaakt: wij behandelen jullie als een normale marktpartij. Zouden we hen te veel als vrijwilligersorganisatie hebben behandeld, dan hadden we te veel zaken van ze overgenomen. Dan waren we onvermijdelijk met twee petten in het proces komen te zitten."

Eind 2010 roept de gemeente met een persbericht initiatiefnemers op om met plannen te komen voor de realisatie van een windpark op Lage Weide (Gemeente Utrecht, 2010b). De gemeente heeft nog geen concreet kader voor de realisatie van windenergie liggen, ook een nadere uitwerking van Lage Weide ontbreekt. Wel verschijnt begin 2011 het "Programma Utrechtse Energie 2011-2014", met bijbehorend Uitvoeringsprogramma, dat het nieuwe beleid op het terrein van verduurzaming en energie beschrijft (Gemeente Utrecht, 2011a). Het programma haalt windenergie slechts één keer aan als een van de mogelijkheden om de duurzaamheidsambities waar te maken: "We gaan in ieder geval inzetten op (...) windenergie op de genoemde locaties uit het haalbaarheidsonderzoek." (Ibid.). Verder beschrijft het programma dat ze op alle mogelijk vlakken initiatieven voor energieopwekking-

en besparing uit de samenleving wil ondersteunen. Premie-op-actie en een initiatievenfonds worden als de beleidsinstrumenten genoemd.

In deze periode maakt de gemeente een full-time projectleider vrij die verantwoordelijk is voor wind op Lage Weide en als linking pin fungeert tussen de initiatiefnemers, de betrokken afdelingen, de programmamanager, de wethouder en diverse stakeholders buiten het gemeentehuis. Zij zegt gedurende de planontwikkeling voortdurend te hebben geschakeld tussen deze partijen. Zo houden zij en collega's in mei en juni consultatierondes met drie omliggende wijkraden, de drie ondernemersverenigingen op Lage Weide en Milieugroep Zuilen. Er worden eerste afspraken gemaakt over het instellen van een klankbordgroep met adviesrecht, op het moment dat het college verder in zee gaat met Energie-U. Ook opent de gemeente een website met vragen en antwoorden over windenergie in Utrecht en de verkennende planprocedure.

4.2.3 Planvoorstel Energie-U

In een brief op 29 maart 2011 schrijft het college aan de commissie Stadsontwikkeling & Ruimte (hierna: S&R) dat zij verder wil met de doorontwikkeling van Lage Weide (Gemeente Utrecht, 2011b). Het college formuleert drie voorwaarden waaraan de plannen van initiatiefnemers moeten voldoen, wil zij het ruimtelijk planproces faciliteren. Het plan moet aansluiten bij het haalbaarheidsonderzoek om 8 tot 13 windturbines te plaatsen, inzage geven in de financiële en organisatorische risico's en burgers en bedrijven betrekken.

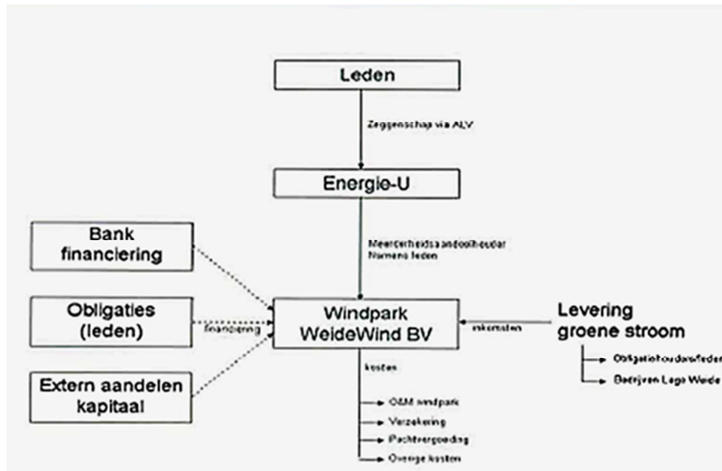
Energie-U heeft dan al in de eerste maanden van 2011 vijftien bedrijven benaderd op Lage Weide om te bezien of zij windturbines op hun bedrijfsterrein willen plaatsen. "Op een enkeling na toonden al deze bedrijven serieuze interesse", schrijft Energie-U aan de gemeente (Energie-U, 2011). Energie-U slaagt er verder in om de samenwerking aan te gaan met professionele marktpartijen. Er is binnen de vereniging "weliswaar veel vakkennis aanwezig" maar de realisatie van een windpark is dermate tijdrovend dat dit niet louter door vrijwilligers kan worden gedragen (Ibid.). Daarom heeft de vereniging via een offerteprocedure hulp uit de markt ingeroepen en drie partijen geselecteerd die onder de naam EcofysRFB een consortium vormen. De bedrijven, allen actief in de realisatie van windprojecten, zijn: Ecofys Nederland, Renewable Factory en Blix Consultancy. Het consortium zal de technische voorbereiding, (proces)ontwikkeling, financiering, bouw en aansluiting voor zijn rekening nemen.

Met name Ecofys levert de nodige technische onderbouwing voor het planvoorstel, "Ontwikkeling Participatief Windpark Lage Weide", dat Energie-U in juni inlevert bij de gemeente. In het financieringsmodel voor het windpark brengen omwonenden en leden van Energie-U kapitaal in met het kopen van obligaties en profiteren zij met het ontvangen van een jaarlijkse rente uit de exploitatie. Energie-U wordt na realisatie van het plan hoofdaandeelhouder van het op te richten Weidewind bv die als ontwikkelingsentiteit moet fungeren (zie schema 4.2 hierna). Er zijn twee varianten uitgewerkt: twee lijnen van elk vier turbines, en een vrije opstelling van 14 turbines. De totale investering bedraagt naar schatting 30 tot 40 miljoen euro, afhankelijk van de gekozen variant en het turbinetype.

In oktober 2011 besluit het college dat het op grond van het planvoorstel verder wil met Energie-U omdat het plan, in tegenstelling tot een concurrerend plan van de private ontwikkelaar, inwoners van Utrecht door middel van financiële participatie in de energiecoöperatie laat meeprofiteren van het windpark (Gemeente Utrecht, 2011c). In de brief aan de commissie S&R geeft de gemeente aan

dat omwonenden en de betrokken bedrijven op Lage Weide nadrukkelijk zullen worden betrokken bij de planontwikkeling: “Een goede planparticipatie achten wij bij dit project van groot belang en is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en ontwikkelaar. De gemeente houdt hierop de regie.”

Schema 4.2



Bron: Voorstel Energie-U (Energie-U, 2011)

Na het principebesluit stuurt de gemeente een wijkbericht met daarin de voorgenomen stappen naar de ondernemers van Lage Weide en naar een groot aantal omliggende wijken. “Utrecht ondersteunt initiatief voor windmolens”, luidt de kop van het artikel. Met “ondersteunt” wordt het faciliteren van het planproces bedoeld.

Energie-U zal vanaf nu veel tijd en energie gaan steken in communicatie en promotie van het windplan. Volgens respondenten ging dat tamelijk “low profile” met “een zaal huren” en voorlichting vanachter “een tafeltje met een kleedje erop”. Energie-U organiseert in het najaar van 2011 vier zogeheten Energie-U cafés waar leden van Energie-U omwonenden en andere geïnteresseerden voorlichten over de plannen. Ambtenaren van de gemeente zijn telkens aanwezig, om de stappen in het ruimtelijk planproces toe te lichten. Ook verantwoordelijk wethouder Mirjam de Rijk zal vaak de rol van de gemeente toelichten.

Tijdens een van deze informatieavonden, eind oktober in de wijk Zuilen, blijkt voor het eerst dat er serieuze weerstand is bij een aantal omwonenden van het bedrijventerrein. De avond verloopt grimmig, en Energie-U én de gemeente krijgen de nodige kritiek te verduren. “De boel ontplofte want het werd ineens heel concreet voor mensen”, blikt een ambtenaar terug. Een aantal omwonenden richt het bewonersplatform Buren van Lage Weide op. Deze actiegroep zal tot aan het einde een doorslaggevende rol spelen in het mobiliseren van weerstand en beïnvloeding van de gemeenteraad en andere stakeholders.

De windturbines waarover gesproken wordt, zijn 100 meter hoog; de rotorbladen meegerekend (“tiphogte”) 150 meter. Omwonenden vinden de zoeklocatie te dicht op de woningen liggen en vrezende horizonvervuiling, geluidsoverlast, slagschaduw en waardedaling van de woningen. Het aanbod van Energie-U om financieel te kunnen meeparticiperen, zal de bezwaren niet kunnen wegnemen, zegt een respondent van de gemeente. “Wij hadden verwacht dat financiële participatie

een mooi instrument zou zijn om tot breder draagvlak te komen, maar het bleek uiteindelijk geen effect te hebben. Mensen zeiden: wat heb ik straks als lid van Energie-U aan een paar tientjes winst terwijl ondertussen mijn huis met duizenden euro's in waarde keldert?"

Het platform beschuldigt de verantwoordelijk wethouder van Groen Links verder van het bevoordelen van Groen Links-vriendjes. Onder andere de voorzitter van Energie-U is al jaren lid van Groen Links en het andere bestuurslid, Hans Botman, is oud-raadslid is voor dezelfde partij. De oud-wethouder: "Het frame van de tegenstanders bestond eruit dat Energie-U niet uit echte mensen bestond maar toch vooral uit leden van Groen Links en duurzaamheidstypes die door mij werden voorgetrokken als Groen Links-wethouder. Dat maakte het lastig voor mij *all the way* te gaan."

4.2.4 Tegenwerking versus realiteitszin

Respondenten van Energie-U herkennen dat. Zij zeggen dat de terugkerende beschuldiging van "vriendjespolitiek" de wethouder zeer voorzichtig maakte en haar in een procesrol duwde, en zij zich minder als aanjager en inspirator kon manifesteren. Niettemin vinden dat respondenten van coöperatie dat de wethouder daar boven had moeten staan en meer risico's had kunnen nemen. "Ze is er niet pal voor gaan staan", zegt de oud-voorzitter, net zo min als het ambtelijk apparaat. Dat heeft volgens haar niet alleen met weerstand van omwonenden te maken maar ook met een institutionele, risicomijdende cultuur binnen de gemeente. De andere duurzaamheidsprojecten van Energie-U, zoals het realiseren van zonnecollectoren op gemeentelijk vastgoed of monumenten, liepen eveneens stuk op bureaucratische muren. "Waar een meer risicodragende rol voor de gemeente was weggelegd, gaf de gemeente niet thuis. We zijn vaak tegengewerkt."

Respondenten van de gemeente verwijten Energie-U op hun beurt onvoldoende realiteitszin of kennis van de politiek-bestuurlijke processen. Er zijn volgens de respondenten diverse sessies gewijd om Energie-U hierin wegwijs te maken, hetgeen bij een normale marktpartij nooit zou zijn gebeurd. "Er was veel onwetendheid." Volgens de gemeente was er voortdurend een misverstand bij Energie-U dat als een college of raad een ambitie uitspreekt dit impliceert dat het onvoorwaardelijk wordt uitgevoerd. De projectleider: "In de raad zat een aantal partijen die zei: het maakt ons niet uit niet uit wie het doet. Politiek-bestuurlijk hadden wij niet de ruimte om daar anders mee om te gaan."

Zo staat bij de VVD maar ook het CDA de kosteneffectiviteit bijvoorbeeld hoog in het vaandel, met de doorvertaling dat de gemeente zo min mogelijk subsidie zou bijpassen bij de ontwikkeling van een windpark. Ook hieruit volgt dat Energie-U weliswaar een burgerinitiatief is maar toch vooral als marktpartij moet worden behandeld. Ook de legitimiteit van wet- en regelgeving speelde een grote rol om positie te bepalen bij de mate van faciliteren. De programmamanager: "We rekken de kaders voortdurend op als dat nodig is om bewonersinitiatief te stimuleren en te faciliteren. Maar bij een windpark met forse impact voor de omgeving ligt dat oprekken anders. Juist zorgvuldigheid is dan van groot belang. Dus we konden Energie-U niet zodanig behandelen dat wij hen voordeel zouden gunnen of dat wij bij de ruimtelijke afweging zouden afwijken van bepaalde procedures. Dan hadden we namelijk een ander bewonersinitiatief, bijvoorbeeld de Buren van Lage Weide, weer benadeeld."

4.2.5 Doorontwikkeling Energie-U

Na het principebesluit houdt Energie-U zich drukker dan voorheen bezig met voorlichting, promotie en ledenwerving. Ook zet men diverse werkgroepen binnen de vereniging op die zich behalve met windenergie ook met communicatie of zonne-energie bezighouden. Energie-U-voorzitter Kluit is ook voorzitter van de werkgroep Wind. Er is de nodige animo bij leden om zeker voor het windpark op

informatieavonden tekst en uitleg te geven, en dat gebeurt dan ook veelvuldig. Ook wordt er druk geflyerd en worden promotieacties opgezet op braderieën of een Koninginnedag. Op de website is nog altijd een professioneel gemaakt promotiefilmpje te zien, inclusief gemonteerde visualisaties van de toekomstige turbines (Energie-U, 2015a).

Volgens respondenten hebben zich in de vereniging of het bestuur nooit conflicten voorgedaan. Wel waren er stromingen van mensen die zón belangrijker vonden dan wind, of dat het bestuur te veel meebewoog met de gemeente. Een respondent van Energie-U: “Maar als er dan na zo’n discussie een besluit werd genomen dan ging ook iedereen ermee aan de slag. De leden waren collectief in hun streven om Utrecht verder te verduurzamen en daar met de realisatie van projecten een bijdrage aan te leveren.”

Respondenten van de gemeente kenschetsen Energie-U als een “gedreven club” met de nodige organisatiekracht. De gedrevenheid sloeg volgens respondenten van de gemeente soms ook wel eens door in “overcommuniceren” of het “creëren van een buzz” als zou Energie-U op verzoek van de gemeente Utrecht een windpark realiseren. De enorme gedrevenheid en overcommunicatie zou volgens sommige respondenten bij de gemeente de weerstand bij de tegenstanders kunnen hebben versterkt.

Naast de communicatie en ledenwerving is het zaak dat de vereniging de grondcontracten rond krijgt met bedrijven op Lage Weide. Zonder grondposities op Lage Weide is het plan kansloos, en dus moeten de vrijwilligers, weliswaar met hulp van hun private partners, zelf onderhandelen over pachtvergoedingen of de aankoop van gronden met in totaal 23 spelers. “Dat was zeer tijdrovend, soms moesten we naar de andere kant van het land reizen om met een eigenaar tot overeenstemming te komen”, aldus de oud-voorzitter van Energie-U.

De gemeente laat dit aan Energie-U zelf over, in een enkel geval wordt soms een bemiddelend gesprek gevoerd. Respondenten bij de gemeente zeggen dat zij het planproces eerder hadden willen opstarten maar dat het lang duurde voordat Energie-U de grondcontracten rond had. “Wij hoopten begin 2012 het planproces op te kunnen starten met Energie-U. Maar daar kwam vertraging in omdat Energie-U moeite had om intentieverklaringen van grondeigenaren om te zetten in harde contracten. De groeiende weerstand in de omgeving bij omwonenden leverde daar geen positieve bijdrage aan.”

Zoals al in het planvoorstel was beschreven zal een ontwikkel-bv de planontwikkeling voor haar rekening nemen, waarin Energie-U en drie geselecteerde bedrijven participeren. Op 6 juli richten Energie-U en het consortium deze ontwikkel-bv op, Weidewind bv, waarbij Energie-U en het consortium ieder 50 procent van de aandelen bezitten. Bij realisatie zal het consortium zijn aandelen aan Energie-U overdoen. De grondcontracten worden gesloten met Weidewind bv. Directeur van Weidewind is voorzitter Kluit van Energie-U (Energie-U, 2012).

In oktober 2012 zijn de grondcontracten rond en kan Energie-U deze overleggen aan de gemeente. Energie-U kan nu de zoeklocaties vrijgeven waar de turbines concreet kunnen worden geplaatst. Van de tien zoeklocaties (en optioneel nog drie extra) liggen er vier op grond van de gemeente Utrecht. Deze locaties worden meegenomen in de onderzoeksfase. De gemeente wil deze gronden ter beschikking stellen voor een marktconforme pachtsom.

Over het beschikbaar stellen van de gemeentegronden wordt stevig onderhandeld. Een respondent van de gemeente: “De grondposities die wij hadden op Lage Weide wilde Energie-U om-niet verkrijgen. Vanuit een burgerinitiatief begrijpelijk maar voor ons was Energie-U een marktpartij”. Het argument van concurrentievervalsing zegt Energie-U nooit te hebben begrepen. De opbrengst, na afdracht aan de financieel participerende leden, zou namelijk “niet in de zakken van de leden of bestuurders verdwijnen”, stelt de oud-voorzitter: “Wij zijn een burgerinitiatief en onze revenuen zouden terugvloeien in een Energiefonds waarmee wij een bijdrage zouden leveren aan andere energie- en verduurzamingsdoelstellingen van de gemeente.”

4.2.6 Planproces en onderzoek

In een fase waarin het verzet zich stevig in de stad heeft verankerd met als boegbeeld het platform Buren van Lage Weide, begint in oktober 2012 de formele onderzoeksfase. Daarvoor stelt het college het zogeheten “Startdocument Planproces” vast. Een milieueffectrapportage (plan-MER) en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) moeten leiden tot de onderbouwing van de Structuurvisie voor wind op Lage Weide. Ook wordt een nulmeting geluid uitgevoerd en zal gezondheidsadvies worden ingewonnen (Gemeente Utrecht, 2012).

De kosten voor de plan-MER, MKBA en nulmeting geluid worden begroot op 200.000 euro. Deze kosten komen voor rekening van de gemeente en worden betaald uit het Programma Utrechtse Energie. De kosten voor het opstellen van de Structuurvisie en voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming (waaronder het participatietraject) worden eveneens begroot op 200.000 euro en komen voor rekening van Energie-U. Omdat Energie-U deze kosten pas kan dragen als het project is gerealiseerd, besluit de gemeente deze som voor te financieren uit het Programma Utrechtse Energie, onderdeel “leningen aan bedrijven” (Ibid.).

Op 13 november wordt de raad geconsulteerd over het principebesluit met een zogeheten raadsinformatieavond. In deze periode organiseert de gemeente diverse inloopavonden voor omwonenden en belanghebbenden om de planvorming toe te lichten, en waar ook Energie-U haar verhaal kan doen.

Vanaf juni 2012 heeft de gemeente een Klankbordgroep ingesteld onder leiding van een externe procesbegeleider. De Klankbordgroep zal over de diverse onderzoek advies uitbrengen. Ze bestaat uit vertegenwoordigers van omliggende wijkraden, ondernemersvereniging Lage Weide en natuur- en milieuorganisaties. Actiegroep Buren van Lage Weide wenst geen zitting te nemen in de Klankbordgroep. Energie-U is toehoorder in de Klankbordgroep en biedt in praktijk tegenwicht aan geuite bezwaren die leden naar voren brengen. De rol van toehoorder vindt Energie-U discutabel. “Wij waren niet vertegenwoordigd als Utrechtse burgers die wind wilden, maar als ontwikkelaar”, aldus een van de respondenten van Energie-U.

De gemeente raadpleegt wel vaker betrokken of omwonenden bij een ruimtelijk project en beziet dan, op grond van de in 2010 vastgestelde Participatienota, welk niveau van participatie wenselijk is (Gemeente Utrecht, 2010b). De participatienota onderscheidt niveaus van participatie die lopen van informeren, raadplegen, adviseren tot co-produceren. De Klankbordgroep voor Lage Weide functioneert op participatieniveau 3, oftewel adviesrecht waar het college alleen beargumenteerd van kan afwijken.

De Participatienota en Klankbordgroep zijn achteraf gezien niet geschikt gebleken voor de realisatie van een windpark, vindt de oud-wethouder. “De Participatienota is geschreven voor advies voor bijvoorbeeld de aanleg van een buurtpleintje. Ik heb de Klankbordgroep ingezet in een poging het draagvlak te verbreden. Al snel werd duidelijk dat een Klankbordgroep met adviesrecht niet werkt als je in een proces zit dat al volledig gepolitiseerd is.” Tijdens de procedure komen er twee wijkraden bij, waarvan de vertegenwoordigers later lid blijken te zijn van actiegroep Buren van Lage Weide. De oud-wethouder: “We zagen dat mensen strategisch zitting namen. Dus eerst zoveel mogelijk zien binnen te halen en vervolgens nog actievoeren tegen het plan.”

In april 2013 stapt de Vereniging van Eigenaren van Lage Weide en de Industrievereniging Lage Weide uit de Klankbordgroep omdat zij vinden dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen voor bedrijven en werknemers. Zij vinden Lage Weide bij nader inzien ongeschikt voor de realisatie van windenergie. Een Klankbordgroep zonder dus deze ondernemersinbreng brengt een maand later advies uit over de voorkeursvariant uit de MER-studie.

De Klankbordgroep spreekt een voorkeur uit voor maximaal vier windturbines, en kan zich vinden in een “zoekrichting” naar maximaal zes windmolens, onder de voorwaarde dat de windmolens geen enkele geluidshinder zullen veroorzaken (Gemeente Utrecht, 2013a). De gemeente gaat mee, door geluidscontouren aan te houden die strenger zijn dan de landelijke geluidsnormen voor windparken. Maar de gemeente kan niet beloven dat de windmolens nooit te horen zullen zijn en houdt niet vier maar zes windmolens aan.

Energie-U vindt dat de gemeente te veel meebuigt met de Klankbordgroep. Dat leidt tot verhitte discussies met ambtenaren en de wethouder, vertellen respondenten. Het aantal windturbines is – tegen de zin in van Energie-U - al teruggebracht naar een voorkeursvariant van zes turbines, en het windpark zal zich moeten conformeren aan strengere geluidsnormen die landelijk zijn voorgeschreven. Een respondent van Energie-U: “Wij waren daar heel boos over. Bij de aanleg van een autoweg worden ook geen strengere normen voor omwonenden aangehouden.”

4.2.7 Vaststelling Structuurvisie

In deze periode van het voorjaar van 2013 organiseert Energie-U “Wij-de-Wind-café’s”, informatiebijeenkomsten met omwonenden en andere geïnteresseerden. Betrokken ambtenaren vanuit de gemeente zijn aanwezig, en ook de wethouder om het planproces en de rol van de gemeente toe te lichten. Wij-de-wind is een communicatieconcept waarmee Energie-U al een tijd bezig is om Utrechtenaren enthousiast te krijgen voor het windpark en (financiële) deelname. Energie-U heeft er een speciale website voor in het leven geroepen waar Utrechtenaren zich met naam en foto kunnen uitspreken voor wind op Lage Weide. Via deze site, Wij Willen Wind, kunnen geïnteresseerden zich ook weer inschrijven bij Energie-U als verenigingslid (Wij Willen Wind, 2014).

Ondertussen organiseert het platform Buren van Lage Weide in deze periode een eigen, drukbezochte informatieavond. Volgens respondenten komt opnieuw tot uitdrukking dat er sprake is van twee kampen in de stad, die elkaar en andere stakeholders met publicaties en via social media bestoken. Energie-U zegt daarbij dat zij zich vaak in een hoek gedrukt voelt, en dat de gemeente zich onvoldoende inspant voor hulp. Respondenten van de gemeente zien dat anders. De programmamanager: “Wij waren geen marketingmachine voor die windmolens. De communicatie was altijd gericht op het zorgvuldig doorlopen van het planproces, er is geen communicatie ingezet om iedereen ervan te overtuigen dat dit project moest doorgaan.”

In juni 2013 neemt het college de voorkeursvariant van zes windturbines in het centrum van Lage Weide uit de MER-studie over, en legt de Ontwerp Structuurvisie Windmolens Lage Weide ter inzage. De molens, met elk een vermogen van 2,5 MW, kunnen stroom leveren aan ongeveer 10.000 huishoudens. De gemeente zal zelf twee grondposities inbrengen, de andere locaties zijn gesitueerd op terrein van vier bedrijven.

Opnieuw organiseert de gemeente in deze periode drie breed opgezette informatieavonden, waaronder in juli het “Stadsgesprek Windpark Lage Weide”, onder leiding van journalist/radiomaker Felix Meurders. In het discussiepanel kruisen Energie-U en de Buren van Lage Weide de degens; wethouder De Rijk is aanwezig, en beantwoordt vanuit de zaal vragen. Voor- en tegenstanders nemen deel aan de discussie, maar de tegenstellingen worden niet overbrugd, zo blijkt uit de videoregistratie (Utrecht, 2013b).

Aan de vooravond van het vaststellen van de definitieve Structuurvisie tekent de gemeente op 16 oktober een Ontwikkelovereenkomst met de ontwikkelentiteit van Energie-U, Weidewind bv, waarin de verrekening van plankosten juridisch worden vastgelegd, het beschikbaar stellen van de grondposities en de betaling van bouwleges. Weidewind bv hoeft de bouwleges pas te betalen nadat het bestemmingsplan en Omgevingsvergunning onherroepelijk zijn vastgesteld. Het gaat hierbij om enkele tonnen. Welke invloed dit heeft gekregen op het zelforganiserend vermogen blijft onduidelijk. Bij respondenten van Energie-U overheerst de perceptie dat de gemeente onvoldoende deed, en bijvoorbeeld weigerde Energie-U vrij te stellen van OZB-aftochten of te hoge pachtvergoedingen voor de gemeentepercelen in rekening wilde brengen. Volgens de gemeente was de pachtvergoeding wel degelijk marktconform en wordt OZB nooit kwijtgescholden.

4.2.8 Doek valt

Veertien dagen na de Ontwikkelovereenkomst stelt het college de Structuurvisie Windmolens Lage Weide definitief vast. Er zijn 1112 zienswijzen ingediend waarvan het merendeel negatief van aard is. In de begeleidende brief aan de commissie S&R schrijft het college dat in het college drie van de zes wethouders niet met het windplan hebben kunnen instemmen (Gemeente Utrecht, 2013c.). Het gaat om de twee wethouders van D66, en één wethouder van de PvdA. Zij vinden dat er onvoldoende draagvlak is in de stad. De twee wethouders van Groen Links en de tweede wethouder van de PvdA stemmen voor. Samen met de steun van vertrekkend burgemeester Aleid Wolfsen is dat net genoeg om het voorstel in het college aan een meerderheid te helpen.

In de Structuurvisie die nu voorligt, heeft de gemeente de eisen voor beperking van de geluidsoverlast verder aangescherpt. Daarmee komt volgens Energie-U een rendabele business-case in gevaar en dit laat voorzitter Kluit dan ook weten aan de raadsleden (Gemeente Utrecht, 2013d). Energie-U wil dat het oorspronkelijke regime uit de ontwerp-Structuurvisie wordt gehandhaafd. Ook beklagt de voorzitter zich over de institutionele houding van de gemeente bij het faciliteren van andere projecten van Energie-U. Ze noemt het “zeer zorgwekkend” dat van de 5 grootste activiteiten waar Energie-U mee bezig is “alleen die onderdelen lopen waar we niet afhankelijk van de overheid zijn”.

Op 26 november 2013 vindt behandeling van de Structuurvisie plaats in de commissie S&R. Coalitiepartners D66 en PvdA keren zich tegen het plan. De PvdA-woordvoerder noemt het participatietraject “nogal mislukt”. “Het is de wethouder niet gelukt aan de werkelijke zorgen van de stad tegemoet te komen.” (Gemeente Utrecht, 2013e). De VVD wil weten in welke omvang de

begrote 400.000 euro aan plan- en participatiekosten zijn overschreden. Voor het CDA is het nieuw dat plankosten worden voorgeschoten en verlangt van de wethouder een overzicht van projecten waar dit eerder is gebeurd.

Tot slot is er de nodige verwarring over een “voorgenomen voorbereidingsbesluit” van Provinciale Staten van Utrecht een dag eerder, dat mogelijk moet maken dat Lage Weide uit de Provinciale Structuurvisie wordt geschrapt. De provincie wil hiermee voorkomen dat als het plan sneuvelt in de raad van Utrecht, Energie-U de provincie op grond van de Electriciteitswet kan dwingen een Provinciaal Inpassingsplan te maken, aangezien de locatie nog altijd is opgenomen in de Provinciale Structuurvisie (Provincie Utrecht, 2013). Wethouder De Rijk toont zich verrast over de gang van zaken bij de provincie. Zij laat desgevraagd weten dat hierover geen contact is geweest met haar of de gemeente. Zij stelt vast dat de provincie zich “onttrekt aan haar verantwoordelijkheid” door de afspraken met het Rijk over de windopgave (65,5 MW opgesteld windvermogen in 2020) kennelijk niet te willen invullen.

Met alleen nog de steun van Groen Links en de Christen Unie (CU) wordt duidelijk dat het windplan het niet gaat halen. De respondenten zijn ervan overtuigd dat de meeste fracties zijn gezwicht voor het verzet met het oog op de komende raadsverkiezingen in maart 2014. Energie-U pleit daarom opnieuw bij de wethouder voor uitstel van behandeling. Die weigert in de verwachting dat uitstel niets aan de uitkomst zal veranderen.

Hoewel duidelijk is dat het windplan gaat sneuvelen, trekt wethouder De Rijk de Structuurvisie niet in, en volgt in januari 2014 nog behandeling in de gemeenteraad. Er is na de motie in 2007 vóór windenergie zeven jaar verstreken dat de voltallige gemeenteraad zich uitspreekt over windenergie binnen de eigen gemeentegrenzen. In retrospectief zeggen respondenten van Energie-U dat zij nooit hadden moeten accepteren dat de voltallige raad zich pas in zo'n laat stadium over het windplan zouden uitspreken. “We hadden eerder het mandaat van de raad bij een aantal belangrijkste beslismomenten moeten eisen. Dan had men minder makkelijk kunnen terugonderhandelen.”

Fracties en wethouder wisselen nagenoeg dezelfde standpunten, al zijn de verwijten tussen de diverse fracties over en weer steviger, zo blijkt uit het verslag van de raadsvergadering (Gemeente Utrecht, 2014a). De ene fractie pleit nu voor zonne-energie, de ander voor energieopslag en weer een ander voor energiebesparing. Alleen Stadspartij Leefbaar Utrecht (SLU) waagt zich aan zelfreflectie met de opmerking dat de duurzaamheidsambities te vrijblijvend zijn vastgesteld in de raad. “De raad heeft het college op pad gestuurd, en zou wel zien wat het zou worden.” De oud-wethouder bevestigt dit tegenover de onderzoeker. “Hoe het moest, wist niemand. Het was: windenergie als een leuk ideetje of zo. Misschien hebben we ons in Utrecht onvoldoende gerealiseerd wat dat betekende en de realisatie van windenergie onderschat.”

Over het inrichten van het participatieproces zegt wethouder De Rijk in de raad dat dit voor haar “een van de grootste puzzels” is geweest. “De vraag is wie de participatie moet organiseren als er in de stad initiatiefnemers zijn. Energie-U vond ons eigenlijk te weinig ondersteunend. Hun initiatief paste precies in de doelstellingen van de gemeente, maar toch zijn wij er niet voor gaan lopen. Wij hebben ons zoveel mogelijk neutraal opgesteld. Wij hebben de participatie georganiseerd, maar wij dachten dat dit het beste zou overkomen als de initiatiefnemer de mensen enthousiast maakt.” (Ibid.). Dat is slechts ten dele gelukt, concludeert de wethouder, vandaar dat de gemeente gaandeweg meer ondersteuning bij de communicatie heeft verzorgd. De wethouder geeft aan dat

het project is stukgelopen op draagvlak, en de enige manier om dat goed te meten was waarschijnlijk een referendum in de stad geweest. Het idee wordt weggehoond door coalitiepartner D66.

De VVD vraagt de wethouder nogmaals naar het kostenoverzicht van het gehele plan- en participatieproces. Dat overzicht komt er op 13 maart 2014 in een brief aan de commissie S&R (Gemeente Utrecht, 2014b). De begrote kosten, 400.000 euro, blijken niet alleen met 72 procent overschreden, ook zal de gemeente de voorgeschoten 200.000 euro aan plankosten niet meer terug kunnen vorderen nu het plan niet doorgaat. De gemeente heeft 688.000 euro uitgegeven – 408.000 euro voor de plankosten, 280.000 euro voor de onderzoekskosten. De overschrijdingen zijn het gevolg van extra onderzoek en een breder opgezet participatie- en inspraaktraject.

4.2.9 Epiloog

De provincie Utrecht neemt nu vervolgstappen om de locatie Lage Weide te schrappen uit de Structuurvisie en Ruimtelijke Verordening. Voor dit particuliere punt doorloopt de provincie een formele en relatief zware herzieningsprocedure. Volgens de oud-wethouder heeft zij al die tijd weinig steun ervaren van de provincie, maar de gedeputeerde stelt daar tegenover dat de gemeente weinig contact heeft gezocht met de provincie om een bondgenoot te vinden. Het kwam voor de provincie als een complete verrassing dat de coalitie in de gemeente plotseling draaide. Ook voor de gedeputeerde is duidelijk dat dit met de aankomende raadsverkiezingen te maken had.

Zowel Energie-U als de Buren van Lage Weide lobbyen in 2014 nog bij de provincie voor hun gelijk. Als inspreker bepleiten Energie-U en partner Ecofys in de provinciale vakcommissie in september 2014 het handhaven van de zoeklocatie in Structuurvisie, en doet Energie-U eind oktober nog een formeel verzoek bij de provincie om de gemeente te overrulen met een provinciaal inpassingsplan. Het mag niet baten. De Staten nemen de herziening in november 2014 over, en het inpassingsverzoek wordt afgewezen (Provincie Utrecht, 2014). Energie-U strijkt de vlag: het windplan is definitief van de baan. De gedeputeerde: “Formeel hadden wij als provincie een inpassingsplan kunnen maken maar er lag een politieke afspraak, neergelegd in ons coalitieakkoord, dat er draagvlak moest zijn in de gemeente. Dat was er niet en daarom hebben wij de locatie weer uit de Structuurvisie gehaald.”

In het nieuwe Uitvoeringsprogramma 2015 van de gemeente voor de Utrechtse energietransitie, met een beschikbaar budget van 3 miljoen euro, komt windenergie niet meer voor; de energiedoelstellingen moeten nu gehaald worden uit onder meer zon, biomassa en (rest)warmte). Ook hier ziet de gemeente weer een grote rol weggelegd voor burgers en burgerinitiatieven (Gemeente Utrecht, 2014c).

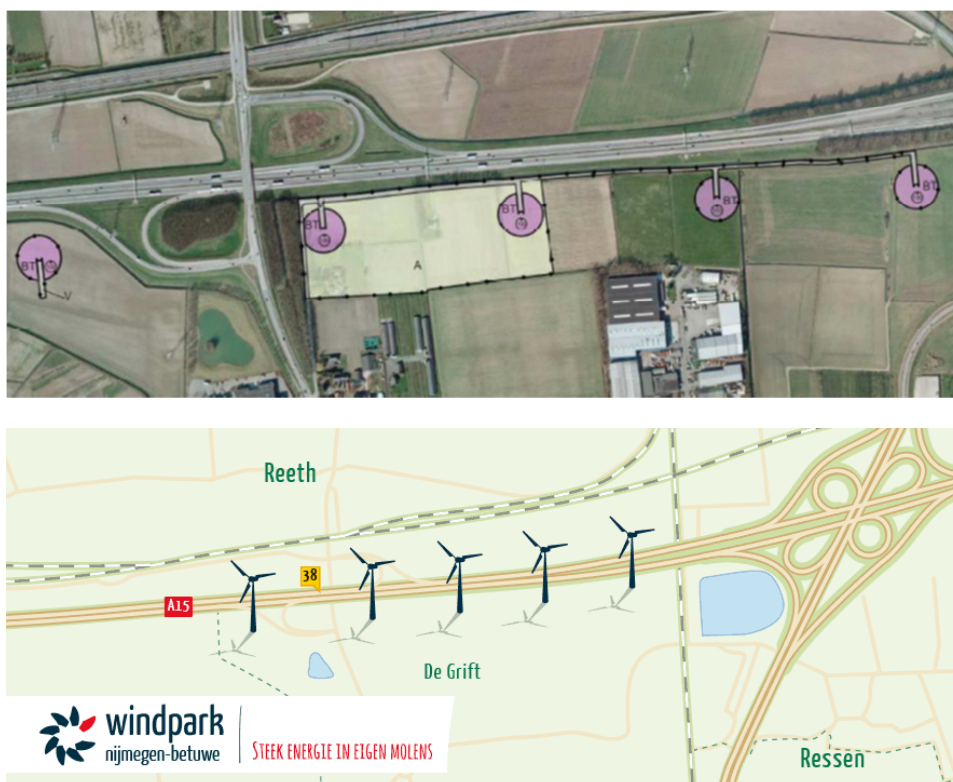
Op haar website zegt Energie-U te blijven ijveren voor een windpark in gemeente Utrecht binnen tien jaar. Op langere termijn heeft Energie-U de ambitie uit te groeien tot een “volwaardig duurzaam energiebedrijf dat eigendom is van de inwoners en bedrijven van Utrecht” (Energie-U, 2015b). Volgens de oud-voorzitter van Energie-U is er na het sneuvelen van het windplan, en ook met het mislukken van projecten voor het uitrollen zonne-energie, de geestdrift bij leden verdwenen om nieuwe initiatieven op te zetten, zegt zij. “De werkgroepen hebben moeite om actieve leden aan zich te binden.”

4.3 Bevindingen Nijmegen: WindpowerNijmegen

4.3.1 Proloog

De ideeën en planontwikkeling om windenergie binnen de eigen gemeentegrenzen te realiseren, gaan in Nijmegen al meer dan twintig jaar terug, zeggen respondenten. Daarbij is altijd de locatie op bedrijvenpark De Grift prominent in beeld geweest, een plek ten noordwesten in Nijmegen pal langs de A15. Om een bijdrage te leveren aan de provinciale doelstelling bekijkt de provincie tot aan 2005, in nauwe samenwerking met de aangrenzende gemeenten Nijmegen, Beuningen, Lingewaard en Overbetuwe, welke zoekgebieden deze gemeenten als regio kunnen aandragen. Dat leidt in 2005 tot een “gemeenschappelijke gebiedsvisie”, feitelijk een *quick scan* waarin eerdere studies nog eens op een rij worden gezet. De plaatsingsmogelijkheden op bedrijventerrein De Grift worden opnieuw als kansrijk bestempeld (Provincie Gelderland, 2005). De locatie heeft een industrieel karakter, naast een snelweg en de Betuwelijn en kent relatief weinig omliggende bebouwing (kaart situering windturbines 4.3).

Kaart situering windturbines 4.3



Bron: Bestemmingsplan Windpark De Grift en MER-studie, (Gemeente Nijmegen, 2014c).

Dat burgers betrokken moeten worden, is een van de uitgangspunten voor de gemeente Nijmegen bij de nadere planontwikkeling. Daarin speelt de in Nijmegen gevestigde Gelderse Natuur- en Milieufederatie (hierna: GNMf) een prominente rol. Begin 2011 organiseert de GNMf een eerste bijeenkomst in Nijmegen-Noord om de animo bij burgers te peilen om mee te participeren in het windproject. Het idee van participatie in de windturbines wordt “positief ontvangen.” (Gemeente Nijmegen, 2012). Eneco is op dat moment de ontwikkelende partij voor het windpark. In een brief

aan de directie van het bedrijf, mede ondertekend door 100 Nijmegenaren waaronder een groot aantal hoogleraren, vraagt de GNMF burgerparticipatie mogelijk te maken in het project.

In dit jaar begint de gemeente Nijmegen op instigatie van wethouder Jan van der Meer een manifestatie rond verduurzaming en participatie, Power2Nijmegen. Een “co-creatieprogramma” om samen met burgers en bedrijven verduurzaming in de stad tot stand te brengen. Tweehonderd burgers en vertegenwoordigers van instellingen en bedrijfsleven bedenken in tal van werkgroepen acties en plannen voor thema’s als wind, zon en warmte waarvan een groot deel later wordt geadopteerd in een uitvoeringsprogramma (Gemeente Nijmegen, 2013b).

De gemeenten Overbetuwe en Nijmegen stellen afzonderlijke bestemmingsplannen op, waarbij zij samenwerken bij het opstellen van de benodigde onderzoeken, het invulling geven aan de MER-procedure en de verwerking van inspraakreacties. Vanuit het nabijgelegen buurtschap Reeth, gemeente Overbetuwe, is het nodige verzet tegen het plan en tekenen bewoners bezwaar aan bij de Raad van State. Die vernietigt april 2012 beide bestemmingsplannen op het onderdeel wind. Naar het oordeel van de Raad van State is er door beide gemeenten ten onrechte volstaan met een MER-beoordeling en is verzuimd een MER-studie uit te voeren.

Ontwikkelaar Eneco trekt zich terug uit het project en ontbindt de intentieovereenkomst met Nijmegen (Gemeente Nijmegen, 2012). Ook voor de gemeente Overbetuwe is de uitspraak een aanleiding om de ontwikkeling te staken. De gemeente Nijmegen zoekt onder aanvoering van Groen Links-wethouder Jan van der Meer naar een doorstart waarmee een begin zal worden gemaakt voor het burgerinitiatief WindpowerNijmegen.

4.3.2 Doorstart windpark

Kort nadat de Raad van State het plan heeft afgeschoten, vinden er diverse gesprekken plaats met de wethouder en de beleidsambtenaar ruimtelijke ordening met de voorzitter en secretaris van de GNMF en de directeur van Izzy Projects, een Nijmeegs bedrijf dat actief is de realisatie van windprojecten. De drie partijen willen zo snel mogelijk door met een nieuwe opzet voor windenergie op bedrijvenpark De Grift. De GNMF-leden zijn goede bekenden van de wethouder, want beiden zijn lid van Groen Links (de voorzitter/directeur stelde zich voor de Statenverkiezingen van 2015 verkiesbaar voor Groen Links in Gelderland). Ook de directeur van Izzy Projects was ooit lid van Groen Links. Afgesproken wordt dat de GNMF en Izzy Projects aan de slag gaan met een plan om te komen tot een burgerwindpark, vergelijkbaar met parken zoals die in Duitsland met participatie van de bevolking worden ontwikkeld.

Er vindt op gezette momenten overleg plaats met de gemeente, waarbij de wethouder en beleidsambtenaar de kaders aangeven. Drie uitgangspunten zijn voor de gemeente leidend: het windplan moet een forse bijdrage leveren aan klimaatambities van Nijmegen, burgerparticipatie moet centraal staan in het project, ook in financiële zin, en de investeringen en opbrengsten moeten zoveel mogelijk in de regio neerslaan.

Begin december leveren de GNMF en Izzy Projects hun planvoorstel in bij de gemeente, waarbij niet alleen de planontwikkeling, financiële haalbaarheid en planning gedetailleerd zijn uitgewerkt maar dat ook een lijvig hoofdstuk bevat met een participatieplan (WindpowerNijmegen, 2012). Essentie van het voorstel is dat er een werk- en ontwikkelentiteit, Stichting Wiek-II, wordt onderscheiden en een op te richten windcoöperatie, WindpowerNijmegen, waarvan Nijmegenaren lid kunnen worden

en op termijn financiële participaties kunnen afnemen (schema 4.3). Stichting Wiek-II, geleid door de GNMF en Izzy Projects, is verantwoordelijk voor de planontwikkeling van het windpark en zal het project *turn key* afleveren aan de windcoöperatie. De coöperatie zal met donaties van leden – aandelen of obligaties, dat is dan nog niet duidelijk – zo’n 30 procent van het eigen vermogen inbrengen. “Het plan is om tenminste 5.000 participanten te werven die het project willen ondersteunen en/of financieel willen deelnemen.” Zij kunnen rekenen op zo’n 6 procent rendement op hun inleg dan wel goedkope stroom. In een later stadium, op het moment dat alle vergunningen onomkeerbaar zijn, zal een project-bv worden opgericht waar de exploitatierisico’s zullen worden ondergebracht en waarvan WindpowerNijmegen – de facto “de inwoners van Nijmegen”, stelt het plan - hoofdaandeelhouder is WindpowerNijmegen zal op termijn zelf een belangrijke rol gaan spelen in de ledenwerving maar stichting Wiek-II zal zeker in de eerste fase alles in het werk stellen om een “grootschalige wervingscampagne” op te zetten.

Schema 4.3



Bron: voorstel Wiek-II “WindpowerNijmegen - Groene stroom van hier”, (WindpowerNijmegen, 2012)

Voor wat betreft het draagvlak, kunnen de initiatiefnemers niet vroeg genoeg beginnen om de omgeving mee te nemen in het plan. “Het draagvlak voor het project moet georganiseerd zijn voordat de inspraakmomenten in het ruimtelijke ordeningstraject manifest zijn. In deze fase is participatie van belang voor het vergroten van draagvlak. Degenen die het project steunen c.q. erin willen participeren kunnen hun steun met velen laten blijken tijdens de gemeentelijke inspraakprocedures zodat de gemeenteraad zijn steun zal geven aan een windpark met voor de lokale windomstandigheden het beste rendement.” (WindpowerNijmegen, 2012).

Voor de communicatie moet er volgens het planvoorstel de volgende rolverdeling zijn: de gemeente houdt zich bezig met voorlichting en inspraak rond de planprocedure, Wiek-II zet zich in voor de

werving van leden en promotie van het windplan. Werving moet in eerste aanleg worden voorzien in Nijmegen-Noord waar ook mogelijk verzet kan komen, en ook de gemeente zal hier snel informatiebijeenkomsten moeten organiseren. “Wiek-II kan daar met zijn ambassadeurs een belangrijke rol spelen, zowel om bewoners te overtuigen over het belang van het windturbineproject als over de voorgenomen participatie.” (Ibid.)

Nog in december stuurt het college een brief naar de raad waarin zij aangeeft positief te staan tegenover het plan, en zij de ruimtelijke planprocedure zal opstarten (Gemeente Nijmegen, 2012). Dat betekent dat er een nieuwe MER-studie zal worden gemaakt en voorbereidingen worden getroffen voor een ontwerpbestemmingsplan. De oorspronkelijke opzet van het windpark De Grift uit 2012 waarbij ook de gemeente Overbetuwe en het aangrenzende bedrijvenpark Park15 is betrokken, moet vooralsnog worden verlaten. Er is geen zekerheid bij beide partners voor medewerking, de gemeente Overbetuwe neemt volgens respondenten een afwachtende houding in. “Wij gaan ons daarom concentreren op de ontwikkeling van windturbines op Nijmeegs grondgebied.” (Ibid.). Op het stadhuis in Nijmegen is de keuze dan al gemaakt, om desnoods zonder Overbetuwe door te gaan maar locaties op het grondgebied van de burens wel mee te nemen in de MER-studie. De oud-wethouder: “Zodat we daar niet nat op zouden gaan.”

In de raadsbrief stelt het college verder dat de doelstelling om in 2045 energieneutraal te worden een grotere inzet vraagt dan alleen de turbines op De Grift. “Wij willen als stad in 2045 energieneutraal zijn, waarmee we vijf jaar voor lopen op de Rijks- en Europese ambitie. Om dit te bereiken zullen alle beschikbare duurzame bronnen ingezet moeten worden. (...) Overige potentiële locaties voor windenergie op het Nijmeegs grondgebied zullen in het project Power2Nijmegen verder onderzocht worden.” (Ibid.).

De gemeente blijkt na de Raad van State-uitspraak niet lijdzaam te hebben gewacht op een planvoorstel van de GNMF. Er is in de voorbije maanden ambtelijk en bestuurlijk verkend wat nodig is voor een doorstart en hoe burgerparticipatie kan worden ingezet. Uit de raadsbrief: “Wij hebben binnen het project Power2Nijmegen en daarbuiten met windenergieontwikkelaars, initiatiefgroepen, de Rijksoverheid (Agenschap.nl), de Provincie en collega-steden met vergelijkbare opgaven besproken wat een goede ontwikkelingsstrategie voor windturbines in Nijmegen zou kunnen zijn. Inmiddels zijn de gronden waarop drie windturbines gerealiseerd worden eigendom van de gemeente, over de vierde plaats zijn afspraken gemaakt om de vierde turbine mogelijk te maken. Dit is een belangrijke succesfactor, zo bleek bij deze gesprekken.” (Ibid.).

Volgens de rechtstreeks betrokken respondenten zijn de lijnen tussen gemeente en initiatiefnemers kort, is er een groot onderling vertrouwen en een drive om er samen uit te komen. De verantwoordelijk wethouder voert minimaal tweewekelijks overleg over de ontwikkeling van het windpark met zijn ambtenaren en soms ook de initiatiefnemers. Hij zegt: “Voor mij was het zaak er druk op te houden. Mijn stelling is dat je van bovenaf moet zorgen dat er onderop iets gebeurt.”

4.3.3 Intentieovereenkomst

In mei worden de Stichting Wiek-II opgericht en de coöperatie WindpowerNijmegen, met statutaire bepalingen zoals in het planvoorstel “WindpowerNijmegen – Groene stroom van hier” was beschreven. De gemeente tekent een intentieovereenkomst met Wiek-II met dezelfde uitgangspunten als uit het planvoorstel (Gemeente Nijmegen, 2013a). De intentieovereenkomst regelt dat de gemeente toezegt alle noodzakelijke stappen te zetten in de ruimtelijke planprocedure,

en Wiek-II belooft dat zij het zogeheten Ontwikkelplan voor haar rekening neemt dat zal ingaan op de technische en economische haalbaarheid. Wiek-II, geleid door de GNMF en Izzy Projects, is een “werkmaatschappij” ter voorbereiding van de latere exploitatie-bv.

In een brief stelt het college de raad op de hoogte van deze intentieovereenkomst. Het college gaat uit van een windpark van 10 tot 15 MW op Nijmeegs grondgebied – vermoedelijk vier tot vijf turbines - met een geschatte investeringslast van maximaal 21,5 miljoen euro (Ibid.). “Dat betekent dat zo’n 9.000 huishoudens lokale windstroom kunnen afnemen.” Opnieuw zet het college nog eens uiteen waarom zij wil kiezen voor een burgerwindpark van deze omvang: een noodzakelijke bijdrage aan de klimaat- en energieambitie, burgerparticipatie om draagvlak en financierbaarheid te vergroten en behoud van lokaal investeringsvermogen.

De coöperatie WindpowerNijmegen moet de financiële participatie gaan verzorgen maar de GNMF, als partner van Wiek-II, zal daarvoor als startmotor fungeren. Daartoe heeft de GNMF een voorstel gedaan voor een publiekscampagne gedaan, en de gemeente honoreert dit met een lening van 80.000 euro. Het geld betaalt de GNMF terug zodra er financial close is bereikt, het moment waarop alle noodzakelijke vergunningen onherroepelijk zijn en Wiek-II leningen bij de bank kan effectueren.

Daarnaast zal de gemeente 400.000 euro aan plan- en onderzoekskosten (waaronder het plaatsen van een windmeetmast) voor haar rekening nemen, maar ook deze kosten worden terugbetaald bij *financial close*. In de plankosten zijn ook de individuele ambtelijke uren verrekend. Het college stelt dat mocht Wiek-II er niet in slagen het project rond te krijgen er met deze procedure een kant-en-klaar bestemmingsplan ligt om windenergie in Nijmegen te realiseren waar andere partijen voor kunnen worden uitgenodigd. Ook met hen kunnen afspraken worden gemaakt over verrekening van kosten en burgerparticipatie.

Intussen heeft de gemeente een maand eerder een meetmast op het bedrijventerrein geplaatst om de windkracht over een langere periode te meten. Op grond van die data kan Wiek-II straks een nauwkeuriger business case maken. De wethouder van Nijmegen entameert een overleg met de gedeputeerde en de wethouder van Overbetuwe. Hij verzoekt de provincie en zijn collega in Overbetuwe zich aan het project te binden en om een bijdrage aan de MER-studie en/of meetmast. Het kost de gemeente Nijmegen 50.000 euro extra om in de MER-studie de plaatsing van 4 extra turbines op het grondgebied van Overbetuwe mee te nemen. Provincie noch Overbetuwe bewegen, zegt de oud-wethouder. “Het antwoord was ‘neen’, en dus hebben wij het allemaal zelf betaald. Wij weigerden ons afhankelijk te laten maken van de provincie of Overbetuwe.” De gemeente Overbetuwe laat de raad weten op het initiatief van de ontwikkelaar van het aangrenzend bedrijvenpark Park15 te wachten, en zal dan een “faciliterende rol” spelen (Gemeente Overbetuwe, 2013).

4.3.4 Vrijwilligers met professionals

Nu de seinen in Nijmegen op groen staan en het planonderzoek in volle gang is bij de gemeente en de initiatiefnemer, kan de coöperatie WindpowerNijmegen van start. Voorzitter van de coöperatie wordt Bart Geenen, een Nijmegenaar die niet ver woont van het geprojecteerde windpark. “Ik zal die turbines straks kunnen zien vanuit mijn huis. Dat ik dus omwonende ben, was een tactische keuze.” Geenen heeft internationaal ervaring met projectontwikkeling voor het Wereldnatuurfonds, maar heeft zijn voorzitterschap in februari 2015 overgedragen vanwege het forse tijdsbeslag.

Er is vanaf de oprichting een brede samenstelling van (bestuurs)leden, al zijn de meesten wel hoger opgeleid en volgens respondenten vinden zij elkaar in een behoefte zelf iets te doen aan verduurzaming en eigen energieopwekking. In de werkgroepen of het bestuur nemen gaandeweg personen zitting die vanuit hun dagelijkse werk kennis en ervaring hebben met bijvoorbeeld projectontwikkeling, financiën of communicatie.

Volgens respondenten is het vanaf het begin een groot voordeel geweest dat er een onderscheid is gemaakt tussen een professionele ontwikkeltak, stichting Wiek-II, en een vrijwilligersorganisatie in de vorm van de coöperatie. De oud-voorzitter: "Achteraf vind ik dat een heel gelukkige opzet. Dit project is zo groot en complex, het gaat om bijna 20 miljoen euro waar je dagelijks mee moet bezig zijn om dat in goede banen te leiden. (..) Dat kun je bijna niet verhapstukken als vrijwilliger."

Volgens respondenten van de GNMF en Izzy Projects waarborgt de stichting Wiek-II de stabiliteit die soms ontbreekt bij een coöperatie van vrijwilligers. "Van tijd tot tijd is er veel rumoer en dynamiek in zo'n coöperatie en dan *matcht* het niet als je richting banken of een Raad van State moet optrekken." In Wiek-II zitten professionals die van 9 tot 5 aan het project kunnen werken en het "overzicht bewaren"; in een stichting is dat makkelijker te organiseren dan in een vrijwilligersorganisatie. "Tegenwoordig lukt het je wel om met vrijwilligers collectief zonnepanelen in te kopen maar hier heb je het over een windpark van tussen de 14 en 18 miljoen euro."

In de beginperiode van de coöperatie zoeken de GNMF en Izzy Projects mensen aan voor de coöperatie in hun Nijmeegse netwerk. Het is in het begin "enorm zoeken" welke rol het bestuur maar ook de coöperatie moet krijgen in het geheel. "Soms merkten we dat het bestuur zich met dingen wilde bezighouden die toch echt aan de projectontwikkelingskant zaten." Er zit ook wel spanning bij de leden die soms twijfelen of Wiek-II met een private partner niet te veel voor eigen gewin aan het werken is, zeggen respondenten. "Maar wij wonen ook in Nijmegen en willen straks onze vrienden en familie hier gewoon onder ogen kunnen komen. En als het mislukt zijn wij degenen die moeten bloeden."

Wiek-II heeft er alle belang bij dat de coöperatie genoeg leden en participanten werft die straks genoeg eigen vermogen inbrengen om het project financieel haalbaar te krijgen. Vanaf oktober 2013 heeft de coöperatie genoeg leden en structuur om ledenwerfacties te beginnen (Gemeente Nijmegen, 2013). Groot discussiepunt is de vorm van participatie. Daar is "ongelooflijk veel gepolder en overleg" aan vooraf gegaan, zeggen respondenten. WindpowerNijmegen had hiervoor in de eigen geledingen een werkgroep in het leven geroepen die tussentijds terugkoppelde aan een klankbordgroep. De vorm van financiële participatie worden nu certificaten waarmee leden straks bij realisatie een aandeel verwerven in de exploitatie-bv. Met zo'n certificaat ontvangt de donateur een deel van een te voren vastgesteld rentepercentage, een ander deel zal worden gestort in een ontwikkelfonds van WindpowerNijmegen voor verduurzaming van de stad. Deze vorm is in februari 2015 in een algemene ledenvergadering vastgesteld. Een respondent van de GNMF: "Daarmee zullen de leden straks niet het gevoel hebben dat Wiek-II ze voor een voldongen feit plaatst." Anders gezegd: investeren in betrokkenheid nu, betaalt zich straks uit in snellere besluitvorming binnen de coöperatie.

WindpowerNijmegen noemt zich bij monde van de oud-voorzitter een "klankbordgroep" voor Wiek-II. "De stichting weet ook niet alles, je houdt elkaar scherp en je past zondig eerder gemaakte keuzes aan. In de loop van de tijd is de coöperatie zich steeds meer een positie gaan verweven in het

hele programma en hebben wij een steeds actievere rol gekregen. Bijvoorbeeld in de discussie hoe de participaties er komen uit te zien.”

Dat geldt ook voor de ledenwerving. Aanvankelijk neemt de GNMF veel werk uit handen met publiekscampagnes maar in de periode dat het ledental groeit - de coöperatie telt nu 900 betalende leden (stand 28 juni 2015, AL) - zet de WindpowerNijmegen steeds vaker eigen acties op. Hoe dat moest, was zoeken, zegt de oud-voorzitter van WindpowerNijmegen. De structuur om zaken uit te zoeken en te coördineren gebeurt in werkgroepen waarbij besluiten worden voorgelegd in het bestuur of in een algemene ledenvergadering van de coöperatie. “Het eerste werkgroepje was communicatie maar dat was geen lang leven beschoren. De werkgroepleden hadden geen duidelijk doel of mandaat. Er was niet duidelijk wat wij wilden, of wat de stichting wilde. Naderhand is de werkgroep opnieuw in het leven geroepen door nieuwe bestuursleden waarvan er een communicatieachtergrond heeft. (...) We zitten nu te denken aan een werkgroep ledenbinding of een aparte tak van de communicatiewerkgroep die zich met de interne communicatie moet gaan bezighouden. Of straks een werkgroep juridische zaken.”

4.3.5 Steun gemeente

Respondenten van Wiek-II en WindpowerNijmegen zeggen dat de gemeente heel duidelijke steun heeft uitgesproken voor het project. “Nijmegen heeft heel duidelijk gezegd: wij weten wat wij willen, wij willen daar een windpark. Wij hebben dus niet zelf de straat op moeten gaan om de gemeente te overtuigen. Dat scheelt enorm, dat is heel veel winst. (...) Er gebeurt ook veel achter de schermen bij de gemeente om het project te promoten.”

Dat komt ook tot uitdrukking in het lidmaatschap van WindpowerNijmegen van de toenmalig verantwoordelijk wethouder en zijn PvdA-collega en ook de verantwoordelijk ambtenaar voor het ruimtelijk planproces. De oud-wethouder van Groen Links: “Ik ben lid van de coöperatie, al vanaf het begin. Ik heb daar nooit vragen over gehad. Dit is Nijmegen – ik kon *all the way* gaan.” Ook de huidige Groen Links-wethouder was in december 2014 aanwezig op de ledenvergadering van WindpowerNijmegen om daar opnieuw steun voor het project uit te spreken.

Volgens de verantwoordelijk ambtenaar voor het planproces zat het met het politiek draagvlak vanaf het begin goed. Wel moest hij het gemeentelijk Ontwikkelingsbedrijf, verantwoordelijk voor grondexploitatie en grote gebiedsontwikkeling, overtuigen van het plan omdat zij het niet meteen als haar taak zag vijf windturbines in een vrij veld te plaatsen en dit project niet paste in de gangbare manier van grondexploitatie. Pas toen het kon worden ingepast in een industriële omgeving “sprong de afdeling op de tandem”. Betrokken ambtenaren zagen hun rol als het “faciliteren van het proces”, en het soms “over de grens heen adviseren.”

4.3.6 Weerstand

De GNMF, zeggen alle respondenten, heeft een doorslaggevende rol gespeeld bij het overbruggen van weerstand en zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak in Nijmegen en omgeving. Het meeste tegenstand zit even ten noorden van de A15 in het buurtschap Reeth, gemeente Overbetuwe, waar een verzetshaard van omwonenden in 2012 al zorgde voor het stranden van het bestemmingsplan bij de Raad van State. Maar ook in de rest van Overbetuwe en delen van Nijmegen-Noord spreken omwonenden zich uit tegen het plan. De strategie van de GNMF is om al in een vrij vroeg stadium, nog voor de formele planvorming, met de voorzitters van de wijkraden te gaan

praten. Vaak nam de GNMF dan ook een bestuurslid mee van WindpowerNijmegen, bijvoorbeeld de oud-voorzitter die zelf als direct omwonende het plan en deelname aan de coöperatie promoot.

De secretaris van de GNMF: “We zaten soms in de huiskamer van die voorzitters. Je kent die mensen nog omdat we al eens eerder als GNMF projecten hebben gedaan. Mijn les is: nog voordat er sprake is van een plan, gaan praten met omwonenden. Vaak wordt er pas gecommuniceerd als mensen het gevoel krijgen dat er al een besluit is genomen. Coöperaties hebben de neiging in hun eigen duurzaamheidskringetje rond te draaien en in zichzelf gekeerd te raken.” De oud-voorzitter van WindpowerNijmegen: “De GNMF heeft dat traject vooral getrokken en wij hebben daar af en toe een bijdrage aan geleverd. Dat hoefden we niet allemaal zelf te doen. Dus het organiseren van de avonden, het uitnodigen, het terug informeren en het blijven informeren – soms meer dan procedureel echt nodig was.”

De GNMF is ook de organisatie die belanghebbenden wijst op inspraakmomenten en soms al stukken stuurt voordat die de raad gepasseerd zijn. Daarmee kweek je veel *goodwill*, zegt de secretaris. Ook houdt de GNMF de gemeente Nijmegen bij de les door erop te wijzen ook wijkberichten te verspreiden in Overbetuwe zodat mensen het gevoel blijven houden dat ze erbij betrokken blijven.

De GNMF organiseert een aantal informatieavonden, ook op Overbetuws grondgebied, waarbij zij het planproces uitleggen, WinpowerNijmegen de opzet van de coöperatie en Izzy Projects het technische deel. Soms gaat ook de beleidsambtenaar of de wethouder van Nijmegen mee, maar respondenten melden dat het leeuwendeel van de interactie met de omgeving toch vooral is gedaan door mensen van de GNMF en WindpowerNijmegen. Tot slot zet de GNMF hun netwerk in om ook de politiek bij de les te houden en te lobbyen bij raadsleden. Zo wordt de aanvankelijk kritische SP in een vroeg stadium een aantal keren bijgepraat en van de voortgang op de hoogte gehouden.

Respondenten zijn het erover eens dat de weerstand tegen het plan in de omgeving erg is meegevallen. Deels wordt dat verklaard uit inzet vanuit GNMF, deels omdat de locatie relatief weinig directe bebouwing in de omgeving kent. De oud-wethouder: “De locatie ligt langs de A15 en de Betuweroute dus dat landschap is al verknald. Als het om geluid gaat, komen die turbines niet uit boven het geraas van de snelweg.” Dat betekent wel dat omwonenden “fatsoenlijk” gecompenseerd moeten worden. Tijdens een raadsinformatieavond in Overbetuwe in februari 2014, waar ook leden van Wiek-II aanwezig zijn om tekst en uitleg te geven, stuurt het buurtschap daar zelf al op aan. De “45 gezinnen”, zoals een inspreker van Leefbaar Reeth de omvang van het buurtschap kwalificeert, zullen zich blijven verzetten tegen de komst van het windpark maar willen ook praten over een uitkoopregeling (Gemeente Overbetuwe, 2014).

4.3.7 Bestemmingsplan

Eind 2013 stelt de gemeenteraad de nota “Duurzaamheid in uitvoering” en de “Routekaart Power2Nijmegen” vast (Gemeente Nijmegen, 2013b; Gemeente Nijmegen, 2013c). Windenergie wordt in het plan 60 keer genoemd, met gedetailleerd uitgewerkte (stappen)plannen om wind in Nijmegen mogelijk te maken. Naast bedrijventerrein De Grift ziet de gemeente mogelijkheden om nog op vier andere locaties windenergie grootschalig uit te rollen en in 2045 tot een opgesteld vermogen te komen van 45 MW. Daarmee kan windenergie een forse bijdrage te leveren aan de klimaatambitie van de stad om in 2045 energieneutraal te zijn (Gemeente Nijmegen, 2014b).

In het voorjaar van 2014 is de MER-studie klaar en kan op basis hiervan een ontwerpbestemmingplan worden gemaakt. De metingen van de windmast hebben laten zien dat de windomstandigheden op de locatie dusdanig goed zijn dat er een rendabele business case kan worden gemaakt. De gemeente heeft inmiddels de benodigde gronden in handen en kan met Wiek-II een pachtvergoeding overeenkomen die volgens respondenten marktconform is, in de zin dat er een vergoeding per MW wordt overeengekomen die landelijk gebruikelijk is bij de ontwikkeling van windenergieprojecten. De vergoeding, verrekening van plan- en andere kosten leggen Nijmegen en Wiek-II vast in een vertrouwelijke (want bedrijfsgevoelige) Samenwerkingsovereenkomst (zie ook: intentieovereenkomst).

In mei treedt een nieuw college aan waarin opnieuw Groen Links en de PvdA zitting hebben, dit keer aangevuld met de SP en de Nijmeegse Fractie. Het coalitieakkoord "Samen voor Nijmegen: sociaal, duurzaam en ondernemend" formuleert een heldere doelstelling ten aanzien van windenergie. "We zetten zwaar in op energiebesparing, zonne-energie en windenergie en werken aan het maximaal inzetten van het warmtenet. (...) De windmolens aan de A15 worden gerealiseerd. Bewoners van Nijmegen kunnen eventueel meeprofiteren van deze duurzame stroomopwekking door te participeren in lokale energiecoöperaties." (Gemeente Nijmegen, 2014a).

Op het ontwerpbestemmingsplan komen 33 zienswijzen binnen. De helft van de zienswijzen is kritisch van aard, vijftien zienswijzen hebben een positief karakter (Gemeente Nijmegen, 2014b). Na verwerking van de zienswijzen wordt het definitieve bestemmingsplan – "Buitengebied Valburg - 16 (Windturbines A15)" - op 1 oktober 2014 voorgelegd aan de gemeenteraad, samen met een Structuurvisie Windenergie die uit een summiere herziening bestaat van de bestaande Structuurvisie en voor de ruimtelijke en milieutechnische onderbouwing doorverwijst naar de MER-rapportage (Gemeente Nijmegen, 2014c).

De gemeente Overbetuwe spreekt zich uit tegen de plannen vanwege de landschappelijke inpassing en het ontbreken van een goede compensatieregeling voor het buurtschap Reeth. De gemeente Nijmegen stelt dat stichting Wiek-II verschillende compensatieopties onderzoekt. Ook WindpowerNijmegen stuurt een zienswijze waarin de coöperatie aangeeft wat zij beoogt en wat zij heeft gedaan om het draagvlak te vergroten (Gemeente Nijmegen, 2014, bestemmingsplan). "Het afgelopen jaar is intensief gecommuniceerd met de bewoners in de directe omgeving van de beoogde windturbines. Naast gesprekken in het plangebied is gebruik gemaakt van presentaties in de dorpsraden, inloopavonden in Oosterhout en Lent en keukentafelgesprekken met leefbaar Reeth. Als coöperatie zijn we van plan om de dialoog met de omwonenden voort te zetten om te komen tot passende compenserende maatregelen. (...) In het afgelopen jaar hebben zich al ca. 300 personen aangemeld om lid te worden van de coöperatie WindpowerNijmegen. Niet alleen het ledenaantal bewijst dat er veel draagvlak is voor het Windpark, maar vooral de inzet van veel van de leden in werkgroepen toont aan dat leden erop willen toezien dat het Windpark er daadwerkelijk komt." (Ibid.).

Eind augustus stelt de gemeente het definitieve bestemmingsplan vast. "College gaat voor burgerwindpark", kopt een persbericht van de gemeente (Gemeente Nijmegen, 2014c). De behandeling in de raad verloopt voortvarend en het windplan wordt bijna als hamerstuk overgenomen. Alleen de tweekoppige CDA stemt tegen omdat er naar het oordeel van de fractie onvoldoende overleg is gevoerd met de gemeente Overbetuwe. Zelfs de altijd kritische VVD stemt

zelfs voor het plan, blikt de oud-wethouder terug. Hij zegt: “Als ik het op de ouderwetse manier had gedaan, dus een bestemmingsplan klaar zetten en met een gewone ontwikkelaar in zee, dan had het windpark nooit zoveel steun gehad.”

4.3.8 Windvisie provincie

Het verzet vanuit de gemeente Overbetuwe krijgt na vaststelling van het bestemmingsplan nog een staartje als een lobby vanuit deze gemeente enkele Statenfracties ontvankelijk krijgt om het windplan te blokkeren dan wel tot uitstel te dwingen totdat er overeenstemming is met de gemeente Overbetuwe. Op 12 november 2014 leggen GS van Gelderland de Windvisie Gelderland, als nadere uitwerking van de eerder vastgestelde Omgevingsvisie, ter besluitvorming voor aan PS. Ook windpark De Grift is opnieuw opgenomen in deze visie. Uit de notulen van de PS-vergadering komt naar voren dat een aantal fracties moeite hebben met windlocaties waar draagvlak ontbreekt bij de buurgemeente (Provincie Gelderland, 2014).

De Staten amenderen de Windvisie zodanig dat de provincie alleen meewerkt indien er “draagvlak bestaat voor het project bij de betrokken gemeenteraden”. Ook wordt GS opgedragen er bij de minister op aan te dringen dat het afdwingen van medewerking voor windprojecten door provincies wordt geschrapt uit de Elektriciteitswet, aangezien initiatieven van onderaf betere kansen biedt op een succesvolle energietransitie dan een afgedwongen top-down aanpak. Maar een eventuele verplichting van bovenaf en initiatieven van onderaf elkaar hoeven elkaar niet in de weg te staan, antwoordt minister Kamp (Economische Zaken) in januari 2015 aan GS. Het gaat erom welke inzet initiatiefnemer en bevoegd gezag willen ondernemen om het draagvlak te vergroten (Economische Zaken, 2015a). De enige grond waarop de provincie medewerking mag weigeren aan een initiatief is het strijdig zijn met een “goede ruimtelijke ordening”. Omdat het amendement bestuursrechtelijk geen stand kan houden, trekken de Staten een maand later hun eisen voor draagvlak weer in (Provincie Gelderland, 2015).

Respondenten bij de gemeente noemen het beleid van de provincie met betrekking tot windenergie op onderdelen “een drama”. De oud-wethouder: “Ze probeerden wel te helpen met een Windvisie maar vervolgens werd die helemaal uitgekleed door de Staten. De provincie moet juist sturend optreden, en dat doet de provincie niet.” Ook vanuit het ambtelijk apparaat ondervond men niet altijd medewerking vanuit de provincie. Een respondent: “In de antwoordbrief van de provincie aan over het bestemmingsplan staat: u bent niet strijdig aan onze provinciale belangen. Alsof wij niet de windopgave van de provincie dienen. Dat zijn wel zaken die je bij beroepsprocedures kunnen opbreken.”

In februari legt de gemeente Nijmegen nog een ambitiedocument voor de doorontwikkeling van bedrijventerrein De Grift voor aan de raad. De realisatie van windenergie op het park, zo blijkt uit het document, moet een belangrijke bijdrage vormen aan de verduurzaming van het huidige en te ontwikkelen park. De bedrijven kunnen straks groene stroom uit het windpark afnemen. Daarnaast zal het park worden aangesloten op het Warmtenet en zullen er op grote schaal zonnepanelen worden geïnstalleerd (Gemeente Nijmegen, 2015).

4.3.9 Epiloog

Op 6 mei doet de Raad van State uitspraak in de bezwaarprocedure van omwonenden tegen windpark De Grift. De bezwaren worden niet gehonoreerd, waarmee het bestemmingsplan onherroepelijk wordt. WindpowerNijmegen spreekt van een doorslaggevende stap. “Met deze

uitspraak is het project planologisch onomkeerbaar en is de hoogste horde in de projectvoorbereiding genomen. We kunnen verder met de voorbereidingen van ons burgerwindpark”, zegt bestuurslid Caroline de Greeff op de website (WindpowerNijmegen, 2015).

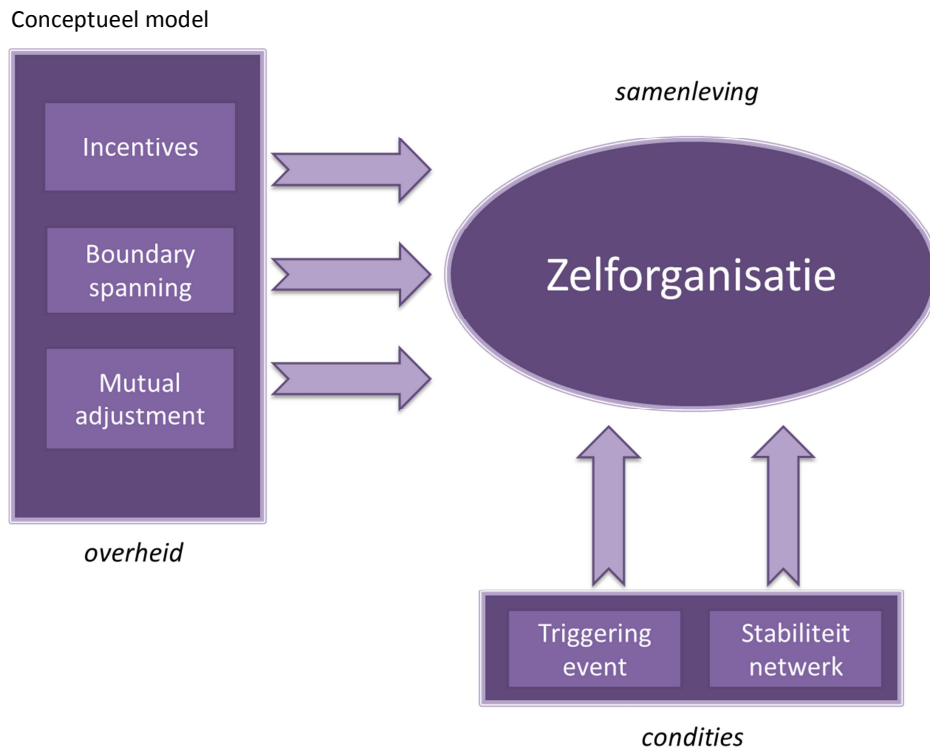
Nu de plannen concreter worden, lijkt het aantal leden en belangstellenden snel te groeien. WindpowerNijmegen had op 25 maart 2015 420 betalende leden, op 7 mei waren dat er 549 (en op 28 juni waren dat er 900 (WindpowerNijmegen, 2015). Bart Geenen, voorzitter van het eerste uur, heeft inmiddels het voorzitterschap overgedragen aan Ben Dankbaar, emeritus hoogleraar Bedrijfskunde aan de Radboud Universiteit. Onder zijn leiding en die van een aantal nieuwe bestuursleden zal WindpowerNijmegen de ledenwerfacties “verder intensiveren” en zullen er samen met Wiek-II gesprekken worden gevoerd met bewoners uit de nabijgelegen kernen. De inzet zal samen met de provincie en gemeente zijn hoe zij kunnen worden gecompenseerd, bijvoorbeeld “extra meeprofiteren uit een omgevingsfonds van het windpark” (WindpowerNijmegen, 2015).

Na de zomer start de uitgifte van de ledencertificaten en zullen verder in 2015 voorbereidingen worden getroffen voor de aanvraag van de SDE+-subsidie, de contracten voor de netinpassing, grondposities, elektrische werken, verzekering en stroomafname. WindpowerNijmegen hoopt dat de oplevering van de turbines medio 2016 kan plaatsvinden, maar houdt ook rekening met vertraging en dat de bouw in 2017 gereed komt (Ibid.).

Hoofdstuk 5 Analyse van bevindingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen worden geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model en de theoretische verwachtingen die daaraan ten grondslag liggen. De verwachting is dat de overheid zelforganisatie positief kan beïnvloeden door incentives, de inzet van boundary spanning en mutual adjustment. Daarnaast is de verwachting dat het zelforganiserend vermogen positief wordt beïnvloed door factoren die buiten de overheid liggen. De literatuur noemt de stabiliteit van het zelforganiserend netwerk en de triggering event als belangrijkste factoren. Hieronder nogmaals het conceptueel model dat op bovenstaande theoretische verwachtingen is gebaseerd.



In de volgende paragraaf zullen wij eerst stilstaan bij de eerder gehanteerde definitie van zelforganisatie en de mate waarin onze beide cases hieraan voldoen. Vervolgens zullen wij de onafhankelijke variabelen aan de hand van de eerder vastgestelde indicatoren toetsen aan de empirie. De twee cases worden daarbij met elkaar vergeleken. Op die manier doen wij uitspraken in hoeverre de theorie wordt ondersteund aan de hand van de twee cases. Uitspraken per variabele zijn op de volgende pagina in tabel 5.1 op hoofdlijnen weergegeven.

Tabel 5.1

Variabelen en invloed op zelforganisatie		
Variabele	Utrecht	Nijmegen
Incentives	Financiële en planologische incentives hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie, zwakke strategische frameworks en gebrek aan promotie juist een negatieve.	Financiële en planologische incentives hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie, evenals strategische frameworks en promotie.
Boundary spanning	Gebrekkige inzet op boundary spanning heeft een negatieve invloed gehad op zelforganisatie.	Boundary spanning activiteiten hebben een positieve invloed gehad op zelforganisatie.
Mutual adjustment	Handhaven van vaste ruimtelijke plan- en onderzoekskaders heeft geen invloed gehad op zelforganisatie. Handhaven van onderdelen van de vaste beleidspraktijk heeft wel invloed gehad.	Handhaven van vaste ruimtelijke plan- en onderzoekskaders heeft geen invloed gehad op zelforganisatie. Aanpassing beleidspraktijk op onderdelen en flexibele houding hebben wel invloed gehad op zelforganisatie.
Triggering event	Triggering event afwezig en derhalve geen invloed op zelforganisatie in onderzochte case.	Triggering event afwezig en derhalve geen invloed op zelforganisatie in onderzochte case.
Stabiel netwerk	Collectief geloof in te bereiken doel en maatschappelijk kapitaal hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie.	Collectief geloof in te bereiken doel en maatschappelijk kapitaal hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie.

De onderbouwing en bewijsvoering per onafhankelijke variabele worden achtereenvolgens uitgewerkt in een afzonderlijke paragraaf, die afsluit met een resumé over de theoretische verwachtingen. Voordat wordt ingegaan op de invloed die de variabelen op zelforganisatie hebben op grond van de twee cases, stellen wij eerst vast in welke mate wij te maken hebben met zelforganisatie in beide cases.

5.2 Zelforganisatie

In onze definitie keren drie sleutelbegrippen terug - autonomie, spontaniteit en het leggen van verbindingen met relevante actoren - die wij in ons empirisch onderzoek hebben geoperationaliseerd. Daarnaast zien we dat de theorie nadruk legt op initiatieven die in eerste aanleg los staan van overheid en andere reguliere instanties en daar in een later stadium verbindingen mee aangaan (e.g. Huygen et al., 2012).

Voor beide initiatieven geldt dat voldaan wordt aan de definitie voor zelforganisatie, ofschoon Energie-U in Utrecht meer aansluit op de engere uitleg. Energie-U kwam in 2010 spontaan tot stand tijdens een van de Energie-café's, en werd later een juridische entiteit met enkele tientallen inwoners van Utrecht die wilden komen tot lokale, duurzame energieopwekking in Utrecht. In het proces dat

daarop volgde heeft Energie-U zich autonoom ontwikkeld tot een volwaardige en actieve vereniging die regelmatig gesprekspartner was voor de gemeente. De planontwikkeling en professionalisering van de coöperatie was volledig in handen van de vrijwilligers. Energie-U is er verder in geslaagd om zelfstandig verbindingen met relevante actoren te leggen, waaronder bedrijven met wie een consortium werd gevormd.

In Nijmegen zien we een minder spontane oorsprong van zelforganisatie omdat de coöperatie een construct is geweest van de gemeente en Wiek-II, maar waar wel al een netwerk van Nijmegenaren voor bestond met de eerdere planvorming voor een burgerwindpark tijdens het co-creatietraject Power2Nijmegen onder leiding van de gemeente en de GNMF. We zien hier de in het theoretisch kader aangehaalde overlap tussen zelforganisatie en co-productie terug in de praktijk. De overheid en partners zijn als startmotor opgetreden voor de vorming van een bewonerscoöperatie waarmee vervolgens de inwoners van Nijmegen zelf aan de slag zijn gegaan. De professionalisering van de coöperatie en uitwerking van bijvoorbeeld de financiële participatie heeft men autonoom en onafhankelijk van de overheid op zich genomen. Het leggen van verbindingen met relevante actoren is in eerste aanleg met ondersteuning van Wiek-II opgepakt, maar gebeurt in toenemende mate vanuit de coöperatie zelf. “Wij krijgen steeds meer positie in het project,” aldus de oud-voorzitter.

Concluderend mogen wij stellen dat bij beide initiatieven sprake is van zelforganisatie, waarbij Energie-U in Utrecht meer karakteristieken vertoont van de enge definitie van zelforganisatie van bijvoorbeeld Boonstra & Boelens (2011) en WindpowerNijmegen meer aanleunt tegen de definities van co-producerende of co-evoluerende zelforganisatie zoals die van Huygen et al. (2012) of Gerrits (2010).

5.3 Incentives

Variabele	Utrecht	Nijmegen
Incentives	Financiële en planologische incentives hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie, zwakke strategische frameworks en gebrek aan promotie juist een negatieve.	Financiële en planologische incentives hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie, evenals strategische frameworks en promotie.

In het theoretisch kader is al kort stilgestaan bij de sturende, regulerende of faciliterende hand van de overheid op het moment dat het bewonersinitiatief ingrijpt in het ruimtelijk-fysieke domein. Er komen dan ook omgevingsbelangen van anderen in het geding waar de overheid moet acteren en een rol krijgt bij het in stand houden van zelforganiserende initiatieven (e.g. Van Meerkerk et al. 2012). Deze theoretische aanname zien we terug in de empirie. In beide cases is een sturende hand aanwezig om het ruimtelijk planproces volgens de wettelijke procedures en vereisten te geleiden en daarbij andere belangen in het proces af te wegen. De sturing is logisch omdat wij hier te maken hebben met windenergie hetgeen grote ruimtelijk impact heeft en zwaar ingrijpt op de omgevingsbelangen. Het faciliteren van dit proces en het financieel mogelijk maken van planonderzoek is actief opgepakt en met grote betrokkenheid van beide gemeenten. In termen van Sörensen (2006) zien we hier hands on metagovernance in de praktijk bevestigd. Met deze inzet hebben beide gemeenten bijgedragen aan de doorontwikkeling en doelrealisatie van het burgerinitiatief en aldus heeft deze incentivesturing een positieve invloed gehad op zelforganisatie.

Wel verschillen de gemeente in de benadering van het ruimtelijk planproces – grofweg: doelzoekend en doelstellend – hetgeen implicaties kreeg voor de sturing en ook voor de doorwerking op het zelforganiserend vermogen (zie verder: paragraaf 5.3.1. en 5.3.2.).

De theoretische verwachtingen voor hands off-metagovernance van Sørensen (Ibid.) als strategische frameworks en promotie vanuit de overheid zien wij eveneens ondersteund in de empirie. In Utrecht leidde deze verschillen tot gebrekkige of ambivalente frameworks en de afwezigheid van promotionele inzet, waardoor bij Energie-U gaandeweg wantrouwen jegens de gemeente ontstond en de vrijwilligers de perceptie kregen alles zelf te moeten doen. In Nijmegen kon het bestuur naar eigen zeggen “all the way” gaan en volgde het een consistentie lijn om het burgerinitiatief met strategische kaders en promotionele incentives te ondersteunen. Dit leidde tot vertrouwen in en positieve percepties over de gemeente bij WindpowerNijmegen. De verwachting over de invloed van hands off metagovernance op zelforganisatie vindt dus eveneens ondersteuning bij onze twee onderzochte cases. In de volgende paragrafen worden sturing op het planproces, frameworks, middelen en promotie nader uitgewerkt.

5.3.1 Sturing op ruimtelijk planproces

Zoals opgemerkt onderscheidt de sturing op het ruimtelijk planproces zich in Utrecht en Nijmegen tussen respectievelijk doelzoekend en doelstellend. Een ander groot verschil is dat in Utrecht er grote weerstand tegen het project ontstond en de gemeente te maken kreeg met een “concurrerend burgerinitiatief”. Vandaar dat in Utrecht een uitgebreid inspraak- en onderzoekstraject is doorlopen dat gaande de rit werd verbreed met nieuwe onderzoeken en het betrekken van nieuwe belanghebbenden. De gemeente concentreerde zich op het faciliteren van “een zorgvuldige planprocedure”, het wegen van alle belangen bij de realisatie van windpark Lage Weide en het optimaliseren van inspraak. Energie-U werd als burgerinitiatief bewust als ontwikkelende (markt)partij beschouwd. Wij stellen vast dat Utrecht veel tijd en energie heeft geïnvesteerd om het windpark ruimtelijk-fysiek mogelijk te maken door onder andere een speciale projectleider beschikbaar te stellen en het mogelijk maken van noodzakelijke procedures en onderzoeken. Daarmee is sprake van incentives die positieve invloed hebben gehad op het zelforganiserend vermogen van Energie-U door doelrealisatie dichterbij te brengen en vrijwilligers te motiveren en activeren het windplan door te ontwikkelen. Voor wat betreft de motivatie heeft dit zeker in de eerste fase van het project effect gehad; naarmate de weerstand toenam, voelde Energie-U zich steeds meer op zichzelf aangewezen en frustreerde het de vrijwilligers dat de gemeente in hun perceptie haar oren te veel liet hangen naar de actievoerders.

Het sturen op het zorgvuldig doorlopen van de planprocedure gold ook voor Nijmegen. Het grote verschil met Utrecht was dat hier al lang brede politiek-bestuurlijke steun voor een windpark binnen de eigen gemeentegrenzen bestond, waardoor de ruimtelijk-fysieke planprocedure veel enkelvoudiger kon worden doorlopen. Ook de relatieve afwezigheid van weerstand in de omgeving droeg hieraan bij, en zorgden voor een minder zwaar inspraakproces. In een kleine twee jaar lagen het bestemmingsplan, MER-studie en aanpassing van de Structuurvisie voor in de gemeenteraad die het vrijwel unaniem goedkeurde. Daarmee is ook in Nijmegen sprake van incentives die positieve invloed hadden op de zelforganisatie van WindpowerNijmegen door doelrealisatie dichterbij te brengen en vrijwilligers te motiveren en te activeren het windplan door te ontwikkelen. Verder zette Nijmegen aanvullende incentives in voor versnelling van planrealisatie met actieve grondverwerving

en de plaatsing van een windmeetmast. Omdat dit type incentives afweek van de bestaande beleidspraktijk zullen we deze behandelen in paragraaf 5.5 “Mutual adjustment”.

5.3.2 Financiële middelen

In Utrecht en Nijmegen zijn vergelijkbare financiële middelen ingezet om de plan- en onderzoekskosten van de windparken te verrekenen. Daarbij ging Utrecht verder dan Nijmegen. Slechts een deel van de onderzoekskosten hoefde Energie-U bij financial close terug te betalen en ook zouden de bouwleges pas later hoeven te worden voldaan. In Nijmegen moet het windpark de kosten voor het bestemmingsplan en verplichte onderzoeken later *volledig* terugbetalen, net als de lening aan de GNMF van 80.000 euro om de “publiciteitscampagne” op te zetten. Daarmee zal de gemeente alle gemaakte kosten terugzien.

Deze financiële incentives zijn van positieve invloed geweest op het zelforganiserend vermogen van beide initiatieven. Energie-U noch WindpowerNijmegen hoefden zich niet al in een vroeg stadium bezig te houden met het aantrekken van leningen of kapitaalverschaffing door leden om de onderzoeken te kunnen bekostigen. Het is zelfs de vraag of de initiatieven dat *vóór financial close* was gelukt, zo hebben respondenten aangegeven. De verschillen in bedragen en verrekening bij beide initiatieven, hebben geen verschil in effect laten zien.

5.3.3 Strategische frameworks

Als het gaat om strategische frameworks zijn grote verschillen tussen Utrecht en Nijmegen op te tekenen. We zien in Utrecht gebrekkig ontwikkelde frameworks c.q. frameworks die geen commitment krijgen van de gemeenteraad. Het coalitieprogramma in 2010 zegt belang te hechten aan verduurzaming, burgerparticipatie en co-productie, maar wat dit concreet betekent voor windenergie of lokale energieopwekking blijft ongewis. Dat geldt evenzeer voor het programma “Utrechtse energie 2011-2014” dat windenergie slechts één keer aanhaalt en opnieuw veel ruimte laat op welke manier de gemeente het onderdeel windenergie wil aanvliegen. Het kader waarmee het traject nadere invulling krijgt, is de Participatienota maar daarvan zegt oud-wethouder dat achteraf niet geschikt is gebleken om belanghebbenden adviesrecht te geven in een “volledig gepolitiseerd” dossier. Tot slot valt in Utrecht op dat twee belangrijke koersdocumenten voor realisatie van het windpark, het principebesluit en het Startdocument, nooit ter goedkeuring aan de raad zijn voorgelegd. Er zijn twee momenten geweest dat de raad zich over windenergie binnen de gemeentegrenzen uitsprekt: in 2007 met een raadsbrede motie pro-windenergie en de wens tot onderzoek, en pas zeven jaar later als het windplan Lage Weide wordt afgeschoten. De planprocedures en participatieroute werden alleen gedeeld met de raadscommissie en in twee vrijblijvende consultatiesessies met de raad.

In Nijmegen zijn duidelijker strategische frameworks gehanteerd om windenergie met burgerparticipatie mogelijk te maken, en werden telkens met tussentijdse raadsbesluiten bekrachtigd. De wil om te doen, spreekt uit de diverse ambitiedocumenten die vanaf 2005 in omloop zijn gekomen. In tegenstelling tot Utrecht neemt Nijmegen in het coalitieprogramma 2010-2014 lokale energieopwekking als “speerpunt” op en het gereedkomen van bestemmingsplan De Grift met windturbines als doelstelling. Na het stranden van het plan bij de Raad van State formuleert de gemeente drie uitgangspunten voor de doorstart van het windpark: energieneutrale stad, burgerparticipatie, lokaal investeren. Deze drie uitgangspunten, die in de conceptualisering van Koppenjan & Klijn (2004) als “sentizing concepts” kunnen worden beschouwd, zullen ook terugkeren

in de diverse documenten die vanaf december 2012 naar de raad worden gestuurd en daar ook worden vastgesteld: het coalitieakkoord 2014-2018, het Ambitiedocument De Grift of de Routekaart van het traject Power2Nijmegen. Voor WindpowerNijmegen, Wiek-II en andere stakeholders leverden deze strategische kaders over een periode van jaren, met veelal raadsbrede steun, een gedeelde perceptie op dat de gemeente eenduidig en consistent voor een windpark met burgerparticipatie kiest. Aldus hebben strategische frameworks bijgedragen aan de motivatie van WindpowerNijmegen een eigen windpark te kunnen realiseren en hebben zij daarmee bijgedragen aan de versterking van het zelforganiserend vermogen.

In Utrecht zien we als gevolg van de gebrekkig en ambivalent ontwikkelde kaders voor windenergie en participatie, juist een negatieve invloed voor de zelforganisatie van Energie-U. Doordat de kaders vaag blijven en er geen duidelijke steun van de gemeente(raad) komt, groeit bij Energie-U de onzekerheid en ook frustratie dat de vrijwilligers er alleen voor staan. Duidelijker kaders c.q. uitspraken van de gemeenteraad om richting aan te geven, had Energie-U gesterkt in motivatie en geloof dat het initiatief ertoe doet. Bovendien was het bij tussentijds commitment voor de raad lastiger geweest om voor de verkiezingen terug te onderhandelen over het plan, en was daarmee de doelrealisatie van Energie-U vergroot. Energie-U ziet het zelf als een van haar grootste fouten dat zij dit destijds niet heeft geëist.

Het breed opgezette participatieproces met de Klankbordgroep, als uitvloeisel van de bestaande Participatienota, zegt Energie-U veel tijd en ergernis te hebben gekost. De gemeente schoot in de perceptie van Energie-U te ver door met deze vorm van inspraak. Ook de oud-wethouder is de mening toegedaan dat de Participatienota bij nader inzien niet had moeten worden ingezet in een “volledig gepolitiseerd dossier”. Aldus is sprake van een gebrekkige inzet van een strategisch kader, hetgeen een negatieve invloed heeft gehad op het zelforganiserend vermogen in termen van motivatie, tijdsbeslag van de vrijwilligers en vertrouwen in de gemeente als partner.

5.3.4 Promotie

De literatuur noemt promotie door management by speech of inspirerende verhalen van politici of overheidsfunctionarissen als factor van invloed omdat vrijwilligers van het burgerinitiatief zich gesteund en aangemoedigd voelen (e.g. Sørensen, 2006). We zagen deze verwachting in beide cases als relevant terugkomen. We constateren grote verschillen tussen Utrecht en Nijmegen, die opnieuw terug te voeren zijn op het verschil in politiek draagvlak c.q. de wil van een gemeente om het plan te realiseren.

Waar de oud-wethouder van Nijmegen stelt dat hij “all the way” kon gaan, zegt de oud-wethouder van Utrecht dat dit bij haar juist niet het geval was; zij en haar ambtelijk apparaat moesten zich naar eigen zeggen beperken tot een procesrol. Tussen de gemeente en Energie-U was vanaf het begin de afspraak gemaakt dat de promotie van het project bij Energie-U zou liggen. De communicatieve inzet vanuit het stadhuis was dan ook louter gericht op de besluitvormende stappen in de planprocedure. Daarmee is er in Utrecht slechts beperkt sprake geweest van inspirerende verhalen of promotie. Dit heeft een negatieve invloed gehad op het zelforganiserend vermogen in de zin dat de vrijwilligers zich onvoldoende gesteund voelden door de wethouder en de gemeente. In de perceptie van de vrijwilligers moesten zij de promotie, marketing en lobby zelf doen, en dat werd gaandeweg een steeds zwaardere last toen het verzet toenam. Respondenten van Energie-U vinden dat de gemeente

zich meer als promotor had moeten opstellen; de gemeente vindt daarentegen dat zij alles gedaan wat binnen haar beperkingen lag.

De oud-wethouder van Nijmegen heeft naar eigen zeggen niet heel veel moeite hoeven doen om het plan te promoten, maar liet het ook zeker niet na als hij de gelegenheid kreeg, bijvoorbeeld op informatieavonden met omliggende wijken of gemeenten. Respondenten bij Wiek-II en de coöperatie zeggen zich erg gesteund te hebben gevoeld bij het feit dat twee oud-wethouders, een beleidsambtenaar en een aantal raadsleden lid zijn van de coöperatie. In het gepolariseerde Utrecht had een dergelijk lidmaatschap bij Energie-U waarschijnlijk tot politieke commotie geleid. De casevergelijking laat hier zien hoezeer de politieke speelruimte de ruimte voor promotie bepaalt.

Waar Utrecht nadrukkelijk koos voor promotie door Energie-U zelf, kiest Nijmegen voor een lening aan de professioneel georganiseerde GNMf om het project te aan te prijzen, leden te werven en draagvlak te zoeken in de omgeving. We zien hier hands off metagovernance in praktijk, mogelijk gemaakt door een hands on-lening. De promotionele en marketingactiviteiten van de GNMf heeft positieve invloed gehad op het zelforganiserend vermogen van WindpowerNijmegen. De vrijwilligers hoefden veel minder tijd en energie te steken in promotie en communicatie, en bleven gemotiveerd omdat zij zich opnieuw gesteund voelden door de gemeente.

Resumerend: hands on incentives als het beschikbaar stellen van middelen of het faciliteren van een noodzakelijk planproces hebben een positieve invloed op zelforganisatie bij windenergie omdat de initiatieven in staat worden gesteld hun doelrealisatie dichterbij te brengen en gemotiveerd te blijven. Incentives met indirecte werking, zoals strategische frameworks of promotie, hebben positieve invloed op zelforganisatie in termen van motivatie en activering en werken door in de externe conditie stabiliteit van het netwerk (gepercipieerd vertrouwen). De afwezigheid hiervan heeft juist een negatieve invloed. De case Nijmegen toont aan dat de overheid de promotie ook kan “uitbesteden” waarmee het initiatief wordt ontlast.

5.4 Boundary spanning

Variabele	Utrecht	Nijmegen
Boundary spanning	Gebrekkige inzet op boundary-spanning heeft een negatieve invloed gehad op zelforganisatie.	Boundary spanning activiteiten hebben een positieve invloed gehad op zelforganisatie.

Inspanningen van overheidsfunctionarissen om leidende personen in het zelforganisatieproces aan elkaar te verbinden en om op een creatieve manier hulpbronnen aan te boren, hebben een positieve invloed op het zelforganiserend vermogen. Het gaat daarbij om de individuele inzet van ambtenaren of bestuurders om net even verder te kijken dan te doen gebruikelijk en daar actief op in te spelen (e.g. Nederhand et al., 2014). Daarnaast kunnen boundary spanners “emerging rules and roles” die ontstaan vanuit bijvoorbeeld bewonersinitiatieven verbinden aan gevestigde regels en rollen van instituties (Edelenbos & Van Meerkerk, 2011: 6).

Zoals gezegd is er in de twee cases een groot verschil in benadering vanuit de overheid richting het bewonersinitiatief, hetgeen de boundary spanning in twee verschillende contexten plaatst. De gemeente Utrecht beschouwde het burgerinitiatief als een ontwikkelende (markt)partij. De

projectleider die was vrijgesteld, moest zich naar eigen zeggen beperken tot een rol van het begeleiden van het “zorgvuldig planproces”. “Politiek-bestuurlijk hadden wij niet de ruimte om daar anders mee om te gaan.” Bij het zoeken naar geschikte (private) kandidaten voor de grondposities of het consortium voelde de gemeente zich dan ook niet geroepen om hierin een actieve, verbindende rol te spelen – behoudens een enkel bemiddelend gesprek. De onderhandelingen liet zij over aan de vrijwilligers van Energie-U. Het zelforganiserend vermogen werd hierdoor danig op de proef gesteld, en doordat de leden in hun vrije tijd zelf aan de slag moesten met het verkrijgen van cruciale grondposities duurde het langer dan gepland voordat de contracten konden worden overgelegd.

In de Klankbordgroep faciliteerde de gemeente een jaar durend proces dat relevante actoren weliswaar verbond aan leden van Energie-U, maar de vereniging is toevoorder en opnieuw ontwikkelaar: géén belanghebbend bewonersinitiatief. Hierdoor ontstaat bij Energie-U de perceptie dat de omgevingsbelangen zwaarder wegen. Bovendien mislukt de opzet om tegenstellingen te overbruggen of meer draagvlak te vinden voor het initiatief. Men komt niet nader tot elkaar, de ondernemers stappen zelfs boos op. Voor Energie-U is het eindresultaat van deze boundary spanning-activiteit een frustrerende ervaring die in de perceptie van de coöperatie de ambivalente houding van de gemeente bevestigt.

Uit het bronnenonderzoek en interviews komt naar voren dat de gemeente Utrecht de provincie nauwelijks als co-producent of coalitiepartner heeft aangezocht. De boundary spanning-activiteiten bleven beperkt tot tussentijdse “contacten” en een schriftelijk verzoek om Lage Weide op te nemen in de Provinciale Structuurvisie. Er zijn aanwijzingen dat er politiek-bestuurlijk onvoldoende sterke verbindingen in college, raad en Staten aanwezig waren en evenmin (onderling) zijn aangegaan, om een eenduidige koers in te zetten (zie ook 5.3.3. Strategische frameworks) en het windpark politiek-bestuurlijk heel te houden. Bij Energie-U heeft dit de perceptie versterkt dat de gemeente onvoldoende haar best heeft gedaan het plan mogelijk te maken. Daarmee is het zelforganiserend vermogen negatief beïnvloed in termen van motivatie.

In Nijmegen is het tegenovergestelde het geval: verbindende acties vanuit het gemeentehuis leidden tot een positief beeld van de gemeente als steunpilaar die bovendien met het inschakelen van Wiek-II veel werk uit handen nam van de vrijwilligers. In Nijmegen is nadrukkelijk naar hulpbronnen en politiek-bestuurlijke steun gezocht bij de provincie buurgemeente Overbetuwe. De oud-wethouder deed herhaalde pogingen om de provincie en gemeente mee te krijgen in het traject en vroeg hen om financiële steun voor het MER-onderzoek en meetmast. Los van de uitkomst van deze inspanning, stellen we vast dat dit een inzet is geweest om relevante actoren te verbinden aan het windpark en daarmee het welslagen van het burgerinitiatief. Met deze inzet - WindpowerNijmegen noemt dit “achter de schermen werken” - heeft de gemeente aan het burgerinitiatief laten zien dat men door wil. Dit heeft de vrijwilligers gesterkt in hun overtuiging dat het initiatief ertoe doet en dat de gemeente partner is.

De boundary spanning-activiteiten van de gemeente Nijmegen zijn verder zichtbaar bij de doorstart van het project. In de raadsbrief van december 2012, waarin het college besluit om met Wiek-II in zee te gaan, zet de gemeente uiteen dat er gesprekken zijn gevoerd binnen Power2Nijmegen, windenergieontwikkelaars, initiatiefgroepen, Agenschap.nl, de provincie en collega-steden om te bezien “wat een goede ontwikkelingsstrategie voor windturbines in Nijmegen zou kunnen zijn”. Ze zoekt actief mee naar een nieuwe oplossing met burgerparticipatie en verbindt zich nadrukkelijk aan

de GNMF en Izzy Projects, later Wiek-II. De wethouder en het ambtelijk apparaat zitten er bovenop om deze nieuwe hulpbron te ondersteunen en de voortgang te bewaken. Daarmee heeft de gemeente Nijmegen relevante partijen verbonden aan het burgerinitiatief.

Als maatschappelijke organisatie speelde GNMF in Nijmegen een doorslaggevende rol om relevante stakeholders aan elkaar te verbinden en hulpbronnen te zoeken. Weliswaar is de GNMF geen overheid, de gemeente Nijmegen heeft in co-productie met deze maatschappelijke organisatie steun en draagvlak verworven en de vrijwilligers van WindpowerNijmegen voor een belangrijk deel ontlast. Boundary spanning zien we tot slot in Nijmegen nog terug in het co-creatieprogramma van Power2Nijmegen waar de gemeente burgers en bedrijfsleven onder meer plannen liet uitwerken voor de realisatie van windenergie op Nijmeegs grondgebied. Een niet alledaagse manier om hulpbronnen en politieke steun te verwerven in de stad, al is het meetbare effect van Power2Nijmegen buiten het bestek van dit onderzoek gevallen.

Resumerend: boundary spanning heeft een positieve invloed op het zelforganiserend vermogen, opnieuw in termen van motivatie en doelrealisatie. Een gebrekkige of afwezige inzet van boundary spanning-activiteiten kan leiden tot demotivatie en planvertraging omdat vrijwilligers zelf hulpbronnen en coalitiepartners moeten zoeken. Bij windenergie blijkt dit een zware en complexe opgave. De case Nijmegen toont aan dat de overheid ook in co-productie met andere stakeholders deze verbindende rol kan laten vervullen en leidende actoren kan (laten) verbinden aan het initiatief.

5.5 Mutual adjustment

Variabele	Utrecht	Nijmegen
Mutual adjustment	Handhaven van vaste ruimtelijke plan- en onderzoekskaders heeft geen invloed gehad op zelforganisatie. Handhaven van onderdelen van de vaste beleidspraktijk heeft wel invloed gehad.	Handhaven van vaste ruimtelijke plan- en onderzoekskaders heeft geen invloed gehad op zelforganisatie. Aanpassing beleidspraktijk op onderdelen en flexibele houding hebben wel invloed gehad op zelforganisatie.

Een overheid die wordt geconfronteerd met zelforganiserende structuren zal een grote mate aan flexibiliteit aan de dag moeten kunnen leggen om rollen, houding, gedrag en strategische en juridische frameworks zonodig aan te passen (e.g. Van Meerkerk et al., 2012; Wijdeven, 2012). De nieuwe structuren van lokale stakeholders moeten zich gedekt weten door aanpassing van geïnstitutionaliseerde rollen van andere actoren in het netwerk; bijvoorbeeld de andere rol van ambtelijke afdelingen van een overheidsorganisatie of de nieuwe kaderstellende rol van de politiek. Het afwijken van “decision rules” en “behaviourial scripts” kan volgens Comfort (1999) van grote invloed zijn op het zelforganiserend vermogen.

Om vast te stellen in hoeverre de gemeenten vaste kaders of de bestaande institutionele praktijk hebben aangepast, kijken we in de eerste plaats in hoeverre er aanpassingen zijn geweest in de in beide cases zo dominante ruimtelijke planprocedure. Deze procedure, inclusief alle noodzakelijke onderzoek, moest leiden tot een onherroepelijk bestemmingsplan en was randvoorwaardelijk voor de realisatie van een windpark. Beide gemeenten geven aan dat er nauwelijks bewegingsruimte was om de planprocedure wezenlijk anders aan te pakken. Er zijn wettelijke vereisten waaraan de

inpassing van een windpark moet voldoen, bijvoorbeeld het maken en in procedure brengen van een MER-studie. Een overheid die daarmee marchandeert, benadeelt mogelijk andere belanghebbenden en loopt vroeg of laat vast bij de bestuursrechter. Zorgvuldigheid van de planprocedure en wettelijke vereisten stonden daarom hoog in het vaandel bij beide gemeenten. De empirie wijst uit dat zich hier geen wezenlijke aanpassingen hebben voorgedaan maar dat dit het zelforganiserend vermogen niet negatief heeft beïnvloed. Alle respondenten erkennen dat alleen het zorgvuldig doorlopen van de planprocedure de kans op doelrealisatie zou vergroten.

Wel vonden we in Nijmegen, naast het volgen van de wettelijke en procedureel verplichte trajectonderdelen binnen planproces, creatieve en innovatieve aanpassingen om het planproces te versnellen en zo burgerinitiatief bij de doelrealisatie te faciliteren. Nijmegen nam het initiatief om een windmeetmast te plaatsen en actieve grondverwervingspolitiek te voeren. Bij normale gebiedsontwikkeling zou dat aan de ontwikkelaar zijn overgelaten, zeggen respondenten in Nijmegen. Dat geldt ook voor de promotie en draagvlakvergroting dat voor een belangrijk deel in handen werd gelegd bij de GNMF, terwijl deze rol normaal bij de ontwikkelende partij zou worden gelaten. Deze afwijkingen van de staande beleidspraktijk heeft gezorgd voor versnelling van de planontwikkeling, professionele ondersteuning bij promotie en marketing en versterking van de motivatie van het burgerinitiatief. De gemeente zegt zich “niet afhankelijk” te hebben willen maken van de provincie of de buurgemeente om financieel bij te dragen aan de meetmast of grensoverstijgende MER-studie. Hierin toonde Nijmegen zich flexibel en heeft zij niet gewacht op bestuurlijk overeenstemming, hetgeen doelrealisatie zou hebben vertraagd en mogelijk een negatieve invloed had gekregen op de zelforganisatie van WindpowerNijmegen.

In Utrecht hebben de politici en beleidsmakers juist niet willen afwijken van de traditionele aanpak van gebiedsontwikkeling en bleef de grondverwerving en promotie een exclusieve taak van de ontwikkelaar, in casu het burgerinitiatief. Zoals eerder gememoreerd leidde het zelf te moeten innemen van de grondposities tot projectvertraging en frustratie bij Energie-U jegens de gemeente. Ook de promotie was volgens de bestaande beleidspraktijk een zaak voor de ontwikkelaar. Energie-U vond zich met deze roltoebedeling onvoldoende gesteund door de gemeente en dit had een demotiverend effect op de leden van de coöperatie. Er heeft in Utrecht geen afwijking van de beleidspraktijk plaatsgevonden door een andere partner aan te zoeken om de promotie en marketing te verzorgen (zie ook 5.4 “Boundary spanning”). Van belang is hierbij dat Energie-U de gemeente wel om ondersteuning op deze punten heeft gevraagd, met name in de tweede fase toen de weerstand toenam. De afwezigheid om de beleidspraktijk op deze onderdelen te wijzigen en een flexibele houding aan de dag te leggen, heeft het zelforganiserend vermogen in Utrecht negatief beïnvloed.

Het is niet eenduidig vast te stellen of het participatietraject en het instellen van de Klankbordgroep in Utrecht nu een afwijking betrof van de normale gebieds- of projectontwikkeling. Over het kader dat is gehanteerd, de Participatienota, en de aanpak die daaruit volgde, lopen zowel binnen de gemeente als bij Energie-U de meningen uiteen of dit nu afweek van de bestaande beleidspraktijk. Het participatieproces leverde onder meer op dat er minder en maximaal zes windturbines in de uiteindelijke Structuurvisie kwamen, en er een strenger regime werd gehanteerd voor geluidsoverlast als resultaat van compromisvorming in de Klankbordgroep. Ook hier is in termen van mutual adjustment lastig een uitspraak over te doen omdat de ruimtelijk-technische implicaties van de locatiekeuzes buiten het bestek van dit onderzoek vielen. Op grond van de locatiekeuze en

nabijheid en concentratie van woningbouw kan de keuze in Utrecht om strengere geluidsnormen aan te houden zeer goed gerechtvaardigd zijn geweest. De gemeente is deze opvatting toegedaan, Energie-U ziet zich met deze aanpassingen opnieuw bevestigd dat de gemeente het initiatief onvoldoende heeft gesteund. Als gevolg van deze tegenstrijdige opvattingen zijn geen betrouwbare uitspraken te doen of mutual adjustment op het punt van de participatieaanpak, aantallen turbines of het strengere geluidsregime invloed heeft gehad op het zelforganiserend vermogen.

De financiële incentives om de plan- en onderzoekskosten voor te schieten zijn in Utrecht en Nijmegen weliswaar niet gebruikelijk bij gebiedsontwikkeling maar respondenten hebben aangegeven dat dit zeker voorkomt. Daarom beschouwen wij de kostenverrekening als incentives (zie ook 5.3.2 “Financiële middelen”). Dat ligt anders met de verrekening van bouwleges en het kwijtschelden van 200.000 euro aan plan- en onderzoekskosten in Utrecht omdat dit instrument volgens respondenten duidelijk afweek van de normale beleidspraktijk. Omdat Energie-U en de gemeente elkaar tegenspreken over de veronderstelde invloed hiervan, zijn ook hier geen betrouwbare of valide uitspraken te doen welke invloed deze aanpassing van de beleidspraktijk heeft gehad op het zelforganiserend vermogen van Energie-U.

Resumerend: het vasthouden aan vaste beleidskaders en wettelijke vereisten hoeft het zelforganiserend vermogen niet negatief te beïnvloeden. Doelrealisatie van het zelforganiserend initiatief kan juist gebaat zijn bij het strak volgen van de wettelijke en institutionele paden. Voor zelforganisatie bij windenergie geldt dit zeker voor de wettelijk vereiste planprocedures en kaders. Afwijkingen van de beleidspraktijk door creatieve en innovatieve interventies kan het zelforganiserend vermogen wel versterken in termen van doelrealisatie en motivatie van het zelforganiserend initiatief. De afwezigheid hiervan bereikt het tegenovergestelde, zo laat een vergelijking tussen beide cases zien.

5.6 Triggering event

Variabele	Utrecht	Nijmegen
Triggering event	Triggering event afwezig en derhalve geen invloed op zelforganisatie in onderzochte case.	Triggering event afwezig en derhalve geen invloed op zelforganisatie in onderzochte case.

De triggering event, begrepen als een onvoorziene of versturende gebeurtenis (e.g. Nederhand et al., 2014), is in geen van beide cases teruggevonden. Zowel in Utrecht als in Nijmegen is het initiatief ontstaan uit een wens of ambitie van de gemeentebesturen, ofschoon hier onderling wel verschillen zijn. In Utrecht is het initiatief nog het meest spontaan tot stand gekomen met Utrechternaren die een plan opvatten tijdens een discussieavond. De grondleggers van Energie-U lieten zich weliswaar leiden door de voorzichtige ideeën van de gemeente om windturbines op Lage Weide te realiseren, maar dit kan niet worden opgevat als onvoorziene of versturende *gebeurtenis* die als een kickstarter fungeerde. Er is eerder sprake dat de gemeente het initiatief heeft uitgelokt met de agendasetting van de Energiecafés, vergelijkbaar met hoe zij later ook andere (private) initiatiefnemers opriep om met windplannen voor Lage Weide te komen. Tot slot zijn er in empirie geen aanwijzingen gevonden waaruit blijkt dat er een versturende gebeurtenis is geweest die Energie-U gedurende het proces tot wezenlijke aanpassingen heeft aangezet.

In Nijmegen is het stranden van het bestemmingsplan van een windpark bij de Raad van State in 2012 aanleiding geweest voor een fundamenteel nieuw denkraam voor de realisatie van windenergie binnen de eigen gemeentegrenzen. Voor de gemeente en de stakeholders van het latere Wiek-II was dit een triggering event om met een nieuw ontwikkelmodel te komen, waarbij burgerparticipatie randvoorwaardelijk werd gemaakt. De triggering event richt zich in ons conceptueel model evenwel op de emergentie van het burgerinitiatief zelf, en daar heeft deze onvoorziene gebeurtenis alleen indirect invloed op gehad.

Resumerend: de triggering event, begrepen als een verstorende gebeurtenis, is in geen van beide cases vastgesteld en daarmee wordt de theoretische verwachting van deze variabele niet ondersteund in de empirie.

5.7 Stabiel netwerk

Variabele	Utrecht	Nijmegen
Stabiel netwerk	Collectief geloof in te bereiken doel en maatschappelijk kapitaal hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie.	Collectief geloof in te bereiken doel en maatschappelijk kapitaal hebben positieve invloed gehad op zelforganisatie.

De literatuur benadrukt het belang van een stabiel netwerk, onder meer bepaald door een goede sociale infrastructuur en maatschappelijk kapitaal, als beïnvloedende factor om zelforganisatie niet alleen op te starten maar ook intrinsiek te versterken (e.g. Van der Zwaard & Specht, 2013). Voor de sociale infrastructuur verwijst de literatuur vaak naar buurten waar men elkaar kent c.q. een gedeelde geschiedenis heeft en kan sociale cohesie bijdragen aan de ontwikkeling van zelforganiserende initiatieven. Ook het aanwezig maatschappelijk kapitaal in termen van opleiding, ervaring of toegang tot instituties alsmede onderling vertrouwen en het collectief geloof in het te bereiken doel kunnen de stabiliteit van het initiatief versterken (e.g. Huygen, 2012).

Bij beide initiatieven is sprake van een stabiel netwerk, hoewel de sociale cohesie op wijkniveau of de gedeelde geschiedenis amper tot uitdrukking komt in de cases. Volgens de respondenten waren de eerste leden van de initiatieven wel afkomstig uit een bepaalde wijk, maar meldden zich al snel geïnteresseerden uit andere stadsdelen aan, in het geval van Nijmegen ook buiten Nijmegen. Er is dan ook slechts beperkt sprake van een gedeelde geschiedenis in de zin dat bewoners elkaar kenden of al eerder iets met elkaar hebben opgezet. Deze indicator zegt dan ook slechts in beperkte mate iets over de stabiliteit van het netwerk, en het is dus mogelijk om op basis van andere factoren de stabiliteit te waarborgen.

Maatschappelijk kapitaal is zo'n indicator. In beide cases was dit in hoge mate aanwezig en was men in staat verbindingen met elkaar aan te gaan maar ook met relevante actoren buiten het initiatief. Ook zijn beide initiatieven erin geslaagd om een professionele organisatiestructuur op te zetten en zijn de leden met periodieke vergaderingen betrokken bij de doorontwikkeling van het initiatief. Respondenten in beide cases zeggen dat de leden bestaan uit mensen van diverse pluimage maar wel voor het merendeel links en duurzaam angehaucht, vaak hoger opgeleid, soms ook politiek actief en in het geval van Utrecht ook relatief veel mensen die actief waren in de energiesector of verduurzaming. Kennis, ervaring en de toegang tot relevante stakeholders maakten dat beide

initiatieven zich professioneel konden ontwikkelen en de leden waren in staat veel vrije tijd vrij te maken om tal van zaken binnen de coöperaties op te pakken (werkgroepen, website, informatieavonden, flyeracties etc.) Het aanwezig maatschappelijk kapitaal heeft dus bijgedragen aan de stabiliteit van het netwerk, hetgeen het zelforganiserend vermogen heeft versterkt.

Het belangrijkste wat de leden bindt, zo wijzen beide cases uit, is de behoefte om gezamenlijk met verduurzaming aan de slag te gaan en daarbij een concreet project te realiseren. Zowel in Nijmegen als in Utrecht was er sprake van een groot vertrouwen dat het initiatief ertoe doet (“faith” in de woorden van Huygen et al., 2012) en dat verklaart mede de bereidheid om over een langere periode veel vrije tijd op te offeren aan de planuitwerking of wervingsacties. Waar het initiatief in Nijmegen het doen centraal stelde, noemde Energie-U “het collectief streven” om Utrecht te verduurzamen als drijfveer. Respondenten bij de gemeente noemden Energie-U “een gedreven club” waar de vrijwilligers ook wel is verweten zichzelf soms te hebben willen overschreeuwen (“overcommuniceren”) en dat dit mogelijk de weerstand bij de tegenstanders versterkte. (Illustratief voor de gedrevenheid van Energie-U is dat zij na het stranden in de gemeenteraad de coöperatie nog alles in het werk heeft gesteld om de provincie tot een inpassingsplan aan te zetten.) Dit vormt mogelijk een aanwijzing dat het collectief geloof als indicator voor een stabiel netwerk kan doorslaan en een negatieve invloed krijgt op zelforganisatie in termen van steun in de omgeving en het verbinden van andere actoren.

De respondenten hebben aangegeven dat er onderling een groot vertrouwen was in het te bereiken doel. Deze perceptie wordt ondersteund door de afwezigheid van interne conflicten – bijvoorbeeld in de besturen of werkgroepen – of verdeeldheid onder leden over de volgen koers. De discussies over het type van financiële participatie in Nijmegen of het al dan niet meebuigen met de gemeente in Utrecht heeft geen disharmonie binnen de initiatieven opgeleverd die de interne samenwerking belemmerde. Ook hier lijkt overeenstemming over het hogere doel, namelijk de realisatie van een eigen windpark, zijn zalvende werking te hebben gedaan en het onderling vertrouwen te hebben versterkt. Er is dus bij beide initiatieven sprake van gepercipieerd vertrouwen en een sterk collectief geloof in de belofte van het windpark, hetgeen het zelforganiserend vermogen positief heeft beïnvloed in termen van professionele planontwikkeling, het verbinden van relevante stakeholders en promotionele inzet.

Resumerend: de beschreven karakteristieken van een stabiel netwerk uit de literatuur hebben een positieve invloed hebben op het zelforganiserend vermogen. Uit de casestudy volgt dat een collectief geloof in het te bereiken doel van grote invloed is zelforganisatie omdat het leden bindt, aanzet tot actie en tegenslagen kan opvangen. Maatschappelijk kapitaal in termen van opleiding, ervaring en toegang tot relevante stakeholders is eveneens van invloed op zelforganisatie omdat het bijdraagt aan de professionalisering van het initiatief en de doelrealisatie. Er zijn in de cases geen noemenswaardige verschillen gevonden, hooguit dat de gedrevenheid in Utrecht mogelijk de weerstand bij de tegenstanders heeft versterkt.

HOOFDSTUK 6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen wij antwoord geven op de hoofdvraag van onze studie. Die luidt: Welke invloed hebben interne factoren met betrekking tot sturing van gemeenten op zelforganisatie bij de realisatie van windenergie, en welke externe factoren zijn van invloed op dit type zelforganisatie? Daarbij zullen wij eerst antwoord geven op onze deelvragen om te komen tot een slotconclusie. Uit de slotconclusie volgen nog een aantal aanbevelingen onder paragraaf 6.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek.

6.2 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1. Welke vormen van burgerparticipatie onderscheidt de literatuur, en hoe verhouden de hogere gradaties van burgerparticipatie als co-productie en zelforganisatie zich tot elkaar?

De overheid werkt in toenemende mate in een context waar netwerken centraal staan en een antwoord moet geven op initiatieven vanuit de private sector, maatschappelijke organisaties, burgers en combinaties daarvan. De literatuur beschrijft de omslag als een transitie van minder “government” naar meer “governance” (e.g. Sørensen, 2006). Daarbij dient de overheid zich te herpositioneren in een meer horizontaal georiënteerde rol en zal zij zich van nieuwe sturingsvormen moeten bedienen om samenwerking te bevorderen en ruimte laten aan initiatief. Social innovation speelt hierop in, en gaat uit van actief burgerschap, de civil society of de “energieke samenleving” van Hajer (2011) waar mondige burgers met een ongekennde reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit actief zijn en de overheid uitdagen.

Om burgerinitiatief en zelforganisatie nader te duiden, is stilgestaan bij de drie generaties van burgerparticipatie (Wijdeven, 2012), gradaties van participatie en bijbehorende bestuursstijlen. We zagen dat de meer klassieke benadering van burgerparticipatie nog uitgaat van een overheid die de lijnen uitzet en burgers op een bepaald niveau van zeggenschap plaatst. De participatieladder van Edelenbos & Monnikhof (Edelenbos et al., 2006) bood inzicht in de verschillende rollen die de overheid krijgt naarmate het participierend en zelforganiserend vermogen van burgers toeneemt. De hogere niveaus van participatie zijn in de literatuur uitgewerkt in de theorieën over co-productie (of co-creatie) en zelforganisatie. Voornaamste verschil tussen deze twee concepten is dat bij co-productie de overheid nog steeds een belangrijke stempel drukt op de plaats die zij burgers geeft bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken; burgers zijn co-producent van beleid en produceren bijvoorbeeld mede een publieke service.

Zelforganisatie is een concept waarbij burgers ideaaltypisch volledig onafhankelijk, althans zeker in eerste aanleg, opereren van de overheid. Het concept plaatst zich aan het einde van het participatiecontinuüm en heeft in zijn uiterste vorm geen overheid meer nodig, of alleen nog een faciliterende overheid. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over overheidsparticipatie. De vraag is dan veeleer: op welke manier kan de overheid een bijdrage leveren om het initiatief te versterken of om tot doelrealisatie te komen, gesteld dat dit nodig is? Een strakke scheidslijn tussen co-productie en zelforganisatie is niet te trekken omdat de concepten grote overlap vertonen. Dat

zagen wij terug bij de overeenkomsten van de beschreven factoren van invloed bij co-productie/co-creatie respectievelijk zelforganisatie. Incentives, institutionele openheid, bereidheid tot aanpassing, de rol van “beleidsmakelaar” en de betekenis van maatschappelijk kapitaal zijn factoren die bij beide concepten als beïnvloedend worden voorgesteld.

Deelvraag 2. Op welke wijze kan de overheid zelforganisatie faciliteren en wat zijn volgens de literatuur de effecten daarvan?

Ofschoon er ideaaltypisch geen overheidsbemoeienis nodig is bij zelforganisatie, geeft de theorie toch diverse sturings- en begeleidingsacties vanuit de overheid waarvan een positieve invloed wordt verondersteld op het zelforganiserend vermogen. De incentives uit de “toolkit” van Sørensen (2006) onderscheidde hands-on en hands-off metagovernance. Met incentivesturing door middel van het beschikbaar stellen van middelen, subsidies of procesondersteuning kan het burgerinitiatief worden versterkt. Strategische frameworks en management by speech, dus meer indirecte incentivesturing, werden eveneens beschouwd als positief beïnvloedend. De activiteiten van een beleidsmakelende overheidsfunctionaris – “boundary spanner” – werd van belang verondersteld voor het verbinden van relevante actoren aan het burgerinitiatief, het zoeken naar hulpbronnen en het verbinden van het informele (burgerinitiatief) aan het institutionele (overheid). Mutual adjustment, oftewel de bereidheid en daadkracht om de beleidspraktijk of de eigen institutionele kaders van de overheid aan te passen, was volgens de literatuur nodig om zelforganisatie ruimte voor ontwikkeling te geven. De theorie veronderstelde dat burgerinitiatieven de overheid uitdagen om een andere, meer faciliterende houding aan te nemen omdat de beleidspraktijk en institutionele kaders veelal niet ingericht zijn om zelforganisatie te stimuleren en begeleiden. Aanpassing van de praktijk en kaders en een flexibele houding werden daarom van invloed op zelforganisatie verondersteld.

Behalve deze interne factoren met betrekking tot sturing van de overheid verklaarde de literatuur ook twee externe factoren van invloed op zelforganisatie. De stabiliteit van het netwerk, onder meer bepaald door maatschappelijk kapitaal, gepercipieerd vertrouwen en een collectief geloof in het te bereiken doel, dient intrinsiek aanwezig te zijn voor het slagen van zelforganisatie. De literatuur veronderstelde tot slot dat een plotselinge, versturende gebeurtenis voor het netwerk – “triggering event” - nodig is om het zelforganiserend initiatief te laten opstarten of een bestaand verband fundamenteel te wijzigen en wezenlijk nieuwe zelforganisatie te doen ontstaan.

Deelvraag 3. Hoe verliep het proces van het faciliteren van zelforganisatie bij de realisatie van windenergie in de praktijk van twee gemeenten?

Er is in de twee onderzochte cases een groot verschil in benadering vanuit de overheid richting het bewonersinitiatief. In Utrecht reageerde de gemeente op een initiatief uit de samenleving, zonder dat Utrecht een duidelijk beleidskader of politieke visie had voor de ontwikkeling van windenergie. De gemeente beschouwde het burgerinitiatief als een ontwikkelende marktpartij waarmee de mogelijkheden voor een windpark konden worden onderzocht. Hieruit ontstond een doelzoekend proces waarbij alle belangen - met name de omgevingsbelangen - voor het windpark zo goed mogelijk zouden worden afgewogen. Het faciliteren van het burgerinitiatief kwam vanuit deze context in essentie neer op het “zorgvuldig doorlopen van het planproces”. De politiek hield tijdens

het gehele proces de handen vrij om steun voor het project in te trekken, hetgeen ook gebeurde toen de weerstand in de omgeving toenam en de raadsverkiezingen in zicht kwamen. In dit krachtenveld zegt de oud-bestuurder dat zij niet *all the way* kon gaan om het initiatief mogelijk te maken. Veel werkzaamheden, zoals onderzoek naar de economische haalbaarheid en contractonderhandelingen, werden bij het burgercollectief gelaten. Het burgerinitiatief voelde zich onvoldoende gesteund door de gemeente en noemt de ambtelijke en bestuurlijke cultuur in retrospectief “risicomijdend”.

In de gemeente Nijmegen bestond al langer politiek-bestuurlijk draagvlak om windenergie binnen de eigen grenzen te realiseren. Nadat dit in eerste instantie mislukte, heeft de gemeente een doelstellend proces ingericht en zelf actief naar oplossingen gezocht. Er kwam een concrete doelstelling om een windpark met burgerparticipatie mogelijk te maken. De gemeente heeft gekozen voor een kant-en-klaar bestemmingsplan voor een windpark dat, bij het eventueel mislukken van de coöperatie, hoe dan ook zou worden gerealiseerd. Er is co-productie aangegaan met een private partij en een maatschappelijke organisatie (de GNMF) om een burgercoöperatie op te zetten. Volgens respondenten is windenergie te complex om aan vrijwilligers *alleen* over te laten. Co-productie met professionals die niet alleen de techniek verstonden maar ook aan draagvlak konden werken, heeft in Nijmegen tot goede resultaten geleid. In tegenstelling tot Utrecht zegt de oud-bestuurder van Nijmegen dat hij in zijn streven wél *all the way* kon gaan. Er was in Nijmegen sprake van consensus en een breed politiek en maatschappelijk draagvlak over het te bereiken doel. Dit leidde tot duidelijke beleidskaders, promotie, flexibiliteit en creatieve interventies die het burgerinitiatief niet alleen motiveerden maar ook werk uit handen nam om doelrealisatie dichterbij te brengen.

Deelvraag 4. Welke verwachtingen uit de theorie over zelforganisatie met betrekking tot sturing zien wij bevestigd in de praktijk?

Incentivesturing vanuit de gemeente heeft een grote invloed op zelforganiserende burgerinitiatieven om te komen tot de realisatie van windenergieprojecten. Het is bij windenergie zelfs randvoorwaardelijk omdat de overheid het mandaat heeft op het ruimtelijke-technisch mogelijk maken van windturbines. Daarmee stelt incentivesturing met het faciliteren van het planproces en (mede) mogelijk maken van planonderzoek de initiatieven in staat om te komen tot planrealisatie. Dit is in beide gemeenten gebeurd. Wat duidelijk grote voordelen oplevert voor zelforganisatie bij windenergie, is het voorfinancieren van de plan- en onderzoekskosten, zo laten beide cases zien. De nog jonge coöperaties hoefden daardoor geen externe financiering aan te trekken, waarbij het onzeker is of dit zou zijn gelukt en zeer waarschijnlijk tot planvertraging zou hebben geleid.

Verder zijn duidelijke strategische frameworks zoals structuurvisies, duurzaamheidsambities of concreet geformuleerde doelstellingen voor windenergie van grote invloed op de planrealisatie en de motivatie van het burgerinitiatief. De frameworks geven het project en planproces richting en dragen daarmee bij aan doelrealisatie en motivatie van het burgerinitiatief. Daarnaast geven zij de kaders aan waarbinnen de gemeente het burgerinitiatief wil ondersteunen en begeleiden. De invloed van dit soort frameworks samen met openlijke, inspirerende steun vanuit de overheid door management by speech, beïnvloeden niet alleen de zelforganisatie positief maar hebben ook doorwerking in een andere onafhankelijk variabele, stabiel netwerk. Promotie en strategische frameworks versterken het

geloof dat het initiatief ertoe doet, in termen van “faith” (Huygen et al., 2012). Respondenten in de case Nijmegen gaven dit duidelijk aan, terwijl respondenten van het burgerinitiatief in Utrecht juist politiek-bestuurlijke en ambtelijke steun miste in termen van frameworks en story telling; een gebrek hieraan leverde demotivatie en wantrouwen jegens de gemeente op. De case in Utrecht toont aan dat dit een versterkend effect heeft in een situatie waarin de weerstand toeneemt en een windcoöperatie het zelfstandig moet opnemen tegen een concurrerend burgerinitiatief en groeiend maatschappelijk verzet.

Niet alleen het framework zelf is van belang: het is ook zaak dat visies en kaders doorvertaling krijgen in de realisatie van windenergie en ook tussentijds worden bekrachtigd met politieke meerderheidsbesluiten in de gemeenteraad. Vrijblijvende of doelzoekende strategische frameworks voor windenergie kunnen een negatieve invloed op de motivatie van vrijwilligers hebben bij hun doelrealisatie. Dit zagen wij terug in Utrecht terwijl het initiatief in Nijmegen zich doorlopend gesteund voelde door politiek en bestuur - mede dankzij actiegedreven, raadsbreed gesteunde frameworks en management by speech - en dit vertrouwen gaf in de gemeente als partner.

Het onderzoek laat vergelijkbare effecten zien bij boundary spanning. In Utrecht ontstond met de afwezigheid van verbindende, steunzoekende activiteiten gaandeweg een zekere demotivatie en frustratie binnen het zelforganiserend initiatief. Het zoeken naar grondposities en de onderhandelingen die de vrijwilligers daarvoor zelf moesten voeren, heeft Energie-U als een moeizame exercitie ervaren hetgeen de perceptie opleverde dat de gemeente geen enkel risico wilde en de planrealisatie vertraagde. In Nijmegen droegen co-producerend professionals in een aparte ontwikkelentiteit zorg voor de complexe projectontwikkeling, draagvlak en promotie. De gemeente heeft gestuurd op de vorming van dit construct. Zoals ook de oud-wethouder stuurde op het verbinden van relevante actoren aan het burgerinitiatief door de samenwerking te zoeken met de provincie en de buurgemeente. Hoewel de opzet mislukte, leidde dit tot vertrouwen bij WindpowerNijmegen als de gemeente als partner en versterking van het geloof dat het initiatief ertoe doet. Een vergelijkbaar effect deed zich voor met de voorbereidende acties van de gemeente om een groot aantal partijen te benaderen voor nieuwe oplossingen voorafgaand aan de doorstart van het windpark, en met het co-creatieprogramma Power2Nijmegen waar de gemeente burgers en bedrijfsleven al plannen liet uitwerken voor windenergie binnen de gemeentegrenzen en een rol voor burgers. Daarmee werd een gezamenlijk frame neergezet om burgers actief bij windenergie in Nijmegen te betrekken, wat weer doorwerking kreeg in draagvlak voor de latere inzet.

De verwachtingen voor mutual adjustment worden in de cases deels ingelost. Het vasthouden aan vaste dominante beleidskaders, procedures en wettelijke vereisten voor wat betreft de ruimtelijke inpassing is juist noodzakelijk gebleken om doelrealisatie van de coöperaties dichterbij te brengen. Dat klemt temeer wanneer een windproject te maken krijgt met conflicterende omgevingsbelangen en legitimiteit van beleid de grootste zorgvuldigheid behoeft. Wel kunnen afwijkingen van de beleidspraktijk door creatieve en innovatieve interventies het burgerinitiatief versterken in termen van doelrealisatie en motivatie. In Nijmegen zagen we dat actieve grondverwerving en het plaatsen een windmeetmast de projectrealisatie versnelden en de business case nader hielpen invullen. Dit waren incentives die er alleen konden komen door een flexibele houding van de gemeente die een duidelijke afwijking van de beleidspraktijk mogelijk maakte. Dat geldt ook voor de promotie en draagvlakvergroting dat initieel in handen werd gelegd bij de GNMF, mogelijk gemaakt met een lening, terwijl deze rol normaal bij de ontwikkelende partij zou zijn neergelegd. Deze afwijkingen van

de bestaande beleidspraktijk zorgden voor versnelling van de planontwikkeling en versterking van de motivatie van het burgerinitiatief. Ook hier zien we de werking van incentivesturing maar niet nadat er een wezenlijk andere, flexibele aanpak werd gekozen die afweek van de bestaande beleidspraktijk.

In Utrecht hebben de politici en beleidsmakers juist niet willen afwijken van de traditionele aanpak van gebiedsontwikkeling en bleven zaken als grondverwerving en promotie een exclusieve taak van de ontwikkelaar, in casu het burgerinitiatief. De afwezigheid om de beleidspraktijk op deze onderdelen te wijzigen en een flexibele houding aan de dag te leggen, heeft het zelforganiserend vermogen in Utrecht negatief beïnvloed in termen van motivatie, doelrealisatie en tijdsbeslag van de vrijwilligers. Er zijn of lijken verder op onderdelen aanpassingen van de bestaande beleidspraktijk in Utrecht te hebben plaatsgevonden (verrekening bouwleges, deels kwijtschelding onderzoekskosten, breed participatietraject) maar hierover zijn op grond van de empirie geen betrouwbare of valide uitspraken te doen welke invloed zij hebben gehad op de zelforganisatie van Energie-U (zie ook 5.5. Mutual adjustment).

Deelvraag 5. Welke verwachtingen uit de theorie over zelforganisatie met betrekking tot externe factoren zien bevestigd in de praktijk?

De indicatoren van een stabiel netwerk uit de literatuur - maatschappelijk kapitaal, gepercipieerd vertrouwen en collectief geloof - worden in beide cases ondersteund en hebben zowel in Utrecht als Nijmegen positieve invloed op het zelforganiserend vermogen gehad. Het collectief geloof dat het initiatief ertoe doet, of simpelweg “drive”, maakt dat vrijwilligers veel werk willen verzetten en een professionele organisatie kunnen neerzetten om doelrealisatie dichterbij te brengen. Maatschappelijk kapitaal in termen van opleiding, ervaring en toegang tot relevante stakeholders is eveneens van invloed op zelforganisatie omdat het bijdraagt aan de professionalisering van het initiatief en daarmee de doelrealisatie. Zeker bij inherent complexe materie als de realisatie van een windpark is maatschappelijk kapitaal onontbeerlijk. Maatschappelijk kapitaal zorgt er ook voor dat er verbindingen kunnen worden gelegd met instituties maar ook met professionele (ontwikkel)partners. De stabiliteit neemt toe naarmate actoren binnen het collectief in staat zijn relevante spelers aan het initiatief te verbinden, de facto zelf boundary spanners zijn. De indicator gedeelde geschiedenis is niet teruggevonden in de cases, waaruit volgt dat dit soort zelforganisatie ook kan werken zonder dat mensen elkaar kennen en met name het collectief geloof kan zorgen voor binding en onderling vertrouwen.

Beide cases laten zien dat een stabiel netwerk ook onder invloed staat van de sturingsvariabelen van de gemeente. Incentives, boundary spanning en mutual adjustment hebben met name invloed op het collectief geloof en vertrouwen in de overheid als partner. Het collectief geloof moet weliswaar intrinsiek aanwezig zijn maar kan, zoals in het geval van Utrecht, danig op de proef worden gesteld en worden beschadigd. Dit gebeurde omdat de gemeentelijke inzet in de perceptie van de vrijwilligers doelzoekend en vrijblijvend bleef en er demotivatie en frustratie ontstond. In Nijmegen namen wij het tegenovergestelde waar, dus versterking van het collectief geloof door actieve, ondersteunende inzet. Tot slot moeten wij vaststellen dat de triggering event, geen invloed hoeft uit te oefenen op het ontstaan of wezenlijke aanpassing van het zelforganiserend initiatief. In beide cases is sprake van een agendasettende rol van de overheid die zelforganisatie heeft uitgelokt (Utrecht) dan wel heeft geïnitieerd (Nijmegen).

6.3 Beantwoording centrale vraag en conclusie

Aan de hand van de analyse en de beantwoording van de deelvragen, zullen wij de centrale onderzoeksvraag beantwoorden en tot een conclusie komen. De centrale vraag luidde:

Welke invloed hebben interne factoren met betrekking tot sturing van gemeenten op zelforganisatie bij windenergie, en welke externe factoren zijn van invloed op dit type zelforganisatie?

De gemeente heeft grote invloed om te sturen op zelforganisatie van burgers bij de realisatie van windenergie. Dit type zelforganisatie kan niet zonder sturing omdat de gemeente bevoegd gezag is voor de ruimtelijke inpassing en de complexiteit van de projectontwikkeling een actieve, faciliterende opstelling van de gemeente vergt. Het onderzoek toont aan dat de grootste werking uitgaat van incentivesturing. Het gaat dan op de eerste plaats om de aansturing en begeleiding van het ruimtelijk-planproces met het vaststellen van duidelijke strategische frameworks voor gebiedsontwikkeling, visies op het terrein van duurzaamheid en doelstellingen voor windenergie binnen de eigen gemeentegrenzen. Daarnaast en parallel daaraan oefent de gemeente invloed uit met duidelijke kaders en afspraken over de manier waarop participatie een plaats moet krijgen. Dit stelsel richt het gezamenlijk handelen van gemeente (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) en dat van het burgerinitiatief om tot doelrealisatie te komen. Financiële incentives als het voorfinancieren van plan- en onderzoekskosten blijken van groot belang om het burgerinitiatief te ontlasten om externe financiering in een vroeg stadium aan te trekken. Dit draagt bij aan versnelling van de planrealisatie en de motivatie van het burgerinitiatief. Promotie van het initiatief en plandoel door management by speech door bestuur en politiek “prikkelt” en motiveert vrijwilligers door te gaan en versterkt het vertrouwen in de overheid als partner. De afwezigheid hiervan, net zo goed als gebrekkige strategische frameworks, bereikt het tegenovergestelde en kan tevens leiden tot vertraging van doelrealisatie. Dit klemmt te meer wanneer weerstand manifest wordt.

Een zelforganiserend burgercollectief dat met windenergie aan de slag wil, is geen normale projectontwikkelaar. Het bestaat uit burgers die tijd en energie vrijwillig opofferen vanuit een collectief geloof dat het initiatief ertoe doet. Tegelijk is windenergie dusdanig complex dat actieve inbreng en betrokkenheid van professionals nodig is. Wil de gemeente dit soort initiatief uit de samenleving ondersteunen, dan zijn niet alleen gebruikelijke incentives en beleidsinstrumenten nodig maar vereist dit ook een flexibele, interactieve houding waar weer nieuwe, innovatieve incentives uit kunnen volgen.

Zelforganisatie bij windenergie is vanwege de complexiteit gebaat bij co-productie van bijvoorbeeld private partijen of maatschappelijke organisaties. De gemeente kan dit faciliteren met boundary spanning-activiteiten door actief op zoek te gaan naar en te sturen op samenwerkingsarrangementen om co-producerende stakeholders te verbinden aan het zelforganiserend initiatief. De casestudy laat zien dat dit tot goede resultaten kan leiden, daar waar een enkelvoudige benadering van “het burgerinitiatief als ontwikkelende partij”, juist kan bijdragen aan planvertraging en demotivatie bij de vrijwilligers. Van invloed is de bereidheid van de gemeente het institutionele te verbinden aan het informele, en zonodig een deel van de bestaande beleidspraktijk los te laten. Door bijvoorbeeld als gemeente af te wijken van de traditionele aanpak van gebiedsontwikkeling en zelf grondposities in te nemen, kan een windcoöperatie van burgers voor een belangrijk deel worden ontlast.

Voor wat betreft de externe factoren blijken maatschappelijk kapitaal en collectief geloof in het te bereiken doel van grote invloed op zelforganisatie bij windenergie. Expertise en competenties zijn onontbeerlijk om een professionele coöperatie te kunnen opzetten, participatiearrangementen uit te denken en de verbinding met andere stakeholders aan te gaan. Een collectief geloof dat het initiatief ertoe doet, zorgt eveneens voor stabiliteit in het netwerk en beïnvloedt het zelforganiserend vermogen in hoge mate. Deze “drive” moet intrinsiek aanwezig zijn maar wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door de inzet en ondersteuning van de overheid, en het samenvallen van het collectieve doel van overheid en initiatief.

De realisatie van windenergie levert potentieel weerstand op en botst vrijwel altijd met omgevingsbelangen. Dat maakt dat zelforganisatie bij windenergie sterk waarden gedreven is en er een duidelijke stellingname over ambitie en doelstelling nodig is vanuit het politiek-bestuurlijk krachtenveld. Is die er niet dan kunnen incentives maar zeker boundary spanning en mutual adjustment slechts gebrekkig worden ingezet. In situaties waar weerstand manifest is, kan dit een zware wissel op het zelforganiserend vermogen van het initiatief trekken. De casestudy laat zien hoe een doelzoekend proces, waar de gemeenteraad geen stelling of cruciale tussenbesluiten neemt, in een verhit maatschappelijk debat kan uitmonden waarin vrijwilligers de klimaatambities van de gemeente moeten bepleiten en met felle weerstand te maken kunnen krijgen. De casestudy toont ook aan dat een duidelijk politiek-bestuurlijke wil een gemeente *straight forward* kan laten toewerken naar het realiseren van een burgerwindpark. Duurzame politiek-bestuurlijke steun in de stad maakt dat een gemeente zich kan bedienen van promotie en marketing, innovatieve interventies en aanpassingen van de beleidspraktijk. Daarmee voelen vrijwilligers van een windcoöperatie zich gesteund, hetgeen de motivatie om door te gaan, versterkt.

6.4 Aanbevelingen

Uit de conclusie volgen zeven aanbevelingen die gemeenten, burgerinitiatieven, ontwikkelaars en andere stakeholders behulpzaam kunnen zijn bij zelforganisatie van burgers bij de realisatie van windenergie.

1. Zorg voor een duidelijke politiek-bestuurlijke visie over windenergie en burgerparticipatie. Formuleer en bekrachtig duidelijke doelstellingen en leg tussentijdse besluitvormingsmomenten raadsbreed vast.
2. Wees creatief, innovatief en flexibel om de doelstellingen onder 1. te behalen. Pas zondig de beleidspraktijk aan.
3. Beschouw het initiatief niet als ontwikkelende partij maar als een co-producent van beleid en partner van de gemeente.
4. Verbind relevante stakeholders aan het initiatief en construeer hiervoor zondig een juridische entiteit.
5. Verwerf zelf grondposities in het plangebied, zodat de gemeente meer regie houdt op de plan- en gebiedsontwikkeling en het initiatief zich op andere zaken kan richten.
6. Maak afspraken met het burgerinitiatief over de voorfinanciering van plan- en onderzoekskosten.
7. Promoot het plan en zorg (zelf) voor voldoende draagvlak, op de eerste plaats in college en raad.

6.5 Reflectie op het onderzoek

6.5.1 Conceptueel model en onderzoeksdesign

Omdat eigen initiatief centraal stond in deze studie, zijn de theoretische inzichten over de “hogere” vormen van burgerparticipatie gebruikt om tot een conceptueel model te komen. De leidende concepten daarbij waren co-productie en zelforganisatie. Bij co-productie liepen wij aan tegen casestudy's die vooral op het (mede-)leveren van publieke diensten gericht waren, veelal in de vorm van zorgarrangementen en buurtbeheer. Zelforganisatie bleek beter aan te sluiten op de te onderzoeken praktijksituatie, omdat zelforganisatie uitgaat van intrinsieke motivatie, spontaniteit en autonomie zonder dat de initiatiefnemer direct een publieke dienst krijgt teruggeleverd. Wel zijn verwachtingen over co-productie uit de metastudie van Voorberg et al. (2014) in het uiteindelijk conceptueel model voor zelforganisatie voor een belangrijk terug te zien. Daarmee wordt duidelijk dat beide concepten grote verwantschap met elkaar vertonen, hetgeen ook in de casestudy in Nijmegen bevestigd wordt.

De theorie geeft diverse factoren die het zelforganiserend vermogen kunnen versterken. Wij hebben gekozen voor wat wij gevonden hebben als de meest dominante: incentives, boundary spanning en mutual adjustment, en de externe factoren triggering event en stabiel netwerk. De theorie over de factor level playing field en gamemanagement is niet meegenomen (e.g. Nederhand et al., 2014) omdat deze factor als minder dominant is terug te vinden in de theorie over zelforganisatie, en bovendien lastig te combineren viel met de andere variabelen. Niettemin moeten wij vaststellen dat het inrichten van een gelijk speelveld van actoren met name in de case Utrecht naar voren is gekomen als een mogelijke factor van invloed (zie ook 6.5.2 “Weerstand en politiek-bestuurlijke wil”). Vervolgonderzoek zou hier rekening mee kunnen houden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gehanteerde sturingsvariabelen van gemeenten soms grote overlap vertonen en dat dit de operationalisatie en analyse bemoeilijkte. Dat heeft erin geresulteerd dat er per variabele soms minder duidelijke uitspraken konden worden gedaan dan in het geval met een onderling, scherper onderscheid. Zo kon het instellen van de ontwikkelentiteit Wiek-II in Nijmegen als incentive, als resultante van boundary spanning dan wel als aanpassing van de beleidspraktijk worden beschouwd. Verder vonden wij, zoals eerder gesteld, in de literatuur onvoldoende aanknopingspunten om duidelijke relaties tussen variabelen in het conceptueel model op te kunnen nemen en deze te operationaliseren.

De casestudy biedt hier wel nieuw licht op. Het laat zien hoe incentives initieel worden ingezet maar wijzigen of aanvulling krijgen na boundary spanning of mutual adjustment. De variabele incentives is dus minder onafhankelijk dan gehanteerd in het conceptueel model. Dit geldt ook voor het stabiel netwerk. Duidelijk naar voren is gekomen dat de indicator “collectief geloof” van het stabiel netwerk, wordt beïnvloed door ondersteunende en faciliterende activiteiten van de gemeente. De casestudy laat de verschillen goed zien; de mate waarin de overheid “helpt” lijkt voor belangrijk deel van invloed op de motivatie van het burgerinitiatief.

Waarover de theorie met betrekking tot het stabiel netwerk onvoldoende uitspraken doet, is in hoeverre tegenslag in het bereiken van de doelstellingen de stabiliteit van het netwerk beïnvloedt en daarmee dus het zelforganiserend vermogen. De bevindingen in Nijmegen en Utrecht lijken aan te geven dat succes respectievelijk mislukking invloed heeft. Respondenten in Utrecht geven duidelijk aan dat met het mislukken van het windpark - en ook een aantal andere projecten op het terrein van

zonne-energie - het enthousiasme bij vrijwilligers heeft getemperd en de inzet minder is geworden. In Nijmegen, waar het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, lijkt het tegenovergestelde het geval te zijn.

Het onderzoeksdesign moest een most similar casestudy zijn. De caseselectie is hierin niet volledig geslaagd als gevolg van het beperkt aantal cases dat in Nederland te vinden is (zie ook: 3.5.2 Criteria caseselectie). De case Utrecht sloot vrijwel naadloos aan op de definiëring van een zelforganiserend initiatief, waar Nijmegen veeleer geconstrueerd is en tot stand kwam vanuit co-productie. Een grote tekortkoming was dit overigens niet. We zagen dat de verwachtingen in de meta-studie over co-productie van Voorberg et al. (2014) voor een belangrijk deel overeenkwamen met die van het conceptueel model over zelforganisatie. Bovendien is er na de constructie van de windcoöperatie in Nijmegen wel degelijk een zelforganiserend initiatief werkzaam geworden. Hoewel de cases dus niet volledig similar zijn, konden zij met elkaar worden vergeleken en gaven de verschillen goed inzicht in het effect van de onafhankelijke variabelen.

Tot slot nog een kanttekening bij de verschillende uitkomsten van beide cases, mislukking versus (voorlopig) succes. Ook hierin zijn wij niet geheel geslaagd in de opzet van een most similar design. Niet valt uit te sluiten dat dit de percepties en daarmee antwoorden van respondenten gekleurd kan hebben, ofschoon wij dit zoveel mogelijk hebben proberen te ondervangen (zie ook 3.7 “Betrouwbaarheid en validiteit”).

6.5.2 Weerstand en politiek-bestuurlijke wil

De casestudy roept de vraag op hoe de overheid dient om te gaan met concurrerende burgerinitiatieven. De oud-wethouder van de gemeente Utrecht wees hier in het interview al op. In Utrecht was de belofte dat een windpark van en door burgers eventuele weerstand in de omgeving zou kunnen overbruggen. Zoals reeds in de inleiding opgemerkt, stellen politici en beleidsmakers vergaande burgerparticipatie in toenemende mate voor de heilige graal bij het realiseren van de landelijke winddoelstellingen. De case in Utrecht toont aan dat dit in praktijk weerbarstiger is, en een concurrerend burgercomité de zelforganisatie van de ander ernstig in de weg kan zitten. Fel verzet in de omgeving heeft de uitkomsten van het project in Utrecht volgens alle respondenten sterk beïnvloed. De (door)werking hiervan is gegeven het conceptueel model niet onderzocht, en kan als een tekortkoming worden gezien. Wij hebben in de theorie weinig houvast gevonden voor zelforganisatie en weerstand in de omgeving of studies gevonden waarbij twee vormen van zelforganisatie elkaar bestrijden, zoals in Utrecht het geval was. Naar wie moet de overheid luisteren en op wie dient zij het beleid af te stemmen? De gemeente Utrecht heeft dit proberen op te lossen door een breed participatieproces in te richten. Deze aanpak kon niet goed worden getoetst aan ons conceptueel model. Bij vervolgonderzoek naar zelforganisatie bij windenergie, verdient het aanbeveling rekening te houden met weerstand in de omgeving en hiervoor aansluiting te zoeken bij literatuur. De theorie over institutional design, level playing field en het voeren van gamemanagement had hier mogelijk meer inzicht kunnen bieden.

De casestudy laat zien dat een duidelijke politiek-bestuurlijke wil of doelstelling zelforganisatie kan ondersteunen en de inzet van een overheid kan richten en kracht geeft; afwezigheid ervan lijkt het tegenovergestelde te bereiken. Het betekent dat sturing op zelforganisatie niet louter een technische kwestie is maar politiek-bestuurlijke betekenis moet krijgen in een afweging van waarden en belangen. Ook Uitermark wees hier al op in zijn oratie die de politieke dimensie bij zelforganisatie als

“sterk onderbelicht” kwalificeert (2014: 24). Er is in de literatuur een preoccupatie op aanpak en techniek, stelt Uitermark, en amper aandacht voor de politieke drijfveren van bestuurders. Zij zijn niet per definitie “onkundig” maar kunnen een “oprechte aversie” tegen burgerinmenging hebben. Voor windenergie komt daarbij dat hier scherpe belangentegenstellingen bij elkaar kunnen komen, en waarden als verduurzaming moeten worden afgewogen tegen overlast en ruimtelijke kwaliteit.

Voor wat betreft de politieke dimensie bood de toolkit van Sörensen (2006) over metagovernance houvast, maar focust ook haar framework sterk op aanpak, techniek en uitnodigende structuren. De onderbelichting van de politieke context zagen we ook terug bij boundary spanning. In de literatuur is dit vaak de ambtenaar die de verbindingen moeten aangaan (e.g. Williams, 2002: 121) terwijl juist de casestudy aantoont dat boundary spanning door politieke ambtsdragers of netwerkrelaties in de politiek minstens zo belangrijk zijn. We zagen verder dat er ook nog een andere metagovernor werkzaam was in de casestudy, namelijk de provincies die in de “shadow of hierarchy” doorzettingsmacht hebben om initiatieven met een provinciaal inpassingsplan af te dwingen. In Utrecht bleek de provincie geen gebruik te hebben willen maken van deze bevoegdheid - tot grote frustratie van de windcoöperatie - omdat er een politieke afspraak lag binnen coalitieverband. In Gelderland zagen we pogingen vanuit de provincie om het plan in Nijmegen te blokkeren. Ook dit soort interventies waren politiek gedreven en hadden invloed op de doelrealisatie of hadden dat kunnen hebben.

De casestudy levert de voorlopige bevinding op dat de politiek-bestuurlijke wil een grote invloed uitoefent op de werking van onze sturingsvariabelen in het conceptueel model. In het onderzoek zijn sterke aanwijzingen gevonden voor deze invloedsrelaties maar konden er geen betrouwbare en valide uitspraken worden gedaan; vervolgonderzoek dat invulling geeft aan de politiek-bestuurlijke dimensie kan meer onderbouwing bieden voor deze veronderstelling.

6.5.3 Bronnenonderzoek en interviews

De onderzoeksmethodiek, bestaande uit bronnenonderzoek en semi-gestructureerde interviews, heeft goed gewerkt. Er is dankbaar gebruik gemaakt van de goed geoutilleerde websites van beide gemeenten. Aan de hand daarvan werden een groot aantal stukken, audiofragmenten en videoverslagen zichtbaar en konden de besluitvorming en het beleidsproces in kaart worden gebracht. Omdat het in beide cases ging om enkele jaren durende beleidsprocessen is een chronologisch overzicht gemaakt van de belangrijkste beslismomenten en ontwikkelingen (bijlage 3.). Aan de hand van de semi-gestructureerde interviews konden wij het verhaal achter de beleidsstukken inzichtelijk krijgen, en een compleet beeld krijgen van de empirie. Bij de keuze voor de geïnterviewden zijn de sleutelspelers in het proces geselecteerd. De variëteit aan rollen, posities en invalshoeken leverde samen met het bronnenonderzoek een compleet beeld op van het proces van zelforganisatie in beide cases.

Literatuurlijst

Aitken, M. (2010). Wind power and community benefits: Challenges and opportunities. *Energy Policy*, vol. 38: pp. 6066–6075

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in Beweging - Achtergronden, benaderingen, fasen, en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.

Boons, F.A.A. (2008). Self-organization and sustainability: The emergence of a regional industrial ecology. *Emergence: Complexity and Organization*, 10(2): pp. 41–48.

Boonstra, B. & L. Boelens (2011). Self-organisation in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2): pp. 99-122.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist (2012). *Openbaar bestuur – beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Campbell, H. & R. Marshall (2000) Public involvement and planning: Looking beyond the one to the many, *International Planning Studies*, 5(3): pp. 321–344.

Comfort, L.K. (1994). Self-organization in complex systems. *J-PART*, 4(3): pp. 393-410.

Duit, A. & V. Galaz (2008), *Governance and Complexity - Emerging Issues for Governance Theory*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (3): pp. 311–335.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek

Edelenbos, J. & I. van Meerkerk (2011). *Institutional Evolution Within Local Democracy – Local Self-Governance Meets Local Government*. In: J. Torfing and P. Triantafillou (ed.). *Interactive policymaking, metagovernance and democracy*. Essex, ECPR Press: pp. 169-186.

Emerson, K., T. Nabatchi & S. Balogh. (2012). An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): pp. 1-29.

Elzenga, H. & A.M. Schwencke (2014). *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten*. Den Haag: PBL.

Heylighen F. (2008). *Complexity and self-organization*. In: *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, eds. M. J. Bates & M. N. Maack. London: Taylor & Francis

Huygen, A., E. van Marissing & J.C.J. Boutellier (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Gerrits, L. (2010). Public decision-making as co-evolution. *Emergence: Complexity and Organisation*, 12:1, pp. 19–28.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Klijn, E.H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10(3): pp. 299-317.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks - A network approach to problem solving and decision-making*. London, Routledge.
- Lenos, S., P. Sturm, & R. Vis (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Musall, F. D. & O. Kuik (2011). Local acceptance of renewable energy - A case study from southeast Germany. *Energy Policy*, 39(6): pp. 3252-3260.
- Meerkerk, I. van, B. Boonstra & J. Edelenbos (2012). Self-organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 1: pp. 1-23.
- Milward, H.B & K. Provan (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 10 (20): pp. 359-379.
- Mulgan, G., S. Tucker, A. Rushanara & B. Sanders (2007). *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: The Young Foundation
- Nederhand, M.J., V.J.J.M Bekkers, & W.H. Voorberg (2014, forthcoming). *Self-organization and the role of government: how and why does self-organization evolves in the shadow of hierarchy?* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Newman, J., J. Barnes, H. Sullivan & A. Knops (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33: pp. 203--223.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6): pp. 1073-1087.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44 (4): pp. 652-667.
- Scharpf, F.W. (1994). Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

- Sörensen, E. (2006). Metagovernance and the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36 (1): pp. 98-114.
- Stacey, R.D. (1995). The science of complexity: an alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16: pp. 477-495.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing - Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Toke, D. (2005). Will the government catch the wind. *The Political Quarterly*, 76(1) pp. 48–56.
- Uitermark, J. (2014). *Verlangen naar Wikipotopia*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, http://www.socialevraagstukken.nl/site/wp-content/uploads/2014/01/Uitermark_Oratie-10-januari-2014.pdf
- Voorberg, W., V. Bekkers & L. Tummers (2013, forthcoming). *Co-creation and co-production in social innovation: a systematic review and future research agenda*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Warren, C. R. & M. McFadyen (2004), Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland, *Land Use Policy*, 27(2): pp. 204-213.
- Whitehead, M. (2003). In the shadow of hierarchy: Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the west midlands. *Area*, 35(1): pp. 6-14.
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: University Press.
- Wijdeven, T. (2012). *DOE-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1): pp. 103–124.
- Zwaard, J. van der, & M. Specht (2013). *Betrokken bewoners, betrouwbare overheid. Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken EUR.

Documenten en andere bronnen

Agentschap NL (2011). Participatiemodellen voor de realisatie van windenergie op land – Een handreiking voor bewoners, lokale ondernemers, gemeenten en investeerders, <http://www.rvo.nl/sites/default/files/Handreiking%20participatiemodellen%20wind%20op%20land.pdf>

AS I-Search (2014), Lokale (burger) energie-initiatieven: wind- en energiecoöperaties, energie-initiatieven. Overzicht 2014, <http://www.asisearch.nl/wp-content/uploads/2011/08/Overzicht-energieco%C3%B6peraties-Update-Energieke-bottomup-AS-I-SEARCH-Schwencke-februari-2014.pdf>

Gemeente Amsterdam, (2011). Notitie over participatiemodellen voor windenergie - "Participatie bij windenergie", http://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/09/notitie_participatie_bij_windenergie_-_amsterdam_-_nov_2011.pdf

De Volkskrant (2015), "Provincies: windmolens gaan het niet redden", 1 maart 2015, <http://www.volkskrant.nl/binnenland/provincies-windmolens-gaan-het-niet-redden~a3879097/>

Senter Novem, (2009). Participatie in windenergieprojecten - Samenvatting van drie studies naar deelname van burgers in windprojecten en daarbij behorende geldstromen, http://www.windvogel.nl/wp-content/uploads/2009/11/participatie-in-windenergie-projecten_-_senternovem-aug-2009.pdf

Economische Zaken (2015). Brief minister Kamp aan Tweede Kamer over voortgang wind op land en Monitor Wind op Land, 3 april 2015, http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z06128&did=2015D12480

Economische Zaken (2014). Brief minister Kamp aan Tweede Kamer over uitwerking motie Mulder het verplichten van participatie bij windenergie, 20 mei 2014, http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2014Z09126&did=2014D18010

IPO (2012), Persbericht "Verdeling 6.000 MW windenergie over de provincies", 19 december 2012, <http://www.ipo.nl/publicaties/verdeling-6000-mw-windenergie-over-de-provincies>

Tweede Kamer (2015). Verslag Algemeen Overleg (AO) Energie, Tweede Kamer, 9 april 2015, <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2015D14440&did=2015D14440nergie>

Tweede Kamer (2014). Verslag Wetgevingsoverleg onderdeel, Tweede Kamer, 11 november 2014, <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2014Z15362&did=2014D48343>

Case Utrecht

Tenzij anders aangegeven kunnen alle genoemde stukken van de gemeente Utrecht worden geraadpleegd via de link: <http://www.utrecht.nl/windenergie/> De stukken van Energie-U zijn te raadplegen via de link: <http://www.energie-u.nl/wind/>

Energie-U (2010), oprichtingsstatuten coöperatieve vereniging Energie-U, oktober 2010.

Energie-U (2012), persbericht oprichting consortium Weidewind bv, juli 2012.

Energie-U (2011), planvoorstel Energie-U om te komen tot een windpark Lage Weide, juni 2011

Energie-U (2015a), promotiefilm windpark Lage Weide, datum geplaatst onbekend, geraadpleegd 10 mei 2015.

Energie-U (2015b), ambities Energie-U op de website onder tabblad "Wat is Energie-U", geraadpleegd 10 mei 2015.

Gemeente Utrecht (2007), motie gemeenteraad waarin college wordt opgeroepen om windenergie binnen de gemeentegrenzen mogelijk te maken, november 2007.

Gemeente Utrecht (2009), quick scan Bosch & Van Rijn waarin Lage Weide als goede zoeklocatie wordt aangewezen, 2009.

Gemeente Utrecht (2010a), brief demissionair college dat nadere uitwerking windenergie aan nieuwe college is, april 2010.

Gemeente Utrecht (2010b), Utrechtse Participatiestandaard, april 2010, <http://ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=utrecht&agendaid=IBABS-000335325&FoundIDs=A10&afdelingid=00000000-0000-0000-0000-000000000000>

Gemeente Utrecht (2010b), persbericht gemeente Utrecht, december 2010.

Gemeente Utrecht (2011a), Programma Utrechtse Energie 2011-2014, januari 2011.

Gemeente Utrecht (2011b), brief college aan raadscommissie met de voorwaarden waaronder zij Energie-U wil ondersteunen, maart 2011.

Gemeente Utrecht (2011c), Principebesluit college voor medewerking initiatief Energie-U, oktober 2011.

Gemeente Utrecht (2012), Startdocument Planproces, oktober 2012.

Gemeente Utrecht (2013a), brief college over omgang advies Klankbordgroep, juni 2013.

Gemeente Utrecht (2013b), videoregistratie Stadsgesprek, juli 2013.

Gemeente Utrecht (2013c), voorstel raadscommissie S&R Structuurvisie Windenergie Lage Weide, oktober 2013.

Gemeente Utrecht (2013d), verslag raadsinformatieavond Structuurvisie Windenergie Lage Weide, november 2013.

Gemeente Utrecht (2013e), verslag commissievergadering S&R Structuurvisie Windenergie Lage Weide, november 2013.

Gemeente Utrecht (2014a), verslag raadsvergadering Structuurvisie Windenergie Lage Weide, januari 2014.

Gemeente Utrecht (2014b), commissiebrief wethouder over kosten windplan, maart 2014.

Gemeente Utrecht (2014c), Uitvoeringsprogramma "Utrechtse Energie! 2015-2019", oktober 2014

Provincie Utrecht (2013), verslag Statenvergadering, november 2013, <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2013/25-november/19:00>

Provincie Utrecht (2014), Tweede Partiële Herziening Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS), november 2014, <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/provinciale-0/documenten-downloads/>

Wij Willen Wind (2014), website Wij Willen Wind, geraadpleegd 10 mei 2015, <http://wijwillenwind.nu>

Case Nijmegen

Tenzij anders aangegeven zijn alle genoemde stukken van de gemeente Nijmegen te raadplegen via de link http://www2.nijmegen.nl/content/512401/nijmegen_maakt_windenergie_langs_a15_mogelijk

Gemeente Nijmegen(2010), Coalitieakkoord 2010-2014 “Werken aan een duurzame toekomst”, april 2010, http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/928408/Coalitieakkoord_GroenLinks_PvdA_en_D66_-_Werken_aan_een_duurzame_toekomst.pdf

Gemeente Nijmegen (2012), brief college aan raad voorstel “Windturbines op de Grift”, december 2012.

Gemeente Nijmegen (2013a), Collegevoorstel Burgerwindpark A15, mei 2013.

Gemeente Nijmegen (2013b), Routekaart Power2Nijmegen, juni 2013, http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/1526120/Power2Nijmegen_Routekaart_2045.pdf

Gemeente Nijmegen (2013c), Nota Duurzaamheid in Uitvoering 2013-2017, december 2013, http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/1526134/Duurzaamheid_in_uitvoering_2013-2017,_detussenstand

Gemeente Nijmegen (2014a), Coalitieakkoord 2014-2018 - “Samen voor Nijmegen: sociaal, duurzaam en ondernemend”, mei 2014, http://www2.nijmegen.nl/gemeente/burgemeester_wethouders

Gemeente Nijmegen (2014b), persbericht “College gaat voor burgerwindpark”, augustus 2014, http://www2.nijmegen.nl/content/1592504/college_gaat_voor_burgerwindpark

Gemeente Nijmegen (2014c), Collegevoorstel Bestemmingsplan “Buitengebied Valburg - 16 (Windturbines A15)”, oktober 2014.

Gemeente Nijmegen (2015), Ambitiedocument De Grift, februari 2015

Gemeente Overbetuwe (2013), raadsmemo over ontwikkelingen Windpark Nijmegen, maart 2013, http://www.raadoverbetuwe.nl/Raadsinformatie/Memo_s/Overzicht_memo_s_periode_2010_2014/Overzicht_memo_s_college_van_B_W_vanaf_11_maart_2010/2013/Maart_2013/13_03_18_Memo_college_over_windturbines_Park_15_Overbetuwe_De_Grift_Nijmegen

Economische Zaken (2015a), brief minister Kamp (EZ) aan provincie Gelderland “Uitleg amendement en motie Windvisie” over onwettigheid amendement Staten Gelderland, kenmerk DGETM-ED / 15001341, januari 2015

Provincie Gelderland (2014), verslag Statenvergadering met amendement Windvisie om windpark te blokkeren als er geen draagvlak bij de buurgemeenten is, november 2014, <http:// gelderland.stateninformatie.nl/document/1779918/1>

Provincie Gelderland (2015), verslag Statenvergadering 25/2/2015 waarin Staten op aandringen GS en minister amendement weer intrekken, februari 2015, <http:// gelderland.stateninformatie.nl/document/1207691/1>

Provincie Gelderland (2005), Streekplan Gelderland / Buitengebied Valburg - 10 (Windturbines De Grift), juni 2005, http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0268.BP447-OH01/t_NL.IMRO.0268.BP447-OH01_2.2.html

WindpowerNijmegen (2015), bericht website “Raad van State verwerpt bezwaren omwonenden”, mei 2015 <http://www.windparknijmegenbetuwe.nl/nieuws/raad-van-state-verwerpt-bezwaren-omwonenden/>

WindpowerNijmegen (2012), “WindpowerNijmegen - Groene stroom van hier”, voorstel Wiek-II voor burgerwindpark, december 2012, <http://www.windparknijmegenbetuwe.nl/wp-content/uploads/2013/10/WindpowerNijmegen-offerte-dec.-2012.pdf>

Bijlage 1. Geïnterviewde personen

Case Utrecht

- Monique Hoogwijk, programmamanager Utrechtse Energie! gemeente Utrecht
- Saskia Kluit, voorzitter energiecoöperatie Energie-U, oktober 2010 - december 2014
- Bart Krol, CDA-gedeputeerde provincie Gelderland o.m. RO, 2011-2015
- Simone Maase, bestuurslid energiecoöperatie Energie-U, verantwoordelijk voor windenergie
- Mirjam de Rijk, Groen Links-wethouder gemeente Utrecht o.m. milieu en EZ, 2010-2014
- Maaïke van Teeseling, projectleider gemeente Utrecht voor windpark de Lage Weide

Case Nijmegen

- Sjon Debie, beleidsambtenaar RO gemeente Nijmegen
- Bart Geenen, voorzitter windcoöperatie Windpower Nijmegen, 2013-2015 / omwonende
- Jan van der Meer, Groen Links-wethouder Nijmegen o.m. energie en RO, 2006-2014
- Alex de Meijer, secretaris WindpowerNijmegen en Gelderse Natuur- en Milieufederatie
- Pim de Ridder, directeur Izzy Projects / bestuurslid stichting Wiek II

Vorbereiding

In oktober 2014 is een voorgesprek gevoerd met de twee beleidsadviseurs windenergie, Judith Vlot en Jol Moors, van het Agentschap NL, het ZBO dat zich bezighoudt met de uitvoering van verduurzamingsmaatregelen van het rijk. Zij hebben inzicht gegeven in de actuele ontwikkelingen rond windenergie, burgerparticipatie en burgerinitiatieven.

Bijlage 2. Interviewhandleiding / globale vragenlijst

Onderstaande interviewhandleiding en vragenlijst is tevoren voorgelegd aan de geïnterviewden zodat zij een beeld kregen van de opzet van het onderzoek en zich konden voorbereiden op de vragen. De vragen zijn in ieder interview gesteld naast aanvullende vragen die om verduidelijking vroegen.

Interviewhandleiding

“Op .. kom ik u interviewen over burgerparticipatie bij windenergie voor mijn masterscriptie over dit onderwerp. Het onderzoek richt zich op het faciliteren door een gemeente van zelforganiserend vermogen van burgers bij het realiseren van windenergie. Er wordt een aantal variabelen onderscheiden die zelforganisatie kunnen stimuleren als beleidsinstrument van de overheid, en daarnaast 2 externe variabelen die invloed hebben op het zelforganiserend vermogen (triggering event en stabiel netwerk). Hieronder vindt u welke items in het interview de revue zullen passeren en welke vragen ik u daarover zou willen stellen. Het interview zal worden opgenomen ter verificatiedoeleinden voor mijzelf.”

“U ontvangt een samenvatting van het interview waar u op kunt reageren voor wat betreft correcties en aanvullingen welke door mij zullen worden verwerkt. In het onderzoek zullen eventuele citaten worden gebruikt die niet direct herleidbaar zijn tot de geïnterviewde.”

Globale vragenlijst

Item zelforganisatie

Zelforganisatie zijn bewonersinitiatieven die spontaan ontstaan, zich in eerst instantie autonoom ontwikkelen en eventueel in een later stadium verbindingen aangaan met andere partijen, zoals overheden en maatschappelijke organisaties.

- Hoe spontaan is het burgerinitiatief tot stand gekomen?
- Hoe autonoom heeft het burgerinitiatief zich kunnen ontwikkelen?
- Welke verbindingen met relevante actoren heeft het burgerinitiatief gelegd?

Item boundary spanning

Boundary spanning is de set aan inspanningen van overheidsfunctionarissen om leidende personen in het zelforganisatieproces aan elkaar te verbinden, op een creatieve manier hulpbronnen aan te boren en steun te verwerven bij de politiek en de ambtelijke organisatie. De boundary spanner tart daarbij zonnig de gebaande paden en vaste institutionele kaders.

- Welke inzet hebben overheidsfunctionarissen gepleegd om bewoners te verbinden aan relevante actoren?
- Welke inzet hebben overheidsfunctionarissen gepleegd om hulpbronnen en politiek-bestuurlijke en ambtelijke steun te zoeken?
- Welke inzet hebben overheidsfunctionarissen gepleegd om buiten traditionele kaders te treden teneinde het zelforganiserend vermogen te stimuleren c.q. te versterken?

Item incentives

Incentives zijn prikkels van de overheid om het zelforganiserend vermogen binnen een netwerk te stimuleren of te ondersteunen. Ze kunnen direct of indirect worden toegediend en hebben betrekking op middelen, procesondersteuning en –begeleiding of inspirerende verhalen.

- Welke middelen heeft de overheid ter beschikking gesteld?
- Welke strategische frameworks heeft de overheid gemaakt?
- Welke procesondersteuning heeft de overheid gegeven?
- In hoeverre heeft de overheid zich bediend van management by speech en inspirerende verhalen?

Item mutual adjustment

Mutual adjustment is de mate waarin de overheid de eigen bestaande institutionele praktijk en kaders aanpast, teneinde het zelforganiserend vermogen in de samenleving te stimuleren en te ondersteunen.

- In hoeverre heeft de overheid belemmerende regelgeving, procedures of beleidsblokkades aangepast?
- In hoeverre heeft de overheid de traditionele institutionele praktijk aangepast?
- In hoeverre heeft de overheid zich open en flexibel opgesteld jegens het zelforganiserend initiatief?

Item stabiel netwerk

Een stabiel netwerk is de mate waarin bewoners elkaar kennen en vertrouwen, een collectief geloof hebben in de toegevoegde waarde van het initiatief en over voldoende maatschappelijk kapitaal beschikken voor doelrealisatie..

- In hoeverre hebben de bewoners een gedeelde geschiedenis met elkaar?
- Hoe percipiëren bewoners en betrokken actoren het onderling vertrouwen van de bewoners in elkaar?
- In welke mate beschikken de bewoners over voldoende maatschappelijk kapitaal en relaties voor doelrealisatie?
- In hoeverre is er sprake van overeenstemming over en/of een collectief geloof in het te bereiken doel?

Item triggering event

Een onvoorziene gebeurtenis, trend of ontwikkeling die bewoners aanzet tot zelforganisatie dan wel tot aanpassing leidt in het reeds bestaand zelforganiserend initiatief. Deze prikkel is onafhankelijk van sturingsdoeleinden van derden.

- Is er een onvoorziene, versturende gebeurtenis of ontwikkeling die de bewoners heeft aangezet tot de vorming van zelforganisatie?
- Is er een onvoorziene, versturende gebeurtenis of ontwikkeling die de bewoners heeft aangezet hun reeds gevormde zelforganisatie aan te passen?

Bijlage 3. Doorlooptijd cases

Belangrijke momenten case Utrecht – Energie-U

2010

- feb 2010: Onderzoek Bosch Van Rijn wijst Lage Weide o.a. als goede ontwikkellocaties.
- nov 2010: Oprichting coöperatieve Vereniging Energie Utrecht.
- dec 2010: Collegebesluit: windenergie is een van de opties om tot verduurzaming te komen.

2011

- mrt 2011: Brief college aan raadscommissie waarin voorkeur voor Energie-U als ontwikkelaar Lage Weide (dan nog drie partijen).
- mei 2011: Raad stelt "Programma Utrechtse Energie 2011-2014" vast. Stimuleren van eigen energieopwekking, Windplan Energie-U slechts kort aangehaald.
- juni 2011: Energie-U dient plan in voor Lage Weide: 8 c.q. 14 windturbines ontwikkelen.
- oktober 2011: Principebesluit college. Medewerking initiatief Energie-U om ruimtelijk planproces op te starten en initiatief te ondersteunen. Energie-U Energie-U-café in omliggende wijken.
- nov 2011: Oprichting bewonersplatform Buren van Lage Weide.

2012

- juni 2012: Klanbordgroep actief o.l.v. externe procesbegeleider.
- oktober 2012: Energie-U heeft grondcontracten met eigenaren rond en geeft de zoeklocaties vrij.
- oktober 2012: Brief naar raadscommissie met daarin collegebesluit tot start onderzoeksfase (o.a. Structuurvisie, notitie MER en startnotitie MKBA).

2013

- feb 2013: Provincie neemt Lage Weide op in de Provinciale Structuurvisie.
- voorjaar 2013: Energie-U organiseert Wij-de-Wind-cafés. Informatiebijeenkomsten met omwonenden en eenmaal bedrijven Lage Weide.
- april: Industriereniging Lage Weide en de VvE Lage Weide stappen uit de Klankbordgroep.
- mei 2013: Advies Klanbordgroep. 4 windmolens, zoekrichting college naar 6 in principe akkoord. Maar wel het strengste regime voor geluidsoverlast, de facto onhoorbaar in de wijk.
- juli 2013: Samenwerkingsovereenkomst Weidewind bv en gemeente. Afspraken over verrekening plankosten, pachtvergoeding en leges.
- okt: Verdeeldheid in college. Nipte meerderheid voor Structuurvisie.
- nov 2013: Geen meerderheid in commissie S&M tijdens behandeling Structuurvisie. Coalitiepartner PvdA en D66 tegen.
- nov/dec 2013: Vereniging wordt Energiecoöperatie Energie –U

2014

- jan 2014: Raad stemt Ontwerp Structuurvisie weg.
- mrt 2014: Brief aan commissie over kosten voor Lage Weide: 688.000 euro.
- nov 2014: PS schrappen Lage Weide definitief uit Structuurvisie wegens "ontbreken van bestuurlijk draagvlak" in de gemeente.

Belangrijke momenten case Nijmegen – WindpowerNijmegen

2010/2011

- apr 2010: Nieuw college en coalitieakkoord “Werken aan een duurzame toekomst” 2010-2014. Wind op bedrijventerrein De Grift als doelstelling genoemd.
- mrt 2011: Raad stelt Duurzaamheidsagenda 2011-2015 vast. Herbevestiging klimaatambitie om in 2045 klimaatneutraal te zijn, én windenergie op De Grift.

2012

- apr 2012: RvS vernietigt bestemmingsplan van Nijmegen en Overbetuwe. Gemeente start co-creatieprogramma Power2Nijmegen, met ook onderdeel onderzoek windenergie.
- mrt/dec: Consortium GNMf/Izzy Projects werken windplan met burgerparticipatie uit.
- dec 2012: College en raad omarmen windplan en starten nieuwe RO-procedure op.

2013

- feb 2013: College B&W stelt Structuurvisie Nijmegen vast. Ook zoekgebieden voor windenergie aangewezen.
- april 2013: Gemeente Nijmegen plaatst meetmast op bedrijventerrein om een jaar lang windkracht te meten.
- mei 2013: Oprichting Wiek-II en coöperatie WindpowerNijmegen; gemeente probeert Overbetuwe mee te krijgen in plan- en MER-studie.
- mei 2013: College tekent intentieovereenkomst met Wiek-II. Raadsbrief.
- jun 2013: Resultaten Power2Nijmegen met zogeheten Routekaart. Windenergie en participatie nadrukkelijk uitgewerkt.
- dec 2013: Raad Nijmegen stelt partiële herziening Structuurvisie vast, concretere uitwerking voor wind op De Grift.

2014:

- voorjaar 2014: Samenwerkingsovereenkomst Nijmegen en Wiek-II in college en ondertekend in mandaat.
- mrt 2014: Ontwerp bestemmingsplan + definitieve. MER ter inzage (174 pag. (!) exclusief bijlagen);
- mei 2014: Nieuw college Nijmegen noemt realisatie van windpark als een van de doelstellingen.
- okt 2014: Raad stelt bestemmingsplan vast De Grift om windpark mogelijk te maken.
- nov 2014: Staten amenderen Windvisie Gelderland dat er te allen tijde overeenstemming over een locatie moet zijn met buurgemeenten.

2015

- feb 2015: College stuurt Ambitiedocument De Grift naar raad. Windenergie en verdere verduurzaming (zon en warmte) benoemd voor De Grift.
- feb 2015: Staten nemen advies GS over en trekken amendement over draagvlakverplichting in, op aandringen college GS en minister EZ.
- apr 2015: Behandeling RvS (hoorzitting) van bestemmingsplan.
- mei 2015: RvS verwerpt bezwaren, bestemmingsplan onherroepelijk.

