

# Bouwen aan vertrouwen, participeren door te leren

*Een onderzoek naar participatie bij de realisatie van windparken door de Provincie Zuid-Holland*

Naam	Johannes B. Geraets, BSc
Studentnummer	299444
Studierichting	Bestuurskunde, Master Beleid & Politiek
Onderwijsinstelling	Erasmus Universiteit Rotterdam, ESSB
Afstudeerbegeleider	Prof. Dr. M.W. van Buuren
Tweede lezer	Prof. Dr. E.H. Klijn
Stagebegeleiders	mw. O. Arandjelovic, dhr. A. Duindam, dhr. J. Roest
Stagetraject	Provincie Zuid-Holland, Team Omgevingsbeleid
Datum	augustus 2019

## Voorwoord

*Wegen zoeken, besluiten nemen, conclusies trekken, afscheid nemen, dankbaar zijn en doorgaan*

Geachte lezer,

Met deze afstudeerscriptie komt voor mij een einde aan een tijdperk: een studententijd van maar liefst elf collegejaren, waarin ik in totaal vijf studies volgde aan twee universiteiten, over een periode van in totaal veertien jaar. Een tijd met vele hoogte- en dieptepunten, die ik voor geen goud had willen missen, en mij mede gevormd heeft tot de persoon die ik nu ben. Toen ik in 2005 eindexamen had gedaan, en voor het eerst als achttienjarige Campus Woudestein opliep, had ik geen idee wat ik wilde studeren. De omvang van de campus was overweldigend, na zes jaar les te hebben gehad op het kleine en gezellige Marnix Gymnasium. Het was het begin van een lange zoektocht, waarin ik lange tijd mijn weg niet kon vinden, en bij tijd en wijle enorme heimwee had naar de vertrouwdheid van mijn middelbare school. Na vele omzwervingen en een drie jaar durend uitstapje naar de Universiteit Leiden, vond ik in 2013 uiteindelijk mijn “juiste plek”, bij de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, de plek waar het ooit allemaal voor mij begon. Onder het mom van “beter laat dan nooit”, begon ik als zesentwintigjarige, wederom met grote twijfels, opnieuw aan een universitaire studie. Zes jaar later is het tijd om de balans op te maken, en terug te blikken op de studie waarvan ik veel geleerd heb, en waarvoor ik elke dag met veel plezier naar de Universiteit ben gegaan. Het contrast met mijn eerdere studies kan in dat opzicht niet groter zijn. Ik ben tot de conclusie gekomen dat deze beslissing een van mijn beste besluiten ooit is geweest. Met pijn in het hart neem ik dan ook afscheid van de plek, waarvan ik in 2005 nooit gedacht had me er ooit thuis te zullen voelen. Met dankbaarheid denk ik terug aan alle kansen die ik op de universiteit gekregen heb, en alle mensen die ik in deze periode heb leren kennen.

In het voorjaar van 2017 begon ik aan mijn stage bij de Provincie Zuid-Holland en daarmee startte ook het afstudeertraject, waarvan deze masterscriptie, wederom onder het mom van “beter laat dan nooit”, het eindresultaat is. Al vrij snel liep ik vast in mijn scriptie; alweer het begin van een lange zoektocht waarin ik mijn weg niet kon vinden. Ondanks vele aanwijzingen in de juiste richting zag ik toch vooral heel veel spreekwoordelijke beren op de weg. Het vinden van de juiste weg bleek voor mij bijna net zo moeilijk als de zoektocht voor de Provincie naar geschikte windlocaties. Maar waar een spreekwoordelijke wil is, is er altijd een spreekwoordelijke weg. Ik besloot dan ook om niet op te geven. Een snelweg, een Provinciale weg, een wandelpad, een doolhof of een slakkenpaadje: wie zoekt zal immers altijd een weg vinden. Tijdens mijn zoektocht naar de juiste weg, ben ik naast heel veel beren, ook mezelf tegen gekomen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat mijn, om het zo maar even te zeggen, “turbulente” verleden (we blijven in het thema windenergie) diepere sporen heeft nagelaten dan dat ik voor mijzelf heb willen toegeven. Het bleek dat ik nog de nodige dingen te verwerken had, dingen die ik lange tijd heb weggestopt tijdens mijn zoektochten naar de juiste wegen. Hierbij heb ik veel steun, begrip en wijze woorden ontvangen van mijn lieve “collega’s” op de Provincie, en ik ga ze bij deze dan ook allemaal bedanken: Olga, Jan, Aron, Tabe, Vannessa, Coby, Margo, Rosalie, Freny, Edward, Brandon, Antje en Willemien. Daarnaast wil ik Renée en Peter bedanken voor mijn leuke uitstapje naar hun juridische afdeling. Inmiddels is het alweer een tijd geleden dat ik afscheid heb genomen van de Provincie, wederom een plek waarvan ik dacht me er nooit thuis te zullen voelen, toen ik er in 2017 voor het eerst kwam. Met dankbaarheid denk ik terug aan alle kansen die ik bij de Provincie gekregen heb, en alle mensen die ik in deze periode heb leren kennen.

Naast de mensen op de Provincie waren er uiteraard ook andere mensen in mijn omgeving die mij geholpen hebben bij het vinden van de juiste weg: mijn ouders, mijn familie en mijn vrienden, en dan in het bijzonder Chris, Koen en Guillermo. Ik ben hen allen grote dank verschuldigd voor hun steun en aanmoediging tijdens het schrijven van deze scriptie. De klap was dan ook groot toen in mei 2018 bij Chris kanker werd geconstateerd. Enkele maanden later trof mijn tante Line hetzelfde lot. Twee dagen voor de diagnose had ik bij haar thuis in Delft nog een kopje koffie gedronken in de tuin, toen ik onderweg was naar een interview. De procesbegeleider, die voor de in dit onderzoek centraal staande participatieprocessen was ingehuurd, bleek achter het huis van mijn tante te wonen. Ik besloot voor het interview nog even snel bij haar langs te gaan. Door dit stomme toeval (of niet?) en deze beslissing, heb ik op de valreep nog een laatste keer een gezellig gesprek met Line kunnen voeren, vlak voordat alles anders werd. Ik heb in dat opzicht de conclusie getrokken dat de zoektocht naar de juiste weg soms hele bijzondere afslagen kent. Chris overleefde kanker, en heeft de weg van het leven inmiddels weer gevonden, zij het na een zware strijd en enigszins gehavend. Voor hem liggen er blijkbaar nog vele wegen open, en berijdt de wegen die voor hem liggen inmiddels weer met volle kracht vooruit. Voor Line bleek de weg helaas vrij plotseling dood te lopen. Ze overleed slechts twaalf weken na ons laatste gezellige kopje koffie, een heel erg pijnlijk verlies. Tijdens deze periode heb ik leren relativeren: je druk maken over het niet kunnen vinden van de juiste weg bij het schrijven van een scriptie is erg banaal, als je met dergelijke ellende geconfronteerd wordt. Ik heb de conclusie getrokken dat het leven te kort is om je zo druk te maken. Tijd is kostbaar en dient nuttig besteed te worden aan belangrijke zaken, zoals de mensen die je dierbaar zijn. Inmiddels is het al een tijd geleden dat ik afscheid moest nemen van Line, maar het gemis blijft. Met dankbaarheid denk ik terug aan alle kansen die ik tot nu toe in het leven heb gekregen, en alle dierbare mensen die ik in mijn leven heb leren kennen.

Inmiddels ben ik ook tot de conclusie gekomen dat de omvang van dit nogal dramatische voorwoord danig uit de hand is gelopen (wie verwacht anders van een student die een concept-scriptie van 143 pagina's exclusief bijlagen weet voort te produceren?). Een "Provinciale" woordkunstenaar als mijn vader zal ik toch nooit worden, al heb ik met dit voorwoord wel een poging gewaagd. Maar ik denk daarentegen wel dat als mijn carrière in het openbaar bestuur niks wordt, er nog altijd een mooie loopbaan voor me klaar ligt als columnist bij weekblad Libelle. Want inmiddels is mij wel een ding duidelijk geworden: de juiste weg bestaat niet, dus ik zie wel waar de wegen die voor mij liggen mij naartoe zullen brengen. Ik maak me er niet meer druk om en geef lekker gas (we stappen even van het thema windenergie af), terwijl ik goed blijf letten op de weg die voor mij ligt. Hooguit kijk ik af en toe achterom, om te zien hoever ik inmiddels gekomen ben. Rest mij nog een aantal mensen te bedanken die van groot belang waren voor dit afstudeeronderzoek. Om te beginnen Antje Jordan en Willemien Croes, die mij door de dossiers "Balij" en "Spui" heen geloodst hebben, en alle respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Aron Duindam en mijn scriptiebegeleider Arwin van Buuren heel hartelijk bedanken voor hun begeleiding, feedback, en bovenal engelengeduld, gedurende de periode dat ik deze scriptie geschreven heb. En dan nog even dit: enkele dagen voordat mijn tante stierf, sprak ik haar voor het laatst, op het moment dat ik mijn scriptie min of meer had opgegeven. Ze zei toen: *"Jan, maak het af. Doe het dan voor mij"*. Ik heb woord gehouden, dus bij deze: Line, deze scriptie is voor jou!

Ik wens u veel leesplezier toe,

*Jan Geraets*

Rotterdam, augustus 2019

## Samenvatting

In dit onderzoek worden de mogelijkheden voor een adequate en effectieve participatie-aanpak onderzocht, die bijdragen aan de totstandkoming van gedragen en integrale besluitvorming. Het onderzoek richt zich specifiek op besluitvorming over windenergie op Provinciaal niveau. Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te formuleren, die de Provincie Zuid-Holland kan inzetten bij het vormgeven van haar participatieprocessen over windenergie.

In dit onderzoek zijn twee Provinciale participatieprocessen onderzocht, die hebben plaatsgevonden rondom de besluitvorming over twee windenergieprojecten. Het eerste participatieproces draaide om een besluit over de opname van een mogelijke ontwikkelingslocatie in het Provinciale beleid. Hiervoor werd een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de geschiktheid van deze locatie voor de ontwikkeling van een windpark. De Provincie betrok de omgeving bij het proces, om op deze wijze meer draagvlak te creëren voor een besluit tot opname. Daarnaast werd de omgeving betrokken om informatie op te halen, waardoor mogelijkheden ontstonden om een meer integraal besluit te kunnen nemen.

Bij het tweede participatieproces was er op voorhand al een besluit genomen over de locatie waarop het windpark gerealiseerd zou worden. De Provincie betrok de omgeving om informatie op te halen. Aan de hand van deze informatie werd gezocht naar een inrichting voor het windpark, waarbij de omgeving en de natuur zo min mogelijk last hadden van het windpark. De inrichting moest uiteraard wel technisch haalbaar blijven. Hiervoor werd wetenschappelijk onderzoek verricht. Daarnaast werd de omgeving betrokken bij een op te stellen participatieplan. Hierin kwamen de regelingen tot stand met betrekking tot het beheer van het windpark. Tevens werden in dit participatieplan regelingen opgenomen voor (financiële) compensatie van de omgeving. Door de omgeving bij de besluitvorming over de inrichting van het windpark en het participatieplan te betrekken, probeerde de Provincie tot gedragen en integrale besluiten te komen.

Op basis van wetenschappelijke literatuur is een conceptueel model vormgegeven voor een adequate en effectieve aanpak van participatie, die resulteert in gedragen en integrale besluitvorming. Hiervoor is gebruik gemaakt van strategieën uit netwerkmanagement en procesmanagement. Dit conceptuele schema is gebruikt om de gevoerde participatieprocessen te analyseren. Hierdoor is inzichtelijk geworden hoe de gehanteerde participatie-aanpak geleid heeft tot gedragen en integrale besluitvorming. De uitkomsten van de analyses van beide participatieprocessen zijn met elkaar vergeleken, waarbij ook gekeken is naar de verschillen in omstandigheden en uitgangspunten. Op basis van deze vergelijkende analyse zijn gefundeerde uitspraken gedaan over de effectiviteit van de gehanteerde participatie-aanpak.

Deze conclusies zijn gebruikt om aanbevelingen te formuleren voor een adequate en effectieve aanpak van participatie, die mogelijk bijdragen aan de totstandkoming van gedragen en integrale besluitvorming over windenergie op Provinciaal niveau. Dit onderzoek hoopt hiermee een bijdrage te leveren aan het bespoedigen van de realisatie van de Provinciale taakstelling voor de ontwikkeling van windenergie. Tevens kunnen deze aanbevelingen bijdragen aan de Provinciale voorbereiding op de actuele maatschappelijke en wettelijke ontwikkelingen, die om een meer participatieve aanpak in besluitvormingsprocessen vragen.

## Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding .....	8
1.1 Introductie van participatie en windenergie.....	8
1.1.1 “De Korenwolf heeft meer rechten” .....	8
1.1.2 Ruimtelijke ordening in Nederland .....	9
1.1.3 Participatie en de Omgevingswet.....	9
1.1.4 Aanleiding voor het onderzoek .....	10
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3.1 Maatschappelijke relevantie .....	13
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie .....	13
1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport .....	14
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	16
2.1 Netwerkende overheid en participatie .....	16
2.2 Samenwerking organiseren aan de hand van netwerkmanagement en procesmanagement ...	18
2.2.1 Kenmerken “Governance Netwerk” en netwerkmanagement.....	18
2.2.2 Strategieën voor management van inhoudelijke complexiteit “governance netwerk” .....	20
2.2.3 Strategieën voor management van strategische complexiteit “governance netwerk” .....	22
2.2.4 Effectiviteit van procesmanagement: gedragen en integrale besluitvorming.....	27
2.2.5 Conceptueel model .....	30
Hoofdstuk 3: Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording .....	31
3.1 Methodologische verantwoording.....	31
3.1.1 Onderzoeksontwerp: meervoudige casestudy.....	31
3.1.2 Onderzoeksmethoden .....	32
3.1.3 Interviews .....	32
3.1.4 Bureauonderzoek .....	32
3.1.5 Triangulatie.....	33
3.1.6 Betrouwbaarheid.....	33
3.1.7 Begripsvaliditeit.....	33
3.1.8 Interne validiteit .....	34
3.1.9 Externe validiteit .....	34
3.1.10 Coderen .....	35
3.2 Case selectie .....	35
3.2.1 Windpark De Balij .....	36
3.2.2 Windpark Spui .....	36
3.3 Operationalisatie .....	37
3.3.1 Operationalisatietabel.....	37

3.3.2 Toelichting operationalisatietabel.....	38
Hoofdstuk 4: Empirie.....	40
4.1 Provinciaal beleid inzake windenergie en participatie.....	40
4.1.1 Beleid inzake windenergie.....	40
4.1.2 Beleid inzake participatie .....	40
4.2 Casusbeschrijving Windpark de Balij.....	42
4.2.1 Introductie .....	42
4.2.2 Achtergrond van het besluitvormings- en participatieproces .....	42
4.2.3 Tijdelijk Windturbinepark de Balij.....	43
4.2.4 Actorenanalyse.....	44
4.2.5 Verloop participatieproces .....	48
4.2.6 Uitkomst van het participatieproces .....	48
4.2.7 Invloed participatieproces op de besluitvorming.....	50
4.3 Casusomschrijving Windpark Spui.....	51
4.3.1 Introductie .....	51
4.3.2 Achtergrond van het besluitvormings- en participatieproces .....	51
4.3.3 Tijdelijk Windturbinepark Spui.....	54
4.3.4 Actorenanalyse.....	55
4.3.5 Verloop participatieproces .....	58
4.3.6 Uitkomst van het participatieproces .....	61
4.3.7 Invloed participatieproces op de besluitvorming.....	62
Hoofdstuk 5: Analyse.....	64
5.1 Vergelijkende analyse tussen Windpark de Balij en Windpark Spui .....	64
5.1.1 Groter bereik participatie en grotere kans op consensus.....	64
5.1.2 Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen .....	68
5.1.3 Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming .....	70
Hoofdstuk 6: Conclusies en discussie .....	75
6.1 Theoretische deelvraag .....	75
6.2 Empirische deelvragen .....	76
6.3 Analytische deelvragen .....	77
6.4 Centrale vraagstelling.....	78
6.5 Lessen ten aanzien van participatie die buiten de theorie vallen.....	80
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen .....	82
7.1 Aanbeveling 1: Vroegtijdige participatie .....	82
7.2 Aanbeveling 2: Ondersteuning en facilitering.....	83
7.3 Aanbeveling 3: Compleet participatieproces .....	84

7.4 Aanbeveling 4: Spelregels.....	85
7.5 Aanbeveling 5: Koppeling onderzoek.....	86
Bibliografie .....	89
Bijlage 1: Omschrijving tijdlijn de Balij .....	92
Bijlage 2: beschrijving standpunten actoren Windpark de Balij .....	95
Bijlage 3: beschrijving standpunten actoren Windpark Spui .....	98
Bijlage 4: Empirische analyse Windpark De Balij.....	100
Bijlage 5: Empirische analyse Windpark Spui.....	112

## Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een introductie gegeven van het onderwerp dat in dit afstudeeronderzoek centraal staat. Tevens wordt een toelichting gegeven op de aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens worden de doel- en vraagstellingen van dit onderzoek opgesomd. Ter afronding volgt aan het eind van dit hoofdstuk, na de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie, een leeswijzer voor dit onderzoeksrapport.

### 1.1 Introductie van participatie en windenergie

#### 1.1.1 “De Korenwolf heeft meer rechten”

*“De Korenwolf heeft meer rechten”*. Dit citaat viel te lezen in een analyse in de Volkskrant, over de vervulling van de Provinciale taakstelling om in een bepaald tijdbestek een forse hoeveelheid windenergie te realiseren. De uitspraak is afkomstig van een voortrekker van één van de vele tegenbewegingen, die de strijd aangaan met de drijvende krachten achter de oprukkende Nederlandse windparken. Hiermee verwoordt deze actievoerder het gevoel van machteloosheid dat tienduizenden burgers in de omgeving van windlocaties zouden hebben ten aanzien van de *“zelfverrijkende machtige windboeren”*, die hun leefomgeving zouden veranderen in een *“onbewoonbare industriezone”*. Daarnaast wijst hij op de tweespalt die door de komst van de windparken in de omliggende gemeenschappen wordt bewerkstelligt, waardoor *“kindervriendenschappen”* zouden sneuvelen. Ook de Provincies en de Raad van State moeten het ontgelden. De betrokken Gedeputeerden worden vergeleken met *“nazi-kampbeulen”* en de Raad van State wordt aangeduid als *“de vazal van het Ministerie van Economische Zaken”*. De energietransitie die Nederland momenteel doorvoert is *“klimaathysterie”* en de windturbines zijn *“een speeltje van links”* (Dirks in: De Volkskrant, 2019).

Het moge duidelijk zijn dat de door de Nederlandse overheden gevoerde strijd tegen klimaatverandering onderhand aan het uitlopen is op een oorlog met de gemeenschap, met de door velen zo verfoeide windturbines als inzet. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid heeft inmiddels een waarschuwing uitgegeven voor radicalisering en extremisme. Bedreigingen, intimidatie en vernielingen zijn eerder regel dan uitzondering bij initiatieven om windparken te realiseren. Binnen de Provincies wordt de Rijkscoördinatierегeling van de Crisis- en herstelwet als één van de problemen aangewezen. Met deze regeling kan de nationale overheid projecten coördineren die van nationaal belang zijn; in het geval van windparken is dat het Ministerie van Economische zaken. De overheid nam destijds de procedures van de Provincies over en gaf vergunningen af, en nu er weerstand is geeft Den Haag volgens de Provincies niet thuis. Volgens een Gedeputeerde in Drenthe is er sprake van *“onherstelbare schade”* in het draagvlak voor de realisatie van de windparken. De Provincies willen daarom de regie over de eigen regio's terug (Dirks in: De Volkskrant, 2019).

Deze Gedeputeerde wijst vervolgens op het lastige parket waarin de Provincies in Nederland zich in bevinden. Deze bestuurslaag dient te opereren tussen het Rijk, de gemeenten, de initiatiefnemers en de tegenstanders. De rollen die de Provincie inneemt kunnen volgens hem verschillen, van een verbindingsofficier tot een generaal die orders uitdeelt. Volgens de Gedeputeerde krijgt de Provincie in haar sergeantenrol *“klappen van boven en klappen van beneden”*. Hij wijst erop dat deze rollen voor de betrokkenen vaak moeilijk te begrijpen zijn, en noemt dat het *“lot van de Provincie”*. Lange tijd was de exploitatie van gesubsidieerde windparken een lucratieve inkomstenbron voor de Nederlandse boeren die vrij gemakkelijk een vergunning kregen. Dit leidde tot een zogenaamde *“hagelslagplanologie”*, waarbij een wirwar aan windturbines ontstond in het over het algemeen zo



strak vormgegeven Nederlandse landschap, met grote overlast voor de omgeving tot gevolg. Het credo van de desbetreffende boeren was in dit opzicht: *“Jij hoort de wieken zoeven, ik hoor de kassa’s rinkelen”*. Enkele jaren geleden heeft er een omslag plaatsgevonden bij de Nederlandse Provincies. Toekomstige windturbines moesten beter in het landschap worden ingepast en de lusten en lasten dienden eerlijker verdeeld te worden tussen de exploitant en de gemeenschap. De Provinciale besluitvorming over de windparken moest daarom veranderen (Dirks in: de Volkskrant, 2019).

Eén van de manieren waarop de omgeving kan meeprofiteren van de exploitatie van een windpark zijn de gebiedsfondsen. Een deel van de opbrengsten wordt in een dergelijk fonds gestort, dat dient ter financiering van bijvoorbeeld een lokale voetbalclub. Om de lokale flora en fauna te beschermen kunnen de windturbines worden tijdelijk worden stilgezet, bijvoorbeeld ten tijde van een vogeltrek. De stand van de wieken kunnen zo gekozen worden, dat de omgeving minder last heeft van slagschaduw. Deze maatregelen kunnen leiden tot een afname van de weerstand, en een toename van het draagvlak. Om dergelijke afwegingen te kunnen maken is het van belang dat de Provincies lokale kennis en informatie ophalen uit de omgeving van een mogelijke windlocatie. De gemeenschap kan in dat geval haar wensen en zorgen kenbaar maken, en input leveren over de natuurwaarden van het gebied. Ook de betrokken gemeenten spelen hier als lokale overheden een belangrijke rol in. De Provincies staan daarentegen op een grotere afstand tot de lokale bevolking. Dit wordt door de Provincies gezien als een voordeel bij het maken van bepaalde afwegingen, omdat er bij de aanleg van windparken veel emoties spelen. Daar staat tegenover dat de aanwezigheid van korte lijnen met de bevolking en een benaderbare Provinciale politiek van groot belang is. Voor een relatief kleine en dunbevolkte Provincie, zoals bijvoorbeeld Flevoland, is dat makkelijker dan voor de grotere Provincies (Dirks in: de Volkskrant, 2019).

### 1.1.2 Ruimtelijke ordening in Nederland

De verschillende overheden nemen ten aanzien van het ruimtelijke beleid in Nederland een aantal rollen in. Zo richt de Rijksoverheid zich met name op de nationale belangen, zoals het versterken van de economie, het beter benutten van de infrastructurele hoofdnetwerken en het verbeteren van water-, bodem- en luchtkwaliteit. Daarnaast beschermt de Rijksoverheid Nederland tegen wateroverlast en overstromingen en zorgt het voor het behoud van unieke natuur en cultuur, zoals bijvoorbeeld de werelderfgoederen. De Provincies en gemeenten hebben andere taken met betrekking tot het ruimtelijke beleid in Nederland. Zo zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen. Het bestemmingsplan vormt hierin het belangrijkste instrument voor de gemeenten. De Provinciale overheden voeren het landschapsbeleid uit, dat met name gericht is op het reguleren van de groenvoorziening in de ruimte rondom de steden. De Rijksoverheid controleert de gebiedsplannen van de lagere overheden. Deze plannen mogen namelijk niet botsen met Rijksbelangen (Rijksoverheid, 2017).

### 1.1.3 Participatie en de Omgevingswet

De totstandkoming van de ruimtelijke plannen van het Rijk, de Provincies en gemeenten is geregeld in de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), waarvan de laatste versie uit 2006 stamt. Inmiddels is men van mening dat de besluitvorming over ruimtelijke projecten sneller en eenvoudiger moet. Om dit te bewerkstelligen dienen de WRO en andere wetten met betrekking tot de ruimtelijke ordening vervangen te worden door een nieuwe, integrale wet. Deze beoogde wet heeft de naam *“Omgevingswet”* meegekregen (Rijksoverheid, 2017). De wet streeft een meer samenhangende benadering van de leefomgeving na, waarin sprake is van meer bestuurlijke afwegingsruimte. Hiermee wordt een vereenvoudiging en vermindering van regels tot stand gebracht, die bovendien beter aansluiten op Europese regels. De reikwijdte van de Omgevingswet strekt zich uit over de

Provinciale taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de terreinen ruimte, wonen, bodem, infrastructuur, milieu, water, watersystemen, natuur, lucht, landschappen, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Hierdoor heeft de wet ook impact op juridische zaken, informatiebeleid, automatisering, financiën, personeel en organisatie bij de Provinciale overheden (Programmateam Omgevingswet, 2015:4).

Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is participatie. Participatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties helpt om sociaal-maatschappelijke inzichten, verschillende perspectieven, kennis, creativiteit en vraagstukken in te brengen bij ruimtelijke plannen. Voor participatie is de toegang tot transparante, objectieve, toegankelijke en begrijpelijke informatie de belangrijkste voorwaarde. Op deze wijze kan men tot ruimtelijke plannen komen die bijdragen aan de oplossing van sociaal-maatschappelijke problemen. Ten alle tijden staat een zorgvuldige afweging van belangen in die plannen centraal. Tussen de betrokken participanten ontstaat op den duur partnerschap. Dit vormt de basis voor vertrouwen en draagvlak, goede relaties en leidt op termijn tot betere plannen. Partnerschap wordt bereikt door veel samen te werken, te oefenen met nieuw gedrag en elkaar te helpen om de oude werkwijzen en routines te veranderen (de Graaf, 2017). De juiste vorm van participatie is maatwerk en verschilt per vraagstuk. Vandaar dat de wijze van participatie niet in de wet is voorgeschreven (Informatiepunt Omgevingswet, 2017).

#### 1.1.4 Aanleiding voor het onderzoek

De Omgevingswet is medio 2016 aangenomen door het parlement en zal naar verwachting op 1 januari 2021 van kracht worden. Met de komst van de Omgevingswet gaat er veel veranderen in de wijze waarop de Provinciale overheden besluiten nemen over projecten met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Er zal een grotere rol weggelegd zijn voor vroegtijdige participatie in de besluitvormingsprocessen. Vanzelfsprekend valt de realisatie van windparken onder dergelijke projecten te scharen. Tegelijkertijd wordt de worsteling van de Provincies met het tijdig behalen van de windenergiedoelstelling steeds zwaarder. Dit geldt met name voor de Provincie Zuid-Holland als grote en dichtbevolkte Provincie, met relatief lange lijnen tot de lokale gemeenschappen. Door de relatief grote afstand tussen de Provincie en de inwoners van Zuid-Holland is het lastig om hen in de besluitvorming over windparken te betrekken. De rol van de gemeenten is daarom van groot belang. Een tweede complicerende factor is dat de dichtbevolktheid van deze Provincie er toe leidt dat het lastiger is voor deze Provincie om geschikte en wenselijke windlocaties te vinden, zonder dat de turbines te dicht bij de bebouwing geplaatst worden. Het realiseren van windturbines buiten de bewoonde gebieden, leidt mogelijk weer tot aantasting van de schaarse natuur- en recreatiegebieden in Zuid-Holland.

Het moge duidelijk zijn dat samenwerking van de Provincie Zuid-Holland met initiatiefnemers, gemeenten, inwoners en maatschappelijke partijen in haar besluitvorming over windlocaties onontbeerlijk is. Met de participatie van deze zogeheten stakeholders, wordt de weerstand tegen de komst van windturbines verminderd. Bovendien helpt de door de gemeenschap ingebrachte kennis, informatie, inzichten, wensen en zorgen de Provincie bij het maken van integrale afwegingen in haar besluitvorming. Dit kan betrekking hebben op de te nemen keuzes ten aanzien van de meest geschikte en gewenste windlocaties, het beheer en de inrichting van de windparken, natuur- en milieucompensatie, compensatie van (direct) omwonenden, financiële deelneming in de windparken en/of de verdeling van opbrengsten van de windturbines onder het betrokken gebied. De samenloop van de Provinciale voorbereiding op de komst van de Omgevingswet met de uitdagingen ten aanzien van de realisatie van windparken in Zuid-Holland, vraagt om een nader onderzoek naar participatie op Provinciaal niveau. Dit onderzoek zal zich daarom richten op participatieprocessen bij de Provinciale besluitvorming over windlocaties in de Provincie Zuid-Holland. De uitdaging voor de

Provincie ligt met name in de vraag hoe men stakeholders uit de gemeenschap op adequate en effectieve wijze kan betrekken om samen te werken in de besluitvorming. Op deze wijze komen “verrijkte” probleem-oplossingscombinaties tot stand, waar bovendien meer draagvlak voor is. Hierover volgt nadere toelichting in het theoretische kader in het volgende hoofdstuk.

In dit onderzoek naar participatie wordt een sociaal-wetenschappelijke analyse uitgevoerd naar het participatie- en besluitvormingsproces rondom twee windlocaties, waarbij de Provincie Zuid-Holland betrokken is geweest. De eerste windlocatie is gelegen in de Gemeente Pijnacker-Nootdorp, grenzend aan de Gemeente Zoetermeer, en draagt de naam “de Balij”, vernoemd naar het nabij gelegen Balijbos. De tweede windlocatie ligt op het eiland Hoeksche Waard, en heet “Spui”, vernoemd naar de gelijknamige rivier waaraan de locatie gelegen is. Aan de overkant van de rivier en de locatie ligt de Gemeente Nissewaard, terwijl de locatie zelf op het grondgebied van de inmiddels opgeheven Gemeente Korendijk lag. Deze gemeente is per 1 januari 2019 opgegaan in de Gemeente Hoeksche Waard. Een uitgebreide beschrijving van het gevoerde besluitvormings- en participatieproces van beide windparken volgt later in dit onderzoek. Op basis van de bevindingen en conclusies van de wetenschappelijke analyse worden aanbevelingen gedaan ten behoeve van een adequate en effectieve aanpak van participatie. De Provincie Zuid-Holland kan deze aanbevelingen desgewenst inzetten bij haar toekomstige participatieprocessen. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd aan de hand van een centrale vraagstelling. Deze valt uiteen in een aantal deelvragen die hieronder kort toegelicht worden.

## 1.2 Probleemstelling

Om het onderwerp dat in dit onderzoek centraal staat te kunnen onderzoeken, dient eerst de vertaalslag gemaakt te worden naar een uitvoerbare onderzoeksdoelstelling. Deze onderzoeksdoelstelling luidt als volgt:

*“Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de Provincie Zuid-Holland om stakeholders op een adequate en effectieve wijze te laten participeren in de besluitvormingsprocessen over windlocaties”.*

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de term “stakeholders” om belanghebbenden aan te duiden, zoals bedoeld in de definitie van vroegtijdige participatie in de Omgevingswet, namelijk: “*Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit*” (Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, 2016:57-58). Hiermee wordt verwarring voorkomen tussen het begrip “belanghebbende” in relatie tot een participatieproces als bedoeld in de Omgevingswet, en het begrip “belanghebbende” als bedoeld in de Awb, dat een verschillende betekenis kent (Nota van Toelichting Omgevingsbesluit, 2016:60).

Om deze onderzoeksdoelstelling te kunnen behalen dient de volgende centrale vraagstelling beantwoord te worden:

*“In hoeverre en op welke wijze heeft de door de Provincie Zuid-Holland gehanteerde aanpak ten aanzien van stakeholderparticipatie bij de windlocaties Balij en Spui geresulteerd in gedragen en integrale besluitvorming?”*

Met deze centrale vraagstelling wordt de samenhang tussen de gehanteerde participatie-aanpak en de resultaten die daarmee bereikt zijn onderzocht. Door een vergelijking tussen twee participatieprocessen te maken komen inzichten naar voren ten aanzien van de effectiviteit de aanpak. Met de beantwoording van deze centrale vraagstelling wordt de basis gelegd voor de aanbevelingen.

Deze centrale vraagstelling valt uiteen in een aantal theoretische, empirische, analytische en prescriptieve deelvragen.

Theoretische deelvraag:

1. Welke strategieën kunnen volgens de wetenschappelijke theorieën toegepast worden ten behoeve van een adequate en effectieve participatie van stakeholders in een integraal besluitvormingsproces?

Met de beantwoording van deze deelvraag wordt duidelijk welke strategieën er voor de participatie-aanpak beschikbaar zijn en op welke wijze deze strategieën leiden tot goede resultaten in termen van inhoudelijke en procesmatige tevredenheid, waardoor gesproken kan worden van gedragen en integrale besluitvorming.

Empirische deelvragen:

2. Wat is de beoogde wijze van participatie van de Provincie Zuid-Holland bij de besluitvorming over windlocaties?
3. Hoe heeft de Provincie bij Windpark de Balij en bij Windpark Spui participatie georganiseerd en waar heeft deze participatie in geresulteerd?

Met de beantwoording van deze deelvragen wordt inzicht verkregen in de wijze waarop de Provincie haar energiedoelstelling wilt behalen, en welke rol daarin is weggelegd voor betrokken stakeholders. Daarnaast wordt duidelijk hoe de Provincie in twee concrete gevallen participatie heeft georganiseerd en waar dit in geresulteerd heeft. Hierbij wordt ook in kaart gebracht welke invloed de participatieprocessen hadden op de besluitvorming.

Analytische deelvragen:

4. Hoe houden de verschillen in de door de Provincie gehanteerde aanpak verband met de verschillen in de behaalde resultaten?
5. Wat is de invloed van de gegeven omstandigheden en de verschillen in uitgangspositie op deze resultaten?

Deze deelvragen gaan in op de vraag hoe de gehanteerde aanpak tot bepaalde resultaten heeft geleid. Hierbij zal een vergelijking getrokken worden tussen de participatieprocessen van beide windlocaties. Hierbij zal uiteraard gekeken worden naar de eventuele invloed van verschillende contextuele factoren.

Prescriptieve deelvraag:

6. Welke aanbevelingen kunnen er aan de Provincie Zuid-Holland ten aanzien van adequate en effectieve stakeholderparticipatie bij de Provinciale besluitvorming over windlocaties?

Met deze deelvraag wordt invulling gegeven aan de doelstelling van dit onderzoek. Er zullen vijf aanbevelingen gedaan worden die door de Provincie ingezet kunnen worden bij participatieprocessen rondom Provinciale besluitvorming over windenergie.

### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De afgelopen decennia is er veel veranderd in de wijze waarop besluitvormingsprocedures in de publieke sector verlopen. De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) concludeerde in 1997 in een vergelijkend onderzoek tussen tien landen dat er een dubbele trend waarneembaar was. De eerste trend had betrekking op de ontwikkeling naar een meer decentrale uitvoering van overheidstaken, waarbij grote centrale overheidsbureaucratieën werden opgedeeld in kleinere resultaatsverantwoordelijke eenheden. Deze ontwikkeling veroorzaakte op haar beurt weer een tweede trend, namelijk de ontkoppeling van de beleidscycli. De verantwoordelijkheid voor de verschillende fasen van een beleidscyclus werden toebedeeld aan specifieke organisaties. De combinatie van deze twee trends, de organisationele specialisatie enerzijds en de ontkoppeling van de beleidscyclus anderzijds, hebben geleid tot het ontstaan van netwerken van kleinere organisaties, doorgaans met gedecentraliseerde bevoegdheden en autonomie (Verhoest et al., 2003:3). De Omgevingswet kan beschouwd worden als een logisch gevolg op deze dubbele trend waarbij besluiten integraal door verschillende overheidsorganen op verschillende bestuurslagen, in samenspraak met overige betrokken actoren worden genomen. Dit vraagt om een nieuwe manier van besluitvorming, zowel inhoudelijk, procesmatig als institutioneel. Met dit onderzoek hoopt de auteur een bijdrage te leveren aan een deugdelijke voorbereiding van de Provincie Zuid-Holland op de implementatie van de Omgevingswet, door aanbevelingen te doen voor de aanpak van vroegtijdige stakeholderparticipatie. Alleen als deze organisatie op een afdoende wijze is voorbereid op deze nieuwe werkelijkheid, kan ten volste recht worden gedaan aan de uitgangspunten van de Omgevingswet en de bedoelingen en wensen van de wetgever met betrekking tot participatie. Zonder adequate en effectieve participatie van de betrokken actoren, zowel bestuurlijke als niet-bestuurlijke, kan van integrale besluitvorming immers nooit sprake zijn. Daarnaast kunnen de inzichten en aanbevelingen uit dit onderzoek de Provincie helpen bij het verminderen van de toenemende maatschappelijke weerstand tegen de realisatie van windparken in Zuid-Holland. Hiermee hoopt dit onderzoek tevens een bijdrage te leveren aan het tijdig behalen van de Provinciale taakstelling met betrekking tot het realiseren van windenergie. Dit onderzoek kan uiteraard ook van pas komen bij andere Provincies en de gemeenten, die met een vergelijkbare energiedoelstelling te maken hebben.

### 1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Momenteel zijn de verschillende Provinciale en lokale overheden druk bezig met de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet binnen hun organisaties, en het behalen van hun energiedoelstellingen. De grote uitdaging voor de Provincie Zuid-Holland is gelegen in het opdoen van ervaring, om stakeholders op adequate en effectieve wijze in de integrale besluitvormingsprocessen ten aanzien van windlocaties te betrekken, om zo de weerstand in de gemeenschap te verminderen. Als men daar niet in slaagt zullen de gewenste effecten die de wetgever met de Omgevingswet beoogt in onvoldoende mate gestalte krijgen, en komt het tijdig behalen van de energiedoelstellingen in het geding. De Provincie is doorgaans gewend om met andere actoren samen te werken in het besluitvormingsproces; het gaat dan met name om actoren die tot de publieke sector gerekend kunnen worden, naast private partijen en maatschappelijke

organisaties. Burgerparticipatie is daarentegen een wat lastiger gegeven voor de Provinciale overheden. In tegenstelling tot de lokale en landelijke overheid heeft deze bestuurslaag tot op heden relatief weinig van doen gehad met de georganiseerde betrokkenheid van burgers in het besluitvormingsproces. Voor een organisatie met weinig ervaring op dit gebied, is het beslist geen sinecure om burgers in het Provinciale besluitvormingsproces te betrekken. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat burgers het idee hebben in hun dagelijkse leven vooral met de landelijke en lokale overheid te maken te hebben. De Provincie is voor hen vaak onbekend terrein en men heeft weinig zicht op wat de taken en bevoegdheden van het Provinciale bestuur zijn. Daar komt bij dat er veel emotie speelt bij de realisatie van windparken, omdat deze projecten een directe en grote impact hebben op de leefomgeving. Het hogere belang dat ermee gediend is, het tegengaan van klimaatverandering, is daarentegen niet direct merkbaar voor de leefomgeving. Bovendien zijn veel mensen niet overtuigd van de nut en noodzaak van windturbines. Niet alleen de Provincie Zuid-Holland loopt hier tegenaan. Alle Provincies in Nederland zijn momenteel bezig met dezelfde zoektocht, waarbij het vinden van mogelijke manieren waarop burgers bij de besluitvorming over windenergie betrokken kunnen worden, centraal staat. Daar komt bij dat de Provincie Zuid-Holland, als grote en dichtbevolkte Provincie, qua lijnen op relatief grote afstand staat van haar burgers. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is daarom gelegen in de bijdrage die het zou kunnen leveren aan de wetenschap, als het gaat om inzichten in de aanpak van stakeholderparticipatie bij besluitvormingsprocessen over maatschappelijk gevoelige onderwerpen, van relatief onbekende openbare bestuurslagen met een wat grotere afstand tot de burger. Voor deze aanpak zijn, gelet op deze kenmerkende omstandigheden, namelijk meer innovatieve, en specifieke strategieën met betrekking tot participatie noodzakelijk.

#### 1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport

Dit onderzoeksrapport bestaat uit verschillende, opeenvolgende delen. Na dit inleidende hoofdstuk volgt het theoretische kader. Door middel van dit kader wordt aan de lezer theoretisch en wetenschappelijk inzicht gegeven, met name over de voorwaarden en valkuilen van adequate samenwerking en participatie bij integrale publieke besluitvormingsprocessen. Deze theoretische “bril” vormt als het ware het wetenschappelijke perspectief, waarmee het onderzochte fenomeen (stakeholderparticipatie bij twee Provinciale besluitvormingsprocessen over windlocaties) benaderd wordt. In het derde hoofdstuk volgt een uitgebreide methodologische verantwoording, waarin de gehanteerde onderzoeksmethodieken worden besproken en waarin tevens een verantwoording wordt gegeven voor de in dit onderzoek gemaakte keuzes. Ook wordt hier de operationalisatie van de gehanteerde wetenschappelijke theorie weergegeven in de vorm van een tabel. In het vierde hoofdstuk volgt de empirie, oftewel een beschrijving van de feitelijke context waarin het onderzochte fenomeen zich afspeelt. Hierbij zullen het actuele Provinciale beleid inzake participatie en windenergie aan bod komen. Dit hoofdstuk omvat daarnaast een uitgebreide beschrijving van het besluitvormings- en participatieproces van beide windparken, de uitkomsten van deze processen, en de invloed van het participatieproces op de besluitvorming. Dit vormt de basis voor de wetenschappelijke analyse in hoofdstuk 5. Hierin worden de resultaten uit empirische waarnemingen, afkomstig van interviews met betrokken stakeholders, gekoppeld aan de gehanteerde geoperationaliseerde theoretische inzichten en concepten. Op deze manier worden de wetmatigheden en causale relaties die zich in de praktijk voordoen in kaart gebracht. Dit levert een duiding van de resultaten op, waarbij inzichtelijk wordt hoe de gehanteerde participatieaanpak tot de behaalde resultaten heeft geleid. In het daaropvolgende hoofdstuk volgen de conclusies en discussies naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen. Dit impliceert de beantwoording van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 7 worden tenslotte de aanbevelingen aan de Provincie gepresenteerd. Deze kunnen ingezet worden ten behoeve van adequate stakeholderparticipatie bij

integrale Provinciale besluitvormingsprocessen over windlocaties. Deze aanbevelingen vormen daarmee de invulling van de onderzoeksdoelstelling.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten besproken die bestaan ten aanzien van stakeholderparticipatie in besluitvorming over integrale gebiedsontwikkeling. Dit theoretisch kader bestaat uit drie delen. In het eerste deel komen de criteria aan bod die bepalend zijn voor adequate en effectieve participatie bij integrale besluitvorming, in termen van netwerkmanagement en procesmanagement. In het tweede deel worden de criteria besproken waarmee vastgesteld kan worden of er sprake is van een succesvolle samenwerking, in termen van gedragen en integrale besluitvorming. Tenslotte worden in het derde deel de strategieën toegelicht die men kan inzetten ten behoeve van adequate en effectieve participatie. Hiermee wordt de vraag beantwoord over wat de Provincie Zuid-Holland kan doen om op adequate en effectieve wijze participatie te organiseren bij integrale besluitvormingsprocessen.

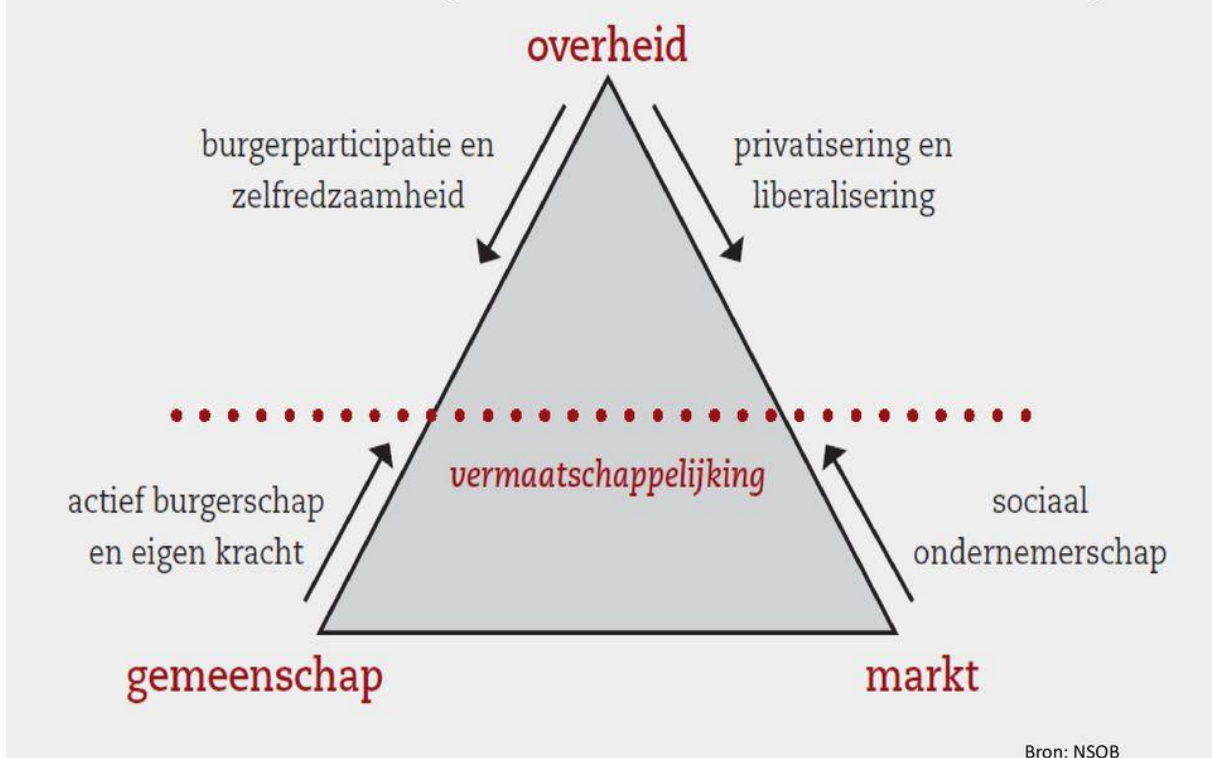
### 2.1 Netwerkende overheid en participatie

Het openbaar bestuur heeft een keuze binnen netwerkend werken, als het gaat om de aanpak van een bepaalde kwestie. Deze keuze wordt vooral ingegeven door de vraag of het openbaar bestuur mee wenst te bewegen op de maatschappelijke dynamiek, of daar doelbewust tegenin wenst te sturen. Deze keuze is derhalve het resultaat van politieke wil, bestuurlijke keuzes en een politiek debat (Van der Steen et al., 2015:9-10). Dat gegeven gaat uiteraard ook voor de Provincie Zuid-Holland op. De rol van de Provincie binnen een proces van netwerkend werken verschilt van de rol die de Provincie inneemt in een hiërarchische relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Er worden in dat geval ook logischerwijs andere werkvormen gehanteerd. De essentie van netwerkend werken is dat men zich bewust is van de betrekkelijkheid van de eigen positie ten aanzien van anderen, die hun eigen doelen nastreven en hun eigen methodieken ontwikkelen en inzetten om dat te bereiken. Indien men deze doelen nastreeft in de publieke ruimte, op een manier dat de waarde het persoonlijke en het eigen belang overstijgt, produceert men publieke waarde (Van der Steen et al., 2015:11&15). In figuur 1, weergegeven op de volgende pagina, wordt de productie van publieke waarde grafisch toegelicht.

In figuur 1 zijn twee bewegingen met betrekking tot de vermaatschappelijking van publieke taken te zien. Het beroep op zelfredzaamheid is net als privatisering, een vorm van vermaatschappelijking die wordt ingezet door de overheid. Daarnaast is er een duidelijke beweging te zien van maatschappelijke en private partijen, die op eigen initiatief en op basis van eigen motieven van onderop het publieke domein instappen om daar actief te worden. De redenen die men daarvoor heeft kunnen variëren: men ziet een kans daartoe, vindt het leuk, of acht het nuttig of noodzakelijk. De dynamiek die hierdoor ontstaat is een drijvende kracht achter de beweging naar het midden van de driehoek. De overheid ziet zich, al dan niet ongewild, met deze beweging geconfronteerd. Publieke waarde kan dus op drie manieren tot stand worden gebracht: door de overheid, door de gemeenschap en/of door de markt. De laatste jaren is er een trend waarneembaar die de vermaatschappelijking van publieke waarde wordt genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de productie van publieke waarde steeds meer in combinaties van overheid, markt en gemeenschap plaats vindt (Van der Steen et al., 2015:16 & 18-20).



## Veranderende verhouding tussen overheid, markt en samenleving



**Figuur 1: Dynamiek in de realisatie van publieke waarde (Van der Steen et al., 2015:16).**

Met de veranderingen in de verhouding tussen overheid, markt en samenleving veranderen ook de wijzen waarop derden in het publieke domein participeren. Nederland kent van oudsher een traditie van burgerparticipatie en interactieve beleidsontwikkeling in het openbaar bestuur. Via wetgeving hebben burgers officiële zeggenschap verkregen om in een vroege fase van beleidsontwikkeling hun wensen bij de overheid in te brengen. Bij het sturen op en met maatschappelijke energie, is er sprake van burgers en bedrijven die uit eigen beweging, op hun eigen voorwaarden en op hun eigen manier het publieke domein betreden. Deze initiatieven passen doorgaans deels in de overheidsdoelen, maar kunnen op andere punten of in de randvoorwaarden knelpunten opleveren. Omdat deze fricties voortkomen uit de onvoorspelbare maatschappelijke dynamiek, loopt de overheid met beleid en regelgeving geregeld achter de feiten aan. Dat is voor een deel een reactieve respons, waarmee een beleidsmatig antwoord wordt gegeven op wat al gedaan is. Voor een ander deel is dat een proactieve respons, waarmee maatschappelijke energie verder wordt uitgelokt en initiatieven worden versterkt (Van der Steen et al., 2014:5-7).

Er is dus sprake van een verschuiving van het initiatief, waarbij burgerparticipatie wordt vervangen door overheidsparticipatie. De verhouding tussen overheid en burgers wordt enerzijds meer wederkerig en anderzijds minder afgebakend. De processen in de samenleving doorkruisen de afgebakende processen van de overheid, en nemen daar op een eigen manier en op een zelf bepaald moment een rol in. De rol van de overheid verandert hierdoor ook. Op sommige momenten stuurt de overheid meer dan op andere momenten, soms van dichtbij en soms op gepaste afstand, soms geeft ze meer ruimte en is ze zelf minder aan zet. De interactie tussen overheid en samenleving verschilt per vraagstuk, door differentiaties in lokale omstandigheden, de mate van betrokkenheid van partijen en de veranderingen in deze beide elementen. Er kan dus geen generieke uitspraak gedaan worden over wat een juiste opvatting is van rollen, taken en verhoudingen. De rol van de overheid

dient daarentegen bepaald te worden aan de hand van een inschatting van lokale dynamiek en het doel of het vraagstuk waarop de sturing is gericht (Van der Steen et al., 2014:7&11-12).

## 2.2 Samenwerking organiseren aan de hand van netwerkmanagement en procesmanagement

Nu de verhouding tussen het overheidsbestuur en participanten in de vorm van burgers, maatschappelijke organisaties en private partijen tegen het licht van de netwerksamenleving zijn afgezet is het tijd om een stap verder te gaan. Wat kan het openbaar bestuur doen om samenwerking met deze maatschappelijke en private partijen te organiseren? Welke strategieën kan het openbaar bestuur inzetten om deze partijen te laten participeren in dit proces? En hoe kan het openbaar bestuur er voor zorgen dat dit proces op gang blijft en dat er voortgang wordt geboekt wat betreft resultaten? Aan de hand van theoretische inzichten uit de wetenschap van netwerkmanagement en procesmanagement zullen een aantal concepten gedestilleerd worden die het openbaar bestuur kan inzetten om dergelijke participatieprocessen in goede banen te leiden.

### 2.2.1 Kenmerken “Governance Netwerk” en netwerkmanagement

De afgelopen decennia is de samenleving door tal van ontwikkelingen complexer geworden. Hierdoor zien de overheden, het bedrijfsleven en de samenlevingen zich steeds meer geconfronteerd met complexe maatschappelijke problemen. Hierdoor wordt het voor het openbaar bestuur steeds lastiger om een passend beleidsmatig antwoord te formuleren op deze maatschappelijke vraagstukken. Dit geldt onder andere voor grote infrastructurele projecten met betrekking tot ruimtelijke ordening. Er is diepgaande kennis nodig over de aard van het op te lossen probleem en de mogelijke oplossingen die voorhanden zijn; vaak is deze kennis niet of in beperkte mate aanwezig. Een complicerende factor is dat er bij dergelijke problemen veel actoren betrokken zijn, die hun eigen belangen en percepties hebben ten aanzien van het vraagstuk. Een perceptie kan gedefinieerd worden als de *“definities of beelden van de werkelijkheid, op basis waarvan actoren hun eigen handelen en dat van andere actoren zingeven en evalueren”* (Klijn et al., 1993). Deze percepties kunnen onderling afwijken of zelfs conflicteren. De mogelijke oplossingen voor het probleem kunnen daardoor verschillen. Hierdoor ontstaat het gevaar dat er conflicten ontstaan tussen de actoren, met een chaotisch samenwerkingsproces en het uitblijven van oplossingen tot gevolg. Wanneer er geen consensus bestaat in de percepties over de aard van het probleem en de oplossing voor het probleem en er geen sprake is van consensus over de beschikbare kennis, spreekt men van ontembare problemen. Deze ontembare aard wordt dus veroorzaakt door een gebrek aan objectiveerbare kennis en de verschillen in belangen en percepties bij de betrokken actoren. De vraagstukken gaan over het algemeen door de grenzen van de openbare bestuurslagen heen, maar overschrijden ook de grenzen tussen de publieke, private en maatschappelijke domeinen. Hierdoor zijn deze actoren wederzijds afhankelijk om het probleem te kunnen oplossen (Klijn & Koppenjan, 2016:1-2).

Een samenwerkingsverband tussen het openbaar bestuur, private en maatschappelijke partijen wordt in de wetenschap een “governance netwerk” genoemd. Een “governance netwerk” wordt gedefinieerd als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die samenhangen met een beleidsprobleem, een beleidsprogramma en/of bepaalde *resources* en die ontstaan, volhouden en veranderen door opeenvolgende interacties (Klijn & Koppenjan, 2016:21). Deze *resources* kunnen in een vijftal typologieën onderscheiden worden. Ten eerste zijn dat de financiële middelen die nodig zijn om een bepaalde oplossing te verwezenlijken: de daadwerkelijke oplossing zelf, alsmede de kosten van het besluitvormingsproces om tot deze oplossing te komen. Ten tweede zijn dat de productiemiddelen om bepaald beleid te verwezenlijken. Hierbij valt te denken aan het bezit van land op een plek waar men een bestemmingsplan wilt

realiseren. Ten derde zijn dat competenties, oftewel de formeel/juridische bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen zoals vergunningverlening. De vierde categorie *resources* wordt gevormd door kennis. Deze kennis is nodig om een oplossing te formuleren en het probleem in kaart te brengen. Dit is een belangrijke bron, omdat actoren doorgaans over specifieke kennis beschikken die noodzakelijk is om tot een probleem/oplossingscombinatie te komen. De vijfde categorie *resources* bestaat uit legitimiteit. Bepaalde actoren zijn toebedeeld met de bevoegdheid om een besluit goed dan wel af te keuren. Hierbij valt uiteraard te denken aan de gekozen politieke organen. Om tot een besluit over een bepaalde probleem/oplossingscombinatie te komen zijn actoren die over één of meerdere *resources* beschikken wederzijds afhankelijk van elkaar. De mate van afhankelijkheid wordt vanzelfsprekend bepaald door het belang en de vervangbaarheid van deze *resources*. Dit maakt dat er sprake is van een horizontale relatie tussen deze actoren (Klijn & Koppenjan, 2016: 74-75).

De horizontale relatie tussen de actoren in een “governance netwerk” brengt met zich mee dat er sprake is van een vorm van zelfleiderschap in het netwerk waarin innovatie en ondernemerschap centraal staan. Dit gegeven staat op enigszins gespannen voet met het beeld van traditioneel leiderschap dat zo kenmerkend is voor politieke leiders en leidinggevendend bij private ondernemingen (Herold, 2007). Vanwege de steeds verdere vervaging van de grens tussen de publieke, private en maatschappelijke domeinen is het van belang te investeren in netwerkmanagementstrategieën om met deze spanning om te gaan. Hiermee wordt de horizontale sturing tot stand gebracht, die noodzakelijk is om tot een oplossing te komen. In een “governance netwerk” vinden namelijk processen plaats. Deze hebben betrekking op alle interactieprocessen die zich richten op een specifiek probleem, beleid, programma’s of publieke dienstverlening. Netwerkmanagement kan gedefinieerd worden als de weloverwogen strategieën die er op gericht zijn de interacties te faciliteren en te begeleiden, en/of de kenmerken van netwerk te veranderen, met het doel de samenwerking binnen de netwerkprocessen te bevorderen (Klijn & Koppenjan, 2016: 74-75). Het organiseren van een netwerksamenwerking is een langdurig proces en dient derhalve in kleine stappen te worden doorlopen. Het proces kan als het ware als een begeleide zoektocht worden beschouwd, waarbij de werkwijze zich langzaam over een overheidsorganisatie verspreidt. Op den duur raken deze werkvormen ingesleten in de organisatie en worden daarmee gewoon (Van der Steen et al., 2015:9).

Een ander kenmerk van een “governance netwerk”, naast de diversiteit aan actoren met hun eigen belangen en probleem/oplossingspercepties, hun wederzijdse afhankelijke relaties en hun *resources*, zijn de regels die gehanteerd worden bij de interactieprocessen. Deze regels worden door Klijn et al. gedefinieerd als “*generaliseerbare procedures die worden toegepast in spelen*”. Een spel wordt vervolgens gedefinieerd als “*een doorgaande opeenvolgende reeks van handelingen tussen verschillende actoren, (be)geleid door formele en informele regels, die ontstaat rondom issues of beslissingen waarin actoren belang hebben*”. Deze regels maken interacties tussen de actoren mogelijk, zonder de afzonderlijke spelen die in het “governance netwerk” plaatsvinden strikt te bepalen. Wel zijn deze interactieregels regulerend voor het gedrag van actoren, en omschrijven bijvoorbeeld wat wel en niet toegestaan is, wie er wel of niet deel mag nemen aan het spel, op welke wijze beslissingen genomen moeten worden en op welke wijze beleid tot stand dient te komen. Deze regels kunnen zowel geschreven (bijvoorbeeld formele regels zoals wetten) als ongeschreven (bijvoorbeeld informele regels zoals fatsoensnormen) zijn, bestaan doorgaans naast elkaar en zijn vaak dubbelzinnig van aard. Hierdoor zijn deze regels per concrete handelingssituatie aan de eigen interpretatie van actoren onderhevig en kunnen door interactie veranderd worden. Het doel van actoren is om door middel van strategieën bepaalde doelstellingen in het spel te behalen, waarbij zij hun handelen en doelstellingen afstemmen op het strategisch handelen en de doelstellingen van

andere actoren. Klijn et al. definiëren een actorstrategie als een *“samenhangende reeks van handelingen waarbij eigen wensen en ambities worden gekoppeld aan de inschatting van de wensen en ambities van andere actoren”* (Klijn et al., 1993).

De positie van actoren in het spel wordt bepaald door hun gekozen actorstrategieën, hun interacties met andere actoren, hun *resources* en hun strategische vermogen om deze bronnen in te zetten in het spel dat in het “governance netwerk” plaatsvindt. Beleid kan in dit verband beschouwd worden als het resultaat van interacties in deze spelen en de beleidsuitkomsten als de in spelen tot stand gebrachte beleidsmaatregelen of beleidsproducten, zoals bijvoorbeeld windparken en procesafspraken. Het feit dat actoren hun strategieën en doelstellingen gedurende het spel kunnen veranderen verhoogt de complexiteit in het proces. Deze veranderingen zijn het gevolg van leerprocessen die actoren gedurende het spel opdoen, bijvoorbeeld op basis van de haalbaarheid van hun doelstellingen of de effectiviteit van hun strategieën ten aanzien van handelingen van andere actoren. Er is sprake van een constante wisselwerking tussen het spel en het “governance netwerk”. Dit netwerk is de context waarbinnen de spelen ontstaan en vormt daarmee de basis voor de spelen, zonder bepalend te zijn voor de uitkomsten. De uitkomsten worden immers bepaald door de gehanteerde strategieën van de actoren. Wel kunnen de uitkomsten van de spelen op lange termijn de kenmerken van een netwerk veranderen. Het netwerk verschaft de aanwezigheid van bepaalde actoren en hun percepties, de onderlinge verhouding van *resources* en de geschreven en ongeschreven regels die gehanteerd worden door de actoren. Het feit dat actoren de regels op een bepaalde manier interpreteren kan op langere termijn tot een verandering van de kenmerken van het “governance netwerk” leiden. Dit kan een bewuste bedoeling zijn van een actor. Maar ook een onbedoeld bijeffect van een andere handeling kan leiden tot een wijziging op het niveau van het “governance netwerk”. Ook de verdeling van *resources* of het ontstaan van een gedeelde perceptie kan gedurende het spel veranderen (Klijn et al., 1993).

### 2.2.2 Strategieën voor management van inhoudelijke complexiteit “governance netwerk”

Een “governance netwerk” bestaat uit drie dimensies van complexiteit. Klijn & Koppenjan maken in dat opzicht een onderscheid in inhoudelijke, strategische en institutionele complexiteit. Inhoudelijke complexiteit is het gevolg van dynamiek, veroorzaakt door de aanwezigheid van verschillende percepties bij actoren ten aanzien van een bepaald beleidsvraagstuk, en niet zozeer van een gebrek aan informatie. Er is dus geen consensus onder de actoren over de probleem/oplossingsperceptie, en de objectieverbaar juiste probleemperceptie kan doorgaans niet vastgesteld worden met onderzoek en expertise. Het management van inhoudelijke complexiteit is dan ook gericht op het creëren van bewustwording bij deze actoren, over het bestaan van deze diversiteit in probleempercepties en het tot stand brengen van de gewenste omstandigheden om deze verschillen te overbruggen. Het uiteindelijke doel is om de actoren in staat te stellen om met gezamenlijke oplossingen te komen, die recht doen aan de variatie in de betrokken percepties, belangen en waarden. Dit voorkomt de fixatie op een bepaalde probleem/oplossingscombinatie, een belangrijke oorzaak van conflicten in publieke besluitvormingsprocessen.

Doordat er uitgegaan wordt van verschillende probleempercepties, ontstaan er mogelijkheden voor een wederzijds leerproces, en voor verrijking van de kennis (verhoogd inzicht in de aard van het probleem en de mogelijke oplossingen) en de oplossingen ten aanzien van het probleem (bijvoorbeeld win-win situaties of nieuwe oplossingen). Als er een oplossing tot stand komt die gedragen wordt door de actoren, maar niet in lijn is met beschikbare wetenschappelijke kennis en inzichten, bestaat het gevaar dat de actoren eindigen met verkeerd beleid. Het management van inhoudelijke complexiteit heeft dan ook betrekking op het management van kennisproductie, naast het gebruik van kennis bij het ontwikkelen van beleid. Hiermee wordt het leerproces tussen de

actoren gestimuleerd waarmee overeenkomsten, ondanks de verschillen in percepties, doelen en wensen, in kaart gebracht of ontwikkeld worden. Dit kan door middel van interactieprocessen waarin, op basis van gemeenschappelijke overeenkomsten, gezocht wordt naar een gezamenlijke probleem/oplossingscombinatie (Klijn & Koppenjan, 2016:125-127).

Er zijn zes strategieën voorhanden om deze gemeenschappelijke overeenkomsten te ontwaren en in kaart te brengen, en op deze wijze bijdragen aan het management van inhoudelijke complexiteit. Deze worden hieronder beschreven en toegelicht.

#### **Verbetering uitlijning van percepties:**

Deze strategie is er op gericht om actoren bewust te maken van de aanwezigheid van verschillende probleempercepties en dat deze naast elkaar co-existeren. Al dan niet met behulp van mediators wordt onderling inzicht verschaft in elkaars probleemperceptie en worden de overeenkomsten in kaart gebracht. Op basis van deze overeenkomsten wordt een gemeenschappelijke visie geformuleerd die zich richt op bijvoorbeeld gemeenschappelijke doelstellingen en de onderlinge wederzijdse afhankelijkheden. (Klijn & Koppenjan, 2016:128-129).

#### **Creëren van inhoudelijke variëteit:**

Deze strategie is er op gericht om voor een veelvoud aan probleem/oplossingscombinaties te zorgen. Hierdoor wordt de kans op het vinden van overeenkomsten vergroot. Daarnaast verlaagt het de drempel om te participeren omdat actoren zelf hun probleem/oplossingscombinatie kunnen aandragen. De variëteit aan probleem/oplossingscombinaties zorgt voor onderlinge concurrentie. Ook kan op basis van de bestaande combinaties een nieuwe combinatie opgesteld worden, door de meest gunstige elementen te selecteren. Op het eerste oog onoverbrugbare verschillen van inzicht kunnen op de agenda worden gezet. Op basis van deze verschillen kan dan naar een oplossing worden gezocht. (Klijn & Koppenjan, 2016:129-133).

#### **Verdere doelvervlochtening:**

Doelvervlochtening impliceert de totstandkoming van win-winoplossingen zonder dat er consensus hoeft te ontstaan over de probleem/oplossingscombinatie. Dit kan bereikt worden door het probleem op een hoog abstractieniveau te formuleren of door meerdere problemen te “stapelen”. Daarnaast kan men actoren compenseren om hen met een bepaalde probleem/oplossingscombinatie te laten instemmen. Ook het ruim formuleren van de scope van het beleidsvraagstuk geeft meer ruimte voor mogelijkheden om tot doelvervlochtening te komen (Klijn & Koppenjan, 2016:133-137).

#### **Het doorbreken van de asymmetrische aard van beleidsdebatten:**

Het is van belang strategieën in te zetten om de asymmetrie over problemen en oplossingen tijdens debatten te reduceren. De taal die door de actoren in netwerk gesproken wordt dient op elkaar afgestemd te zijn. Dat kan bereikt worden door actoren zo vroeg mogelijk te laten participeren in het netwerk. Een andere belangrijke strategie is het faciliteren en het stimuleren van een “tegen-debat”. Deze wordt dan tegenover de dominante discussie over problemen en oplossingen geplaatst waardoor er mogelijkkerwijs nieuwe inzichten tot stand komen (Klijn & Koppenjan, 2016:137-138).

#### **Het voorkomen van voortijdige fixaties door een interactieproces op te starten of het nemen van betwiste beslissingen:**

Het is zaak om maatregelen te nemen om voortijdige fixaties op een probleem/oplossingscombinatie te voorkomen. Het opzetten van interactieprocessen die de grondslag vormen voor gezamenlijke

actie voorkomt deze voortijdige fixatie. Dit leidt tot een verbeterd wederzijds inzicht waardoor er in een later stadium beter samengewerkt kan worden. Het draagvlak voor de samenwerking en de te nemen besluiten zal hierdoor groter zijn. Een andere strategie heeft betrekking op het nemen van betwiste beslissingen. Een bestuursorgaan kan de bevoegdheid inzetten om conform de wet eenzijdige beslissingen te nemen ten behoeve van het algemeen belang, of hiermee te dreigen. Ook hierdoor ontstaat een groter gevoel van urgentie om samen te werken (Klijn & Koppenjan, 2016:138-140).

### **Het organiseren van de selectie uit de inhoudelijke variëteit:**

Het is lastig om een oplossingsrichting te kiezen als er sprake is van een veelvoud aan probleem/oplossingscombinaties. Toch zal dit selectieproces op een bepaald moment in het proces moeten plaatsvinden. Hierover zullen onderling afspraken gemaakt moeten worden. Alle participanten dienen bij de selectieprocedure betrokken te worden. Daarnaast dienen er afspraken gemaakt te worden over wat er dient te gebeuren als actoren het niet eens zijn met de selectie van de gekozen oplossingsrichting en de wijze van selectie. Door deze mogelijkheid in te bouwen zal er sprake zijn van een meer ontspannen besluitvormingsprocedure (Klijn & Koppenjan, 2016:140-141)

### **2.2.3 Strategieën voor management van strategische complexiteit “governance netwerk”**

Procesmanagementstrategieën hebben betrekking op het samenwerkingsproces dat tussen de stakeholders in een netwerksamenwerking plaatsvindt. Bij ingewikkelde besluitvormingsprocessen is het de vraag of de betrokken actoren voldoende bij machte zijn om het proces zelf in goede banen te leiden. Dit wordt veroorzaakt door de dynamische context waarin de diverse actoren met verschillende percepties en strategieën interacteren, met het doel de probleemformulering en de zoektocht naar oplossingen te beïnvloeden. In een “governance netwerk” is naast inhoudelijke complexiteit daarom ook sprake van strategische complexiteit. Deze strategische complexiteit is het gevolg van de onderling afhankelijke relaties tussen actoren. Het voeren van een eenzijdige actorstrategie is daardoor niet effectief, vanwege de afhankelijkheid van elkaars *resources*. Actoren en hun *resources* dienen daarom samengebracht te worden in een gezamenlijke zoektocht naar gemeenschappelijke belangen en wederzijdse overeenkomsten met de overige partijen. Procesmanagementstrategieën kunnen daarbij een uitkomst bieden, en nemen de kenmerken (actoren, *resources*, regels en percepties) van een “governance netwerk” als gegeven, en zijn er dus niet op gericht deze te veranderen. Er zijn drie categorieën waarin deze strategieën onderverdeeld worden. De tweede categorie is gericht op het (her)ontwerpen van (nieuwe) interactieprocessen en van de regels van het spel (de zogenaamde procesontwerpregels) (Klijn & Koppenjan, 2016:152-154). Aan de hand van de procesmanagementtheorieën van de Bruijn et al. worden drie soorten procesontwerpregels met bijbehorende strategieën besproken.

### **Procesontwerpregels in de vorm van afspraken voor een open proces:**

Om een besluitvormingsproces met een open karakter tot stand te brengen, zijn er een aantal taken weggelegd voor de procesmanager. Een open karakter impliceert dat er sprake is van een proces waarbij de relevante actoren zijn betrokken en dat er recht wordt gedaan aan hun belangen, voor zover deze binnen het kader van de gemaakte procesafspraken vallen. Procesafspraken zijn de afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen. Dit betekent dat de agendavorming niet alleen door de initiatiefnemer, maar ook door deze partijen wordt bepaald (De Bruijn et al. 2016:85). De initiatiefnemer dient een open houding aan te nemen, in plaats van het eenzijdig nemen van besluiten. Andere partijen dienen in de gelegenheid gesteld te worden de besluitvorming mede richting te geven. Dat houdt onder andere in dat zij de kans moeten krijgen om voor hun interessante onderwerpen op de agenda te plaatsen. Openheid heeft dus

betrekking op de vraag wie mee mag doen, en op de onderwerpen die tot agendapunt worden gemaakt (De Bruijn et al., 2016:44).

Het gevaar van het open houden van de agenda, is dat de agenda van het proces te omvangrijk wordt in vergelijking met wat de initiatiefnemer voor ogen had. Bovendien leidt het toevoegen van nieuwe agendapunten onherroepelijk tot het toetreden van nieuwe actoren in het proces, aangezien zij over de eerder genoemde zogeheten *resources* beschikken. Hierdoor blijft het proces steeds verder uit en wordt het steeds complexer. Op het eerste oog lijkt dat niet bevorderlijk voor de snelheid van het proces en het behalen van resultaat. Toch kleven er een aantal grote voordelen aan. Een groter aantal agendapunten en actoren maakt het mogelijk om individuele belangen en *resources* gemakkelijker aan elkaar te koppelen. Daarnaast werkt het conflict reducerend. Partijen zullen zich gematigder opstellen ten aanzien van elkaar, aangezien de onderlinge wederzijdse afhankelijkheid groter is (De Bruijn et al., 2016:86-87).

Om het proces enerzijds open, en anderzijds toch beheersbaar te houden, zijn een aantal strategieën beschikbaar. De eerste strategie komt er op neer dat de initiatiefnemer voorafgaand aan het proces een selectie maakt van de deelnemende partijen en een oordeel velt over de onderwerpen die op de agenda komen te staan. Dat is op zichzelf geen eenvoudige opgave; het gevaar van verzet van partijen die zich buitengesloten voelen ligt op de loer. Bovendien kan iets wat op het eerste oog een detail lijkt dat niet op de agenda thuishoort, tijdens het proces uitgroeien tot een struikelblok. Deze strategie werkt dus alleen maar indien de initiatiefnemer volledige zekerheid heeft over het feit dat de beperkingen die hij in het proces aanbrengt geen onderwerp van discussie zullen zijn (De Bruijn et al., 2016:88).

De tweede strategie die de initiatiefnemer kan hanteren is het loslaten van de beheersing van agenda en toetreding tot het proces. Bij een bepaald vraagstuk wordt in dat geval een overvloed aan partijen door de initiatiefnemer uitgenodigd die in staat worden gesteld een overvloed aan agendapunten in te brengen. De betrokken partijen zullen al gaande weg het proces tot het inzicht komen dat het proces in onvoldoende mate beheersbaar is. De beheersing van de openheid van het proces zal dus vanzelf ontstaan, zonder dat deze vooraf wordt opgelegd. Indien partijen tevreden zijn over het uitblijven van besluiten door de onbeheersbaarheid van het proces, dan is de conclusie dat er onvoldoende steun is voor het nemen van besluiten (De Bruijn et al., 2016:88-89).

Indien men daar wel ontevreden over is, zullen er vanzelf voorstellen gedaan worden om het proces beheersbaar te maken, die vanzelfsprekend leunen op de steun van de betrokken partijen. Omdat deze voorstellen tijdens het proces ontstaan dragen ze namelijk per definitie de goedkeuring en het gezag van de betrokken partijen. Deze voorstellen hebben bijvoorbeeld betrekking op het marginaliseren van de rollen van bepaalde partijen. De agenda kan gemarginaliseerd worden door agendapunten (tijdelijk) af te voeren of juist snel af te handelen. Een bijkomend voordeel van deze manier van werken is dat de procesarchitect (degene die de procesafspraken ontwerpt) niet wordt belast met de verantwoordelijkheid om beperkingen vorm te geven, dan wel aan te passen. De partijen zullen hier zelf uit moeten zien te komen (De Bruijn et al., 2016:89).

Er zijn een aantal strategieën voorhanden om met de onkenbaarheid van actoren, hun belangen en hun *resources* om te gaan. Dit is van belang om tot de gewenste verrijking van de besluitvorming te komen. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat de procesgang in gevaar komt. Als men naderhand alsnog nieuwe actoren en/of nieuwe afspraken in het proces toelaat, bestaat de kans dat de chaos vergroot wordt. Als men ze niet toe laat bestaat daarentegen het gevaar dat deze partijen dwars gaan liggen, soms tot verassing van de procesarchitect. Een van de oplossingen is het formuleren van de betrokken belangen op een hoog abstractieniveau: het milieu, het bedrijfsleven, de consumenten

etc. Vervolgens kan men de vertegenwoordigers van deze belangen in het proces de rol toebedelen van account. Al hetgeen wat onder hun brede belangenvertegenwoordiging valt, kan via hen worden ingebracht in het proces (De Bruijn et al., 2016:90-91).

Deze vertegenwoordigers dienen een abstract mandaat toebedeeld te krijgen. Hoewel dit mogelijkwerijs tot vrijblijvendheid leidt, zorgt dit voor een bepaalde beweeglijkheid van de vertegenwoordigers bij een verandering van de betrokkenheid van de actoren. Daarnaast dient deze vertegenwoordiging een zware statuur te hebben. Hierdoor kunnen zij gezaghebbend naar de achterban optreden en gebruik maken van hun overtuigingskracht om boodschappen uit te zenden. Tenslotte moeten vertegenwoordigers in het proces de mogelijkheid krijgen mandaat en commitment van de achterban te genereren. Dat kan door de vertegenwoordigers “quick-wins” te gunnen. Op deze wijze ontstaat het mandaat dat vertegenwoordigers dragen op dezelfde wijze als beheersing: gaandeweg het proces. De inhoud van het mandaat kan dan meebewegen met het proces, waardoor strubbelingen worden voorkomen (De Bruijn et al., 2016:90-91).

Doorgaans is de belangstelling voor actoren om te participeren in het begin van het besluitvormingsproces laag. Het is in dat stadium nog onduidelijk welke richting het proces op zal gaan. Daarnaast werken de investeringen van tijd en geld drempelverhogend. Dit terwijl er juist aan het begin van het proces alle ruimte is voor beïnvloeding. Aan het eind van het proces is de animo voor participatie juist hoog, terwijl de beïnvloedingsruimte in dat stadium zeer beperkt is. Dit werkt frustrerend voor het besluitvormingsproces, omdat het verloop idealiter variëteit aan het begin en selectie aan het eind kent, en niet omgedraaid. Om dit te voorkomen dient er aan het begin een noodzaak voor urgentie opgewekt te worden. Ook kunnen duidelijk geformuleerde procesafspraken een gunstige invloed hebben. Daarnaast kunnen de overige partijen, al dan niet samen en met behulp van hun netwerk, druk op onwillige actoren uitoefenen (De Bruijn et al., 2016:92-93).

Een transparante en eerlijke procesgang maakt het voor partijen aantrekkelijk om in het besluitvormingsproces te participeren. Onder transparantie wordt in dit verband verstaan dat de partijen kunnen nagaan of de procesgang integer is en hen voldoende kansen biedt om hun eigen belangen te operationaliseren. Deze eis kan ook gesteld worden aan de procesmanager (degene die het nakomen van de procesafspraken bewaakt). Zijn gezag dient gestoeld te zijn op een onafhankelijke en belangeloze, faciliterende rol. Hierin schuilt een paradox: om zijn werk te kunnen doen, is hij afhankelijk van de steun van de andere partijen. Om zijn machtspositie te versterken kan hij een aantal complementaire functies toebedeeld krijgen, zoals inhoudsdeskundige, het beheer van de financiële middelen en het bewaren van evenwicht, door de ondervertegenwoordigde belangen gestalte te geven. Indien zijn belangeloosheid en onafhankelijkheid daardoor punt van discussie worden dient hij deze functies te laten vallen (De Bruijn et al., 2016:100-101).

### **Procesontwerperegels in de vorm van afspraken voor de bescherming van kernwaarden:**

De betrokken partijen moeten een reële kans krijgen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Dat houdt in dat men moet voorkomen dat zij het idee hebben te participeren in een proces waarvan het te nemen besluit eigenlijk al vast staat, en dat hun deelname er alleen maar toe dient dat besluit te legitimeren. Een dergelijke opvatting vormt namelijk een grote drempel om te participeren in het proces. Dat kan voorkomen worden door hen bescherming voor hun kernwaarden aan te bieden. Een kernwaarde is een waarde die voor de existentie van een partij van cruciaal belang is. Als deze waarde wordt aangetast, dan wordt de essentie van de desbetreffende partij aangetast waardoor deze niet meer goed kan functioneren. Van een ontspannen en effectief participatieproces zal in dat geval geen sprake meer zijn (De Bruijn et al. 2016:109-110). Voor een initiatiefnemer kan de mogelijkheid om zich van het eindresultaat te distantieren als belangrijkste kernwaarde beschouwd



worden. Dit is het geval indien dit resultaat door hem als onbevredigend wordt ervaren. Omdat participanten nooit tot het proces zullen toetreden indien het beoogde project onderhandelbaar is, kan het eindresultaat sterk afwijken met hetgeen dat de initiatiefnemer in eerste instantie voor ogen had. Deze exit-optie kan daarom gezien worden als een *conditio sine qua non* van de initiatiefnemer, om aan het proces deel te nemen (De Bruijn et al., 2016:119-120).

Een politiek verantwoordelijk bestuurder heeft als kernwaarde politieke verantwoordelijkheid. Hij of zij dient zich te allen tijde te kunnen verantwoorden in het gekozen orgaan. Het kan voorkomen dat een besluit, dat de uitkomst is van een besluitvormingsproces, niet op de steun kan rekenen van het gekozen orgaan. Deze spanning tussen horizontale en verticale democratie vormt een grote barrière voor dergelijke bestuurders om aan een besluitvormingsproces deel te nemen. Dit kan opgelost worden door de bescherming van deze kernwaarde in de procesafspraken vast te leggen. De bestuurder moet de ruimte krijgen om zich beargumenteerd van een bepaald onderhandelingsresultaat te distantiëren, omdat hij dat naar verwachting niet door het gekozen orgaan goedgekeurd krijgt. Hiermee wordt het primaat van de politiek gerespecteerd. Hoe hoger de kwaliteit van het besluitvormingsproces is, des te lastiger is het voor het gekozen orgaan om haar politieke veto uit te spreken. Bovendien loopt dat orgaan het risico dat het met een dergelijke actie in aanzien daalt bij de maatschappelijke partners, waarmee de positie van de bestuurder in het proces ondermijnd wordt. De kans op een politiek veto kan verkleind worden als de bestuurder het gekozen orgaan op informele wijze in het proces betreft. Dat kan door leden van het orgaan bij tijd en wijle te informeren over de inhoudelijke en de procesmatige gang van zaken (De Bruijn et al., 2016:110-111&118-119).

De belangrijkste kernwaarde van bedrijven is de bescherming van hun bedrijfsgegevens. Dat vormt in deze sector het grootste obstakel voor participatie. Zij moeten ervan op aan kunnen, dat zij niet gedwongen zullen worden om deze aan de andere partijen in het besluitvormingsproces kenbaar te maken. De kernwaarde van maatschappelijke organisaties is het informeren en activeren van de publieke opinie. Geheimhoudingsplicht over datgene wat in het besluitvormingsproces besproken wordt, druist in tegen deze kernwaarde. Om deze partijen toch in het besluitvormingsproces te laten participeren, dient men het informeren van het publiek als kernwaarde te respecteren. Het respecteren van de bescherming van elkaars kernwaarden vormt een belangrijke stimulans voor het coöperatieve gedrag tussen de betrokken partijen. Het gevaar bestaat dat partijen een te lichtzinnig beroep zullen op de bescherming van hun kernwaarden. In de procesafspraken kunnen prikkels worden vastgelegd om dat te voorkomen. Doorgaans ontstaat er gaandeweg het proces wederzijds vertrouwen tussen de participanten, waardoor men minder snel geneigd zal zijn om een beroep te doen op het beschermen van de eigen kernwaarden (De Bruijn et al., 2016:11-113).

#### **Procesontwerpregels in de vorm van afspraken voor voldoende inhoud:**

Het grote gevaar van een procesmatige benadering van een beleidsvraagstuk is dat de focus teveel komt te liggen op het proces zelf, en dat de inhoud van het proces daardoor in het geding komt. Dat is een groot gevaar; een proces wordt namelijk ontworpen om een beleidsprobleem inhoudelijk op te lossen in de vorm van probleem-oplossingscombinaties. Het is daarom van het grootste belang om de kwaliteit van de inhoud van een proces te beschermen (De Bruijn et al., 2016:163).

Het gevaar van een procesmatige samenwerking is dat de belangen van de partijen een dusdanig overheersende rol spelen, dat de inhoudelijke krachten in het proces weggedrukt worden. Zo kan er bijvoorbeeld consensus bestaan over een bepaald procesresultaat, dat gedragen wordt door de betrokken partijen, maar dat geen stand houdt tegenover bestaande wetenschappelijke inzichten die worden gedragen door experts (De Bruijn et al. 2016:164). Doorgaans is er in het publieke domein

sprake van ongestructureerde problemen. Dat zijn problemen waarvoor geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voorhanden is. Hiervoor zijn drie redenen aan te wijzen. Ten eerste is er geen objectiveerbare informatie beschikbaar. Ten tweede is er geen consensus over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden. Ten derde zijn de problemen en oplossingen dynamisch (De Bruijn et al. 2016:9-10). Om met het gebrek aan objectiveerbare kennis om te gaan streven partijen naar inhoudelijke kennis die door de stakeholders geaccepteerd wordt en die de toets van wetenschappelijke kritiek kan doorstaan (De Bruijn et al., 2016:164).

Als de focus op het proces de inhoudelijke aspecten teveel verdrijft, draagt de door de stakeholders gedragen inhoudelijke kennis doorgaans niet de goedkeuring van wetenschappelijke experts. Een bijkomend gevolg is dat de besluitvorming in het proces onvoldoende innovatief is, omdat er te weinig gebruik wordt gemaakt van nieuwe inzichten. Dat kennishiaat wordt veroorzaakt door onwetendheid van de betrokken bestuurlijke partijen, of omdat de betrokken experts niet alle relevante en beschikbare expertise representeren. Uit de praktijk blijkt ook dat de overige stakeholders de opvattingen van experts niet zonder meer accepteren. Er zijn een viertal strategieën voorhanden om deze obstakels te overwinnen. Als een analyse van een expert op verzet van de stakeholders stuit, dan dient deze analyse verbeterd te worden aan de hand van de ingebrachte kritiekpunten. Hiermee wordt de dwang van de conclusie van deze analyse, die als basis fungeert voor de besluitvorming, versterkt. Een tweede strategie heeft betrekking op de wijze waarop experts hun bevindingen aan de stakeholders communiceren. De taal van de wetenschap dient aangepast te worden aan de taal van besluitvorming, door resultaten dusdanig te framen dat zij passen binnen de referentiekaders van de stakeholders (De Bruijn et al., 2016:164-167).

De derde strategie heeft betrekking op interactie. Experts dienen stakeholders te betrekken bij het vormgeven van de analyse en het formuleren van de bevindingen. Uit een proces van interactie ontstaan gemeenschappelijke opvattingen over de wijze van analyse en de totstandkoming van resultaten. Enerzijds verhoogd dit de kwaliteit van de analyses, omdat de experts kritisch benaderd worden door de stakeholders. Anderzijds maakt dit dat de resultaten eerder geaccepteerd worden door de stakeholders. Indien er consensus ontstaat over bepaalde resultaten kunnen deze als sturing gebruikt worden voor het uiteindelijk te nemen besluit. Dit proces dient dus eerst plaats te vinden alvorens men overgaat tot het proces van besluitvorming. Een besluitvormingsproces kent daarentegen zijn eigen dynamiek. Het is daarom zaak dat de experts in dit opzicht enigszins meebewegen met de procesdynamiek. De vierde strategie richt zich dan ook op de vraag hoe experts in het besluitvormingsproces betrokken dienen te worden (De Bruijn et al., 2016:167-168).

Experts onderscheiden zich van stakeholders door hun expertise en het feit dat deze expertise minder aan een belang gebonden is. Ze nemen een adviserende rol in het proces en fungeren tegelijkertijd als wetenschappelijk tegenwicht. Als deze rollen niet strikt worden gescheiden bestaat het gevaar dat een expert tot een van de stakeholders verwordt, en besluiten legitimeert met een inhoudelijke argumentatie. Dit heeft een ongunstig effect op de controlefunctie van een kritische wetenschappelijke beschouwing en de inbreng van innovatieve mogelijkheden in het proces. Wanneer deze rollen strikt gescheiden worden, bestaat echter het gevaar dat hun wetenschappelijke bevindingen niet gedragen worden door de stakeholders, en dat de inbreng van deze bevindingen op "verkeerde" momenten in het proces worden ingebracht. Uit onderzoek van Jasanoff is inderdaad gebleken dat de kans op gezaghebbende en geconsolideerde besluitvorming gering is indien de processen van wetenschap en besluitvorming strikt van elkaar gescheiden zijn. Als deze processen door elkaar heen lopen is deze kans groter (De Bruijn et al., 2016:168-170).

De oplossing voor deze tegenstelling is om de rollen van experts strikt van elkaar te scheiden, maar tegelijkertijd hun activiteiten aan elkaar te verbinden. Hiervoor is intensieve interactie vanuit

gescheiden rollen een vereiste. In de procesafspraken kan worden opgenomen dat de experts op vastgestelde tijden hun bevindingen moeten voorleggen aan de stakeholders, en dat zij op andere momenten naar eigen inzicht resultaten mogen voorleggen. Besluitvormingsprocessen met betrekking tot de ruimtelijke ordening worden gekenmerkt door informatie-intensiviteit, waarvoor veel wetenschappelijk onderzoek verricht moet worden. Het is van het grootste belang om met name in deze processen het wetenschappelijke onderzoek met de besluitvorming te vervlechten. Samenvattend zijn de taken van de procesmanager als volgt: het gescheiden houden van de rollen van experts en stakeholders, het verzorgen van ordentelijke vervlechting van activiteiten en het zorgen voor een parallel geschakeld onderzoeks- en wetenschappelijk traject. Daarnaast kan hij de kennis van experts gebruiken om de inhoud van het proces te verbeteren. Hiermee wordt met name de gewenste verrijking van de besluitvorming bewerkstelligt (De Bruijn et al., 2016:170-173).

## 2.2.4 Effectiviteit van procesmanagement: gedragen en integrale besluitvorming

### 2.2.4.1 *Tevredenheid over proces: inclusie, transparante en eerlijke procesgang*

*Groter bereik participatie en grotere kans op consensus door afspraken voor een open proces*

De mate van tevredenheid onder de betrokken partijen over de procesgang hangt af van een aantal factoren. Zo dient er sprake geweest te zijn van een transparante en eerlijke procesgang. Dit geldt ook voor het opstellen van de procesafspraken (De Bruijn et al. 2016:24 & 44). De betrokken partijen dienen ook daadwerkelijk een goede representatie te zijn van de partijen die bij de besluitvorming betrokken zijn. Deze pluriformiteit komt de legitimiteit van het besluitvormingsproces ten goede (De Bruijn et al., 2016:46-48). In de eerste afhankelijke variabele wordt daarom gemeten in hoeverre de stakeholders tevreden waren over het proces op dit punt en wat de invloed van de aan- of afwezigheid van afspraken voor een open proces daarop was. Hiervoor wordt de volgende indicator gebruikt:

*1.2 Stakeholders zijn van mening dat in het besluit en het proces met alle betrokken belangen rekening is gehouden*

*Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen door afspraken voor de bescherming van kernwaarden*

Naast de openheid, transparantie en de integriteit van het proces zijn er andere factoren die determinerend zijn voor de mate van tevredenheid over de procesgang. Zo dient het proces bescherming te bieden aan de kernwaarden van de betrokken actoren. Dat leidt tot een ontspannen en effectieve procesgang, en tot een verhoging van het onderlinge vertrouwen (De Bruijn et al. 2016:110 & 113).

Onderling vertrouwen is één van de belangrijkste patronen in de percepties van actoren. Klijn & Koppenjan definiëren vertrouwen als een (stabiele) perceptie over de intenties van de andere actoren. Dit impliceert de verwachting dat andere actoren zich onthouden van opportunistisch gedrag, ook wanneer er een gelegenheid of aanleiding is voor dergelijk gedrag. Afhankelijk van de mate van onderling vertrouwen, ontstaan sterke of zwakke vertrouwensrelaties. Vertrouwen is normaal gesproken niet simpelweg aanwezig, maar ontwikkelt zich na verloop van tijd door voortdurende interacties (Klijn & Koppenjan, 2016:104).

Procesmanagement is gericht op het bevorderen van interactie, en draagt op deze wijze bij aan het ontstaan van vertrouwen. De ontwikkeling van vertrouwen gedurende het proces, kan een

belangrijke rol spelen bij het overkomen van strategische en inhoudelijke complexiteit (Klijn & Koppenjan, 2016:120). In de tweede afhankelijke variabele wordt daarom gemeten of er sprake was van een ontspannen en effectieve procesgang en een toename van het onderlinge vertrouwen. Hierbij wordt de invloed van de aan- of afwezigheid van afspraken voor de bescherming van kernwaarden onderzocht. Hiervoor worden de volgende indicatoren gebruikt:

*2.1 Er is sprake van een ontspannen en effectief participatieproces*

*2.2 Er is sprake van een toename van het wederzijdse vertrouwen tussen stakeholders onderling*

*Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming door afspraken voor voldoende inhoud*

Daarnaast dienen de wetenschappelijke experts op de juiste wijze in het proces betrokken te worden. Met afspraken voor voldoende inhoud voorkomt men dat het proces het inhoudelijke vraagstuk gaat overheersen, en dat de ingeslagen oplossingsrichting niet op de steun van wetenschappelijke inzichten kan leunen. Hierdoor zal het vertrouwen van de stakeholders in deze experts en hun inbreng toenemen en het proces zal door deze sturende werking een innovatief karakter krijgen (De Bruijn et al. 2016:164-172). In de derde afhankelijke variabele wordt daarom gemeten of er sprake was van innovatief proces, waarin in voldoende mate gebruik werd gemaakt van nieuwe inzichten. De invloed van de aan- of afwezigheid van afspraken voor voldoende inhoud op deze variabele wordt onderzocht met gebruik van de volgende indicator:

*3.1 Stakeholders hebben het idee dat er sprake is van een innovatief proces door voldoende gebruik te maken van nieuwe inzichten*

*2.2.4.2 Tevredenheid over inhoud: draagvlak in de vorm van consensus, commitment en tolerantie  
Groter bereik participatie en grotere kans op consensus door strategieën voor verdere doelvervlochtening*

Er zijn een aantal factoren beschikbaar op basis waarvan men kan stellen of een proces al dan niet geslaagd is. Deze zijn uiteraard mede afhankelijk van de doelstellingen van een proces. De belangrijkste is consensus: de betrokken partijen zijn het onderling geheel eens. Er is sprake geweest van een eerlijk proces en het inhoudelijke resultaat kan op ieders goedkeuring rekenen. Indien de belangentegenstellingen in een proces zo groot zijn dat men logischerwijs geen consensus hoeft te verwachten, hanteert men commitment als parameter om het succes van een project te meten. Dit houdt indien dat een partij zich aan een bepaald resultaat committeert, maar niet uit inhoudelijke gronden. De motivatie om zich te committeren is het resultaat van een strategische afweging: het niet committeren aan het resultaat levert nog meer schade op dan het wel committeren. Een partij toont zich door middel van commitment bereid om bij te dragen aan de uitvoering van besluiten. Indien een partij zich daartoe niet bereid toont, maar tegelijkertijd het besluit ook niet blokkeert of tegenwerkt, is er sprake van het tolereren van een besluit. Een partij kan hiervoor kiezen omdat het bang is met andere partijen in conflict te komen of dat de partij ergens anders gecompenseerd wordt. Voor een dergelijke partij is het tolereren van een besluit het beste alternatief voor het ontbreken van een besluit (De Bruijn et al. 2016:26).

De strategieën voor verdere doelvervlochtening dragen bij aan de totstandkoming van win-winoplossingen zonder dat daarbij consensus hoeft te ontstaan. Daarom wordt in de eerste

afhankelijke variabele de inhoudelijke tevredenheid over het besluit gemeten. Hiervoor wordt de volgende indicator gebruikt:

*1.1 Er is onder de stakeholders sprake van consensus, commitment en/of tolerantie voor het besluit*

De mate van acceptatie van de inhoudelijke uitkomst van een besluitvormingsproces hangt dus af van de gezaghebbendheid van deze oplossing in de vorm van “negotiated knowledge”; de oplossing is immers niet objectiveerbaar en is ontstaan in een proces waarin de betrokken actoren zelf hun informatie, waarden en wijzen van afwegingen hebben ingebracht (De Bruijn et al. 2016:12-13). Er heeft een reductie van deze inhoudelijke onzekerheid plaats gevonden. Door de relevante actoren in het proces te betrekken is alle noodzakelijke informatie beschikbaar geworden. Deze confrontatie van de verschillende informatiebronnen heeft de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeterd. Daarnaast is het draagvlak gegroeid door de verrijkende werking van de confrontatie tussen de verschillende probleem/oplossingscombinaties van de actoren. Deze vorm van verrijking kan ook van toepassing zijn op de kennis van individuele actoren. Dit proces leidt tot een beter begrip en een andere waardering van de visies van andere partijen. Beide vormen van verrijking kunnen leiden tot een groter draagvlak onder de actoren. Door dragers van nieuwe inzichten en informatie te incorporeren in het netwerk wordt ook de dynamiek in het netwerk ingelijfd, waarmee veroudering van de probleem/oplossingsdefinities wordt voorkomen. Dit leidt tot een leerproces bij de actoren in het netwerk en reflectie op de eigen opvattingen (De Bruijn et al. 2016:21-24).

*Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming door strategieën voor het doorbreken van de asymmetrische aard van beleidsdebatten:*

Om de asymmetrie over problemen en oplossingen tijdens debatten te reduceren, dient de taal die door de actoren in netwerk gesproken wordt op elkaar afgestemd te zijn. Een andere belangrijke strategie is het faciliteren en het stimuleren van een “tegen-debat”. Deze wordt dan tegenover de dominante discussie over problemen en oplossingen geplaatst, waardoor er mogelijk nieuwe inzichten als gevolg van een leerproces tot stand komen. Deze inhoudelijke tevredenheid wordt gemeten in de derde afhankelijke variabele. Hiervoor wordt de volgende indicator gebruikt:

*3.2 Er is sprake van een wederzijds leerproces onder de verschillende partijen dat tot nieuwe inzichten heeft geleid*

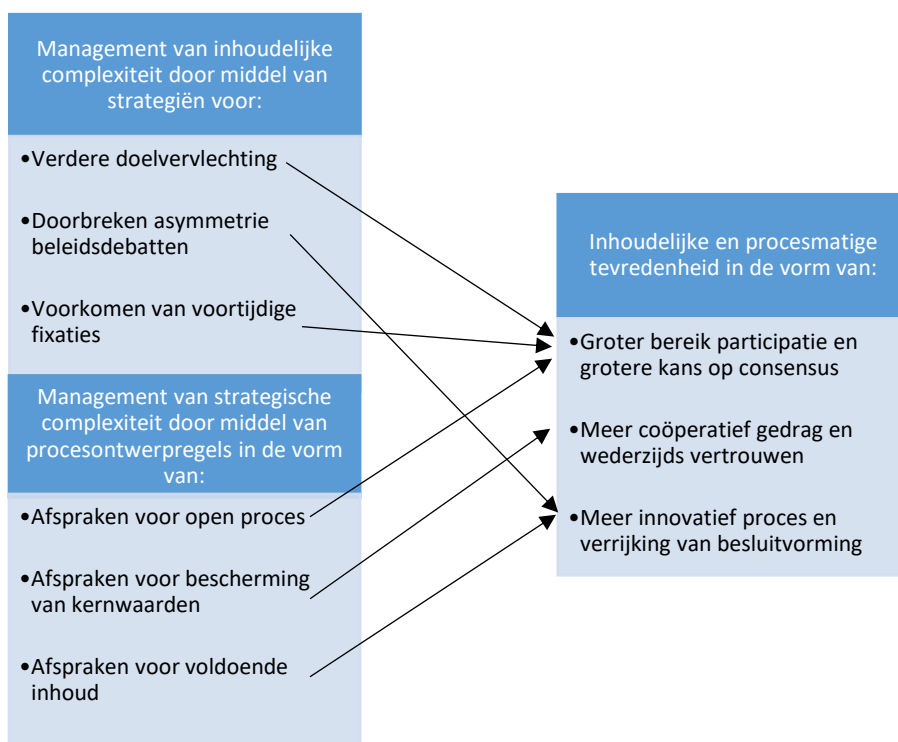
*Groter bereik participatie en grotere kans op consensus door strategieën voor het voorkomen van voortijdige fixaties*

Het opzetten van interactieprocessen die de grondslag vormen voor gezamenlijke actie, en het (voor)nemen van betwiste beslissingen voorkomt voortijdige fixatie. Dit leidt tot een verbeterd wederzijds inzicht en het draagvlak voor de samenwerking, en de te nemen besluiten zal hierdoor groter zijn. Deze strategieën zijn dus van invloed op de inhoudelijke tevredenheid in de eerste afhankelijke variabele. Hiervoor wordt de volgende indicator gebruikt:

*1.1 Er is onder de stakeholders sprake van consensus, commitment en/of tolerantie voor het besluit*

### 2.2.5 Conceptueel model

Uit de theorieën over netwerkmanagement en procesmanagement komen verschillende strategieën naar voren die ingezet kunnen worden ten behoeve van een adequaat en effectief functionerend participatieproces voor gedragen en integrale besluitvorming. Met het oog op de praktische uitvoerbaarheid van dit onderzoek is een selectie van drie strategieën voor het management van inhoudelijke complexiteit gemaakt en een selectie van drie soorten procesontwerpregels voor het management van strategische complexiteit. Deze theoretische concepten vormen de onafhankelijke variabelen van dit onderzoek. Daarnaast zijn er drie concepten gepresenteerd die enerzijds betrekking hebben op de inhoudelijke tevredenheid en anderzijds op de procesmatige tevredenheid van het proces. Deze concepten vormen de afhankelijke variabelen van dit onderzoek. Ook is de causaliteit tussen deze variabelen behandeld. Deze concepten zullen de basis vormen voor de variabelen, die in het volgende hoofdstuk verder geoperationaliseerd zullen worden tot meetbare eenheden in de vorm van indicatoren. De veronderstelde causale relaties tussen de gekozen concepten zijn weergegeven in onderstaand conceptueel model. Hierbij wordt de participatie-aanpak gevormd door het management van inhoudelijke en strategische complexiteit en wordt de gedragen en integrale besluitvorming gevormd door de inhoudelijke en procesmatige tevredenheid:



## Hoofdstuk 3: Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk begint met een methodologische verantwoording waarin de keuze voor de gehanteerde onderzoeksmethodieken en de geselecteerde cases worden toegelicht. Daarna worden de geselecteerde theoretische concepten verder geoperationaliseerd tot meetbare indicatoren. Tenslotte volgt een uitleg over hoe deze indicatoren worden toegepast op de te onderzoeken cases.

### 3.1 Methodologische verantwoording

#### 3.1.1 Onderzoeksontwerp: meervoudige casestudy

Zoals in de inleiding van dit onderzoek al werd aangegeven, is de wijze van publieksparticipatie niet in de huidige en toekomstige wettelijke regelingen over ruimtelijke ordening voorgeschreven. De wetgever beschouwt de juiste wijze van stakeholderparticipatie namelijk als maatwerk, dat per project contextafhankelijk is, en zich daarom niet in een generiek wettelijk kader laat vatten. Om het Provinciaal middenbestuur toch wat handvatten voor adequate en effectieve stakeholderparticipatie bij de besluitvorming over windlocaties te kunnen aanreiken, is een intensieve onderzoeksbenadering van de gekozen cases het meest passend. Hierdoor kunnen de cases in hun eigen specifieke context bestudeerd worden, waardoor gedetailleerdere onderzoeksresultaten behaald kunnen worden dan met extensief onderzoek. De bijbehorende onderzoeksmethodieken van dergelijke casestudies bestaan onder andere uit interviews, documentanalyse en observatie. Hiermee worden inzichten verkregen over hoe een bepaald verschijnsel zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld (Swanborn, 2013:12-13).

Bij een casestudy wordt een bepaalde ontwikkeling op de voet gevolgd, door bijvoorbeeld mensen achteraf te ondervragen hoe iets zich ontwikkeld heeft. Dit maakt dat deze onderzoeksmethode het meest geschikt is voor een procesmatig fenomeen als stakeholderparticipatie. Met een casestudy worden gegevens verzameld door eigenschappen van mensen, en van relaties tussen mensen, te bestuderen die bij een bepaalde proces betrokken waren waarin het onderzochte verschijnsel zich openbaart. In plaats van mensen kunnen uiteraard ook bepaalde organisaties op deze manier onderzocht worden, aangezien het gedrag van dergelijke organisaties uiteindelijk door mensen bepaald wordt (Swanborn, 2013:13).

Bij een onderzoek als dit, waarbij een maatschappelijk fenomeen als stakeholderparticipatie intensief onderzocht wordt, komt een casestudy feitelijk neer op een veldonderzoek in een specifieke lokale setting. Hiermee wordt gelijk de benodigde afbakening van het onderzochte fenomeen behaald. Met het oog op de doelstelling van dit onderzoek zal de focus vanzelfsprekend met name liggen op de activiteiten van de Provincie Zuid-Holland als organisatie, in zowel politieke, ambtelijke als bestuurlijke zin. Op deze manier wordt inzicht verkregen in de relaties tussen de betrokken actoren, hun beslissingen en vooral ook de wijze waarop zij elkaar beïnvloeden (Swanborn, 2013:14). Op basis van de analyses van deze cases kunnen gefundeerde uitspraken gedaan worden over de voorwaarden en omstandigheden die bepalend zijn voor een adequaat en effectief participatieproces. Hierdoor kunnen vervolgens aanbevelingen gedaan worden aan de Provincie ten behoeve van adequate en effectieve stakeholderparticipatie bij de besluitvorming over windlocaties.

### 3.1.2 Onderzoeksmethoden

Dit afstudeeronderzoek kan beschouwd worden als een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. Deze vorm van onderzoek is namelijk gericht op de ontwikkeling, uitvoering en de evaluatie van oplossingen van praktijkproblemen. Het doel van dergelijk onderzoek is uiteraard kennisvermeerdering, maar het gaat dan om specifieke kennis voor beleidsmakers en de professionele praktijk in het bijzonder. Het onderscheidt zich van een praktijkgericht niet-wetenschappelijk onderzoek omdat er sprake is van een systematische benadering en omdat wetenschappelijke criteria een rol spelen. Daarnaast kunnen de conclusies en aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen als een bescheiden vorm van theorievorming gezien worden. Het praktijkgerichte element in dit onderzoek is gelegen in het feit dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de geldende praktijknormen. In dit geval zijn dat de regels die worden voorgeschreven door de opdrachtgever, de Provincie Zuid-Holland. Maar feitelijk worden deze regels gevormd door de geldende wettelijke bepalingen en de wensen van de gekozen organen ten aanzien van stakeholderparticipatie in een vroeg stadium van de besluitvorming. De reikwijdte van de resultaten van deze vorm van onderzoek is de eigen praktijksituatie, maar de resultaten kunnen eventueel ook gegeneraliseerd worden naar andere praktijksituaties (Tijmstra & Boeije, 2011:28-29).

### 3.1.3 Interviews

Bij een kwalitatieve onderzoeksmethode als de case study wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews aan de hand van een topiclijst met open vragen. Hiermee worden de feitelijke processen die zich in de praktijk voordoen geregistreerd en beschreven. De vragen die in de interviews gesteld worden vormen de instrumentalisering van dit onderzoek, en zijn gebaseerd op de meetbare indicatoren die uit de operationalisering naar voren zijn gekomen. De vragen hebben een open karakter, en fungeren vooral als richtinggevend voor het gesprek, in die zin dat ze weergeven welke onderwerpen de onderzoeker tijdens de interviews ter sprake wilt brengen. Daarnaast kan de topiclijst bijdragen aan het verkrijgen van meer zakelijke en heldere antwoorden van de geselecteerde respondenten. Bovendien brengt de topiclijst een bepaalde structuur in de interviews aan, waardoor er enigszins vergelijkbare interviews ontstaan (Verschuren & Doorewaard, 2010:143-146).

Per onderzochte case zijn negen respondenten geïnterviewd. Voor de selectie van deze zogenaamde sleutelinformanten is gebruik gemaakt van wat Swanborn de "sneeuwbalprocedure" noemt. Het kiezen van de betrokken respondenten is gedaan op basis van de aanwijzingen van contacten uit de Provinciale organisatie, die goed geïnformeerd zijn ten aanzien van de onderzochte cases. Dat wordt in de meeste gevallen veroorzaakt doordat men daar een belangrijke rol in vervult of in het verleden vervuld heeft. Met deze mensen is verbinding gelegd via een toevallig contactpersoon als beginpunt; in het geval van dit onderzoek was dat de stagebegeleider. Op deze wijze is bij elke case afzonderlijk geprobeerd om een selectie te maken van respondenten die ook daadwerkelijk een weerspiegeling vormen voor de betrokken partijen. Het is helaas onontkoombaar dat daarentegen niet helemaal duidelijk zal worden in hoeverre de betrokken respondent representatief is voor de betrokken partij die hij of zij vertegenwoordigt (Swanborn, 2013:106-107).

### 3.1.4 Bureauonderzoek

Het belangrijkste kenmerk van bureauonderzoek is dat er gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal dat door anderen geproduceerd is. Het reflecteren op deze informatie helpt bij het tot stand komen van nieuwe inzichten met betrekking tot het onderzochte. Er is dus geen direct contact met het onderzoeksobject en er wordt gebruik gemaakt van het materiaal vanuit een ander perspectief dan waarmee het werd geproduceerd. In dit afstudeeronderzoek is dat literatuur in de vorm van wetteksten, memories van toelichting etc. en ambtelijk materiaal, zoals de door de



Provincie opgestelde Participatieplannen, beleidsdocumenten en verslagen van vergaderingen en dergelijke zaken. Deze vorm van literatuuronderzoek is van belang om vast te stellen wat men precies verstaat onder het begrip “participatie”, welke visies op participatie er binnen het openbaar bestuur leven en wat de achtergronden zijn van deze visies (Verschuren & Doorewaard, 2010:201-203).

### 3.1.5 Triangulatie

Bij onderzoek met case studies is het de gewoonte om gebruik te maken van meerdere methoden van dataverzameling. Interviews met betrokkenen uit de onderzochte cases worden gecombineerd met het bestuderen van allerlei relevante documenten. Op deze wijze wordt diepgaand inzicht verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken (Verschuren & Doorewaard, 2010:163). Deze diepgang wordt bereikt door arbeidsintensieve vormen van dataverzameling te hanteren. Dat impliceert interviews met betrokkenen op locatie, aan de hand van open vragen en inhoudsanalyse van tekstueel materiaal. Naast deze methodentriangulatie wordt er ook gebruik gemaakt van bronnentriangulatie. Dat houdt in dat de informatie uit meerdere bronnen verkregen wordt. Triangulatie helpt bij de totstandkoming van een integraal beeld van de onderzochte cases (Verschuren & Doorewaard, 2010:184-185).

### 3.1.6 Betrouwbaarheid

Onder de betrouwbaarheid van een onderzoek wordt verstaan dat herhaalde metingen in het onderzoek bij herhaling ook stabiele resultaten moeten opleveren. Dit geldt ook voor het gebruik van diverse meetinstrumenten en het onderzoek als geheel. Een andere onderzoeker die dit onderzoek opnieuw zou uitvoeren, zou tot de dezelfde resultaten moeten komen als tot welke resultaten in dit onderzoek gekomen zijn. Als er sprake is van een meervoudige casestudy, zoals in dit onderzoek het geval is, gaat het om de homogeniteit van de resultaten in de diverse cases. Hierbij dient echter wel de kanttekening geplaatst te worden dat de gemeten grootheden veranderd kunnen zijn tijdens de onderzochte periode en dat dit onderzoek zich ook richt op het samengaan van veranderingen (Swanborn, 2013:129).

Het feit dat de voor dit onderzoek afgenomen interviews woord voor woord getranscribeerd zijn, en gecodeerd als bijlagen van dit onderzoek ter beschikking gesteld worden, draagt bij aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er bij kwalitatieve onderzoeksmethoden altijd een bepaalde bias in de onderzoeksbevindingen ontstaat. Omdat de verkregen onderzoeksgegevens aan de interpretatie van de onderzoeker onderhevig zijn staat de betrouwbaarheid van een casestudy per definitie onder druk. Een deugdelijke onderbouwing in de vorm van een uitgebreide operationalisering en methodologische verantwoording komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede. Daarnaast is bij het afnemen van de interviews geprobeerd om een zo open en neutraal mogelijke positie in te nemen, om de betrouwbaarheid van de verkregen onderzoeksgegevens te verhogen.

### 3.1.7 Begripsvaliditeit

Begripsvaliditeit houdt in dat de tests, instrumenten, vragen en waarnemingen van een onderzoek ook daadwerkelijk meten wat de onderzoeker wilt meten. Voor een valide meting dient de variantie in de meetresultaten alleen het gevolg te zijn van de variantie in theoretische concepten. Ook moet verklaard kunnen worden waarom die variantie in meetresultaten het gevolg is van variantie in de concepten (Swanborn, 2013:127).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een onderzoeksmethode die zich kenmerkt door wendbaarheid en een beperkte voorstructurering. Het is daardoor makkelijker om tijdens het onderzoek nog van koers te veranderen. Deze verandering kan bovendien betrekking hebben op alle

facetten van het onderzoeksmodel. Het feit dat deze onderzoeksmethode deze mogelijkheid met zich meebrengt draagt bij aan een verhoging van de begripsvaliditeit.

Een andere bijdrage aan de verhoging van de begripsvaliditeit wordt geleverd door de toepassing van triangulatie. Omdat een bureauonderzoek niet in staat is om alles te meten, wordt er gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden (interviews en bureauonderzoek) en meerdere bronnen van informatie (natuurlijke personen en geschreven documenten). Hierdoor ontstaat een meer integraal beeld van de onderzochte cases, zodat ook daadwerkelijk gemeten wordt wat voor dit onderzoek relevant is. De kans dat een belangrijke variabele die van invloed is op het proces over het hoofd gezien wordt is hiermee verkleind.

Een casestudy levert een integraal beeld van het onderzoeksobject op, terwijl met andere methoden vooral aspectkennis verkregen wordt. Dat kan met name een voordeel zijn als het onderzoek gericht is op een verandering van een bestaande situatie. Hierdoor komt de interne validiteit in een casestudy minder snel onder druk te staan dan bij een experiment of survey onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2010:190-191).

### 3.1.8 Interne validiteit

Interne validiteit heeft betrekking op de geloofwaardigheid van de veronderstelde causale verbanden in een onderzoek. Het richt zich dus op de vraag of de veronderstelde causale relaties tussen variabelen daadwerkelijk causaal is of dat deze toegeschreven dienen te worden aan correlaties tussen andere factoren (Swanborn, 2013:128). Deze interne validiteit staat in een (meervoudig) case study onderzoek per definitie onder druk. Door het kleine aantal onderzoekseenheden is het lastig om tot goed gefundeerde conclusies over oorzaken en effecten te komen (Swanborn, 2013:130).

De interne validiteit kan daarentegen verhoogd worden door het onderzoeksdomein scherp en beargumenteerd af te bakenen, waardoor de focus komt te liggen op enkele causale relaties, die men wel van een krachtige onderbouwing kan voorzien. Tevens wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van bestaande theorieën, waarin de causale verbanden door tal van onderzoeken gestaafd worden. Daarnaast is er eenzelfde afbakening gemaakt in de interviewvragen. Door deze in aantal te beperken tot de kern van het onderzoek wordt de interne validiteit verder verhoogd. Een groot aantal interviewvragen kan leiden tot vermoeidheid bij de respondent; hierdoor bestaat de kans dat de gegeven antwoorden minder valide en betrouwbare informatie bevatten.

### 3.1.9 Externe validiteit

Een mogelijk nadeel van de casestudy is dat de externe validiteit van de resultaten onder druk staat. Aangezien er slechts twee cases als onderzoekseenheden gebruikt worden is het lastig om de onderzoeksbevindingen algemeen toepasbaar te verklaren. Dit hoeft in het geval van dit afstudeeronderzoek geen groot probleem op te leveren. Het gaat immers om een praktijkgericht onderzoek waarbij een organisatie, namelijk de Provincie Zuid-Holland, centraal staat (Verschuren & Doorewaard, 2010:191).

Daarnaast dient bij de externe validiteit ook aangemerkt te worden dat het vooral ook niet de bedoeling van de wetgever is dat er een algemeen raamwerk voor publieksparticipatie komt. De juiste vorm van participatie is namelijk maatwerk en afhankelijk van de contextuele factoren van het individuele geval. Door de onderzoeksbevindingen van twee afzonderlijke cases met verschillende uitgangspunten in samenhang met elkaar te bestuderen kan dan toch in zijn algemeenheid iets gezegd worden over welke rol en aanpak met betrekking tot participatie onder welke omstandigheden het beste werkt.

De onderzoeksmethode heeft daarentegen wel weer als voordeel dat de onderzoeksbevindingen vaak eerder door “het veld” geaccepteerd zullen worden. Dat komt omdat de onderzoeker een veel minder afstandelijke rol inneemt dan bij andere onderzoeksmethoden. Bovendien hebben de gehanteerde methoden en verkregen onderzoeksgegevens een meer alledaags karakter. Hierdoor kunnen de onderzoeksresultaten herkenbaarder zijn voor de mensen in “het veld” dan wanneer er bijvoorbeeld gebruik zou worden gemaakt van enquêtes met een gesloten vraagstelling (Verschuren & Doorewaard, 2010:190-191).

### 3.1.10 Coderen

De kwalitatieve data die door middel van semigestructureerde interviews en documentanalyse verkregen wordt dient gereduceerd en getransformeerd te worden. In dit afstudeeronderzoek wordt daarom gebruik gemaakt van de methode van coderen om de data toegankelijk en begrijpelijk te maken voor de lezer. Bovendien kunnen op deze manier bepaalde patronen in kaart gebracht worden. Door middel van codering wordt de data hanteerbaar gemaakt. De gegevens kunnen hierdoor beter en makkelijker in het onderzoek verwerkt worden. Daarnaast brengt het een bepaalde focus in de data aan, waardoor de gegevens op een georganiseerde manier gepresenteerd kunnen worden. Deze georganiseerde presentatie van onderzoeksgegevens helpt bij het begrijpen van bepaalde patronen in de data en vormt de basis van de analyse, waaruit wetenschappelijk gefundeerde conclusies getrokken worden (Berg, 2014:65-66).

Het proces van coderen volgt uit het nalopen van een stappenplan. In de eerste fase (*open coding*) van dit onderzoek zijn allerhande bronnen geraadpleegd die mogelijk relevante informatie zouden kunnen geven over het onderzoeksterrein. Hieruit zijn een aantal richtinggevende concepten naar voren gekomen. Vervolgens zijn deze concepten verder ontwikkeld tot ze een nieuwe of meer specifieke betekenisinhoud hebben gekregen (*axial coding*). Hieruit zijn concepten naar voren gekomen in de vorm van volwaardige begrippen, die een eenduidige omschrijving hebben en de belangrijke facetten van het te analyseren onderzoeksterrein omvatten. Deze begrippen zijn weergegeven in een schema, waarin de causale relaties naar voren komen. In de derde fase (*selective coding*) van het coderingsproces wordt de veelheid van de omschreven begrippen teruggebracht tot een aantal kernbegrippen, met daarachter een omschrijving van de samenhang tussen de kernbegrippen en de aanverwante verschijnselen (Verschuren & Doorewaard, 2010:196-198).

### 3.2 Case selectie

In dit afstudeeronderzoek worden twee cases uit de Provinciale praktijk kwalitatief onderzocht aan de hand van de geselecteerde theoretische concepten. Door een analyse uit te voeren op deze cases wordt inzicht verkregen in de causale relaties tussen de ingezette strategieën en de behaalde resultaten. Hierdoor kunnen er conclusies getrokken worden over de effectiviteit van de ingezette strategieën om tot stakeholderparticipatie te komen. Gelet op de omvang van dit afstudeeronderzoek is het noodzakelijk het aantal te onderzoeken cases te beperken tot een aantal van twee. Een hoger aantal zou binnen de gegeven onderzoekskaders niet haalbaar en realistisch zijn. Daar staat tegenover dat deze beperking een meer diepgaande manier van onderzoeken mogelijk maakt.

Bij het selecteren van de cases is een bepaalde mate van variëteit aangebracht. Zo is de aard en uitkomst van de geselecteerde cases verschillend. Ondanks deze verschillen wordt binnen deze cases daarentegen wel steeds hetzelfde conceptueel model gehanteerd. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de relatie tussen de gehanteerde aanpak van de Provincie en de behaalde uitkomsten in deze cases, en in hoeverre de verschillen in uitgangspositie van beide cases daarin mogelijkwijs een rol gespeeld hebben. Door de onderzoeksresultaten van de verschillende cases met elkaar te

vergelijken wordt tevens inzicht verkregen hoe deze relaties zich tot elkaar verhouden. Dit komt de fundering van de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen ten goede.

### 3.2.1 Windpark De Balij

Deze casus draaide om een onderzoek naar de mogelijke realisatie van een aantal windturbines in een beschermd natuur- en recreatiegebied genaamd "De Balij" in de Gemeente Pijnacker-Nootdorp, grenzend aan de Gemeente Zoetermeer. Op 8 februari 2017 adviseerde een meerderheid in de Provinciale Staten van Zuid-Holland om deze locatie van het lijstje met beoogde windlocaties van Gedeputeerde Staten te schrappen. Een gemeenteraadslid uit Pijnacker-Nootdorp zei tijdens een inspraakmogelijkheid van de vergadering van Provinciale Staten het volgende: "U spreekt over participatie, maar kiest voor de producent en niet voor de burgers." Hiermee onderstreepte zij het gebrek aan draagvlak voor de plannen van de Provincie (Onnink in: Algemeen Dagblad, 2017).

De keuze is gevallen op het beleidsdossier van de Balij, omdat deze casus gekenmerkt wordt door een hoge en intensieve mate van publieksparticipatie, zo bleek na een verkennend onderzoek. Het proces begon in december 2015, toen de bewoners per brief door de Provincie Zuid-Holland op de hoogte gesteld werden van het feit dat deze locatie werd meegenomen in een Provinciaal onderzoek, als mogelijke plaatsingslocatie van windturbines. In reactie hierop hebben omwonenden een actiegroep geformeerd om plaatsing van windturbines in de Balij te voorkomen. Deze actiegroep verweet de Provincie onvolledige en onjuiste informatie omtrent het vraagstuk te verschaffen. Daarnaast was er onduidelijkheid over wie de initiatiefnemer van het voorstel was en werd de onafhankelijkheid van bepaalde onderzoeksresultaten betwist (Comité De Balij Windmolenvrij!, a, 2016). De Provincie besloot als gevolg van de weerstand rondom het project, de stakeholders in een participatieproces bij de besluitvormingsprocedure en het uit te voeren onderzoek te betrekken. Het participatieproces draaide om de vraag of de Balij door de Provincie op basis van de onderzoeken als geschikte locatie in het Provinciale beleid kon worden opgenomen, voor verder en aanvullend onderzoek in een volgende fase.

Het feit dat het hier gaat om een afgerond traject van stakeholderparticipatie, over het aanwijzen van een windlocatie door de Provincie Zuid-Holland, maakt dat dit beleidsvraagstuk zich leent als case voor dit afstudeeronderzoek. Er was sprake van een actieve burgerbeweging, die mogelijk een rol heeft gespeeld bij het (voorlopig) niet doorgaan van de plannen. Daarnaast werden de bevindingen uit de onderzoeken niet door deze beweging gedragen. Het gevoerde participatieproces heeft dat klaarblijkelijk niet kunnen voorkomen. Een analyse van deze case aan de hand van de theoretische inzichten levert daarom mogelijk waardevolle inzichten op met betrekking tot stakeholderparticipatie.

### 3.2.2 Windpark Spui

Deze case draait om de plaatsing van vijf windturbines in de Gemeente Korendijk. Het grote verschil met de eerder besproken case is dat dit project doorgang kon vinden, nadat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 17 januari 2018 de laatste bezwaren van de tegenstanders had weggenomen. De Provinciale Staten van Zuid-Holland hadden Windpark Spui in Korendijk op 14 september 2016 in een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) als ontwikkelingslocatie voor windturbines aangewezen. Bij dit beleidsdossier heeft de Provincie, in samenwerking met de initiatiefnemer, een participatieproces opgezet. Zo is er een onafhankelijke procesbegeleider aangesteld, en zijn er gesprekken gevoerd met omwonenden. Dat heeft geleid tot de oprichting van een klankbordgroep, waarmee in 2015 zes bijeenkomsten zijn gehouden (Provincie Zuid-Holland, a, 2018).

In deze klankbordgroep waren niet alleen afgevaardigden van bewonersorganisaties betrokken, maar ook van belangenorganisaties en medeoverheden en andere belanghebbenden. Het doel van de Provincie was om hen mee te laten denken over de keuzes met betrekking tot de inrichting van het windpark en een op te stellen participatieplan. In dat participatieplan zijn de regelingen met betrekking tot participatie en compensatie vastgelegd. Dit plan is onderdeel van de gesloten overeenkomst tussen Provincie en initiatiefnemer van het windpark, die is meegenomen in de besluitvormingsprocedure over het Provinciaal inpassingsplan en andere uitvoeringsbesluiten (Provincie Zuid-Holland, a, 2018).

In deze case is sprake van een participatieproces, georganiseerd door de Provincie in samenwerking met de initiatiefnemer van het windpark. Hoewel het project uiteindelijk doorgang kon vinden, is dit echter niet zonder slag of stoot gegaan. Ondanks dat de Provincie de belanghebbenden al aan het begin van de voorbereidingsfase van het PIP bij de besluitvorming heeft betrokken, kon dit een bezwaarprocedure bij de Raad van State niet voorkomen. Hierdoor heeft de realisatie van het project vertraging opgelopen. Het is voor dit onderzoek daarom van belang om na te gaan in welke mate dat verband houdt met de door de Provincie gehanteerde aanpak van het participatieproces.

### 3.3 Operationalisatie

In de onderstaande tabel staan de indicatoren omschreven waarmee de in de theorie omschreven concepten gemeten worden. Deze operationalisatietabel wordt gebruikt om de empirische gegevens uit de interviews te structureren om zo de veronderstelde causale relaties van het conceptueel model te ontwaren.

#### 3.3.1 Operationalisatietabel

<b>Concepten onafhankelijke variabelen</b>	<b>Omschrijving indicator</b>
1. Verdere doelvervlochtening	1.1 Grote omvang beleidsvraagstuk om doelstellingen makkelijker te kunnen verbinden
	1.2 Compensatie van stakeholders in ruil voor instemming
2. Doorbreken asymmetrie beleidsdebatten	2.1 Taal van actoren is op elkaar afgestemd
	2.2 Stimuleren van het proces door het faciliteren van stakeholders
3. Voorkomen van voortijdige fixaties	3.1 Besluiten worden genomen in samenspraak met belanghebbenden
	3.2 Dreiging van een overheidsbeslissing
4. Afspraken voor open proces	4.1 Gezamenlijk opstellen van procesafspraken met onafhankelijke en belangeloze, faciliterende procesbegeleider
	4.2 Brede belangenvertegenwoordiging door open proces en open agenda voor alle stakeholders
5. Afspraken voor bescherming van kernwaarden	5.1 Primaat van de politiek wordt gerespecteerd
	5.2 Cruciale en niet-onderhandelbare voorwaarden van stakeholders worden gerespecteerd
6. Afspraken voor	6.1 Partijen streven naar inhoudelijke kennis die door stakeholders

voldoende inhoud geaccepteerd wordt en gedragen wordt door wetenschappers en als sturing gebruikt wordt voor het besluitvormingsproces

6.2 Er is sprake van een deugdelijk parallel geschakeld en onafhankelijk onderzoeks- en wetenschappelijk traject naast het participatieproces

### **Concepten afhankelijke variabelen**

### **Omschrijving indicator**

- |  |  |
|--|--|
| 1. Groter bereik participatie en grotere kans op consensus | 1.1 Er is onder de stakeholders sprake van consensus, commitment en/of tolerantie voor het besluit<br>1.2 Stakeholders zijn van mening dat in het besluit en het proces met alle betrokken belangen rekening is gehouden                                 |
| 2. Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen        | 2.1 Er is sprake van een ontspannen en effectief participatieproces<br>2.2 Er is sprake van een toename van het wederzijdse vertrouwen tussen stakeholders onderling   |
| 3. Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming | 3.1 Stakeholders hebben het idee dat er sprake is van een innovatief proces door voldoende gebruik te maken van nieuwe inzichten<br>3.2 Er is sprake van een wederzijds leerproces onder de verschillende partijen dat tot nieuwe inzichten heeft geleid |

### 3.3.2 Toelichting operationalisatietabel

Voor het opstellen van deze operationalisatietabel is gebruik gemaakt van de eerder omschreven methode van coderen. Uit de verschillende strategieën en soorten procesontwerpregels is een selectie gemaakt van drie stuks. Deze zijn omgevormd tot theoretische concepten die fungeren als de onafhankelijke variabelen van dit onderzoek. Bij de strategieën is gebruik gemaakt van twee indicatoren per onafhankelijke variabele. Deze zijn tot stand gekomen door de per concept beschreven strategieën zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk te omschrijven op basis van de theorieën. Bij de empirische analyse is vervolgens nagegaan of de bevindingen, die naar voren zijn gekomen uit de interviews met de betrokken respondenten, onder de beschreven strategieën geschaard kan worden. Op deze wijze is een ontstaat een bepaalde score op de onafhankelijke variabelen. Hetzelfde is gedaan met de concepten over de procesontwerpregels. Hierbij is gekeken naar de aan- of afwezigheid van dergelijke regels in de vorm van afspraken. Het kan uiteraard ook mogelijk zijn dat gedurende het proces bepaalde afspraken tot stand zijn gekomen. Bij keuze van de onafhankelijke variabelen is zoveel mogelijk geprobeerd, enige samenhang aan te brengen tussen de strategieën en procesontwerpregels in de vorm van afspraken, aan de hand van de invloed op de afhankelijke variabelen. Zo zijn bijvoorbeeld meerdere onafhankelijke variabelen van invloed op de eerste afhankelijke variabele. De afhankelijke variabelen zijn tot stand gekomen door de in de theorie omschreven resultaten van de strategieën en procesontwerpregels, zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk te formuleren. Op basis van deze operationalisatietabel is een interviewprotocol opgesteld, waarbij de vragen betrekking hebben op de zowel de onafhankelijke als de afhankelijke variabelen. Bij de onafhankelijke variabelen zijn vragen gesteld aan de respondenten met betrekking tot de in de indicatoren omschreven strategieën en procesontwerpregels, waarmee in kaart gebracht wordt in hoeverre deze in het proces gehanteerd zijn. Bij de afhankelijke variabelen is aan de respondenten

gevraagd, in hoeverre er volgens hen sprake was van de indicatoren omschreven uitkomsten. Op deze wijze is een score tot stand gekomen waarmee zowel de inhoudelijke als procesmatige tevredenheid gemeten wordt, om zo vast te kunnen stellen in hoeverre er sprake was van gedragen en integrale besluitvorming. In de vergelijkende analyse zijn de onafhankelijke en afhankelijke variabelen met elkaar in verband gebracht, waarbij ook onderzocht wordt hoe het verschil in aanpak tot een verschil in resultaten heeft geleid.

## Hoofdstuk 4: Empirie

In dit hoofdstuk wordt een beknopte omschrijving gegeven van het Provinciale beleid met betrekking tot windenergie en participatie. Daarna volgt een uitgebreide empirische beschrijving gegeven van de twee geselecteerde cases van dit afstudeeronderzoek. Hierin wordt onder andere een beschrijving van de participatieprocessen en de besluitvormingstrajecten gegeven. Hierdoor wordt inzichtelijk hoe de participatieprocessen zijn verlopen, waar deze in geresulteerd hebben en welke invloed dit heeft gehad op de besluitvormingsprocedure en de genomen besluiten.

### 4.1 Provinciaal beleid inzake windenergie en participatie

#### 4.1.1 Beleid inzake windenergie

In het kader van de verduurzaming van de energiehuishouding en om de levering van energie in de toekomst te kunnen garanderen zet de Provincie Zuid-Holland in op verschillende energiebronnen en innovaties. Windenergie levert hierin een belangrijke bijdrage: in 2020 moeten de Nederlandse Provincies gezamenlijk 6000 megawatt aan windenergie op land gerealiseerd hebben. Conform het Energieakkoord betekent dit dat in dat jaar 14% van de energie duurzaam wordt opgewekt. Met de Rijksoverheid is afgesproken dat de Provincie Zuid-Holland 735,5 megawatt voor haar rekening neemt. De Provincie maakt locaties voor windenergie planologisch mogelijk via overeenkomsten met gemeenten of op eigen initiatief. Daarnaast geeft de Provincie vergunningen af die nodig zijn om tot realisatie van een windpark over te gaan (Provincie Zuid-Holland, b, 2019).

De doelstelling om in 2020 735,5 megawatt aan windenergie gerealiseerd te hebben is vastgelegd in de Provinciale Visie Ruimte en Mobiliteit. In de Verordening Ruimte zijn de locaties opgenomen waar de Provincie de plaatsing van windturbines toestaat. Om tot keuzes voor locaties te komen maakt de Provincie een afweging tussen eisen vanuit windenergie en voorwaarden vanuit landschap en ruimtelijke kwaliteit. De windturbines worden daarom gerealiseerd op locaties waarin windenergie gecombineerd kan worden met grootschalige infrastructuur zoals snelwegen en rivieren, grootschalige bedrijfs- of industrieterreinen of grootschalige scheidlijnen tussen land en water, zoals bijvoorbeeld de randen van de Zuid-Hollandse eilanden (Provincie Zuid-Holland, b, 2019).

Gelet op de omvang en effecten van moderne windturbines is het van belang dat deze zoveel mogelijk geconcentreerd worden op locaties die geschikt bevonden zijn voor windenergie; de Provincie wil versnippering van locaties op haar grondgebied voorkomen. De opstelling van de turbines vindt bij voorkeur plaats in een rechte lijn of in een cluster. Het is van belang dat bestaande windturbines ter plaatse vervangen of opgeschaald kunnen worden. Windturbines kunnen alleen gerealiseerd worden op locaties die zijn opgenomen in de Omgevingsverordening. Nieuwe locaties kunnen in deze verordening worden opgenomen als Provinciale Staten hiertoe een besluit nemen. Zij maken hierbij een zorgvuldige afweging waarbij de specifieke waarden van het landschap worden meegenomen (Provincie Zuid-Holland, b, 2019).

#### 4.1.2 Beleid inzake participatie

Om de belangen van betrokkenen goed te laten aansluiten bij de oplossingen voor de beleidsvraagstukken, betreft de Provincie inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zoveel mogelijk in haar plannen en projecten. De vorm van participatie hangt af van de aard van de Provinciale opgaven, en varieert van formele inspraak en informeren tot gelijkwaardige samenwerking. Het bestuur van de Provincie (Gedeputeerde Staten) stelt de participatievorm vast aan de hand van actuele maatschappelijke en wettelijke situaties waardoor er sprake is van maatwerk per opgave (Provincie Zuid-Holland, c, 2019).



Om de energietransitie in Zuid-Holland te versnellen werkt de Provincie samen met medeoverheden, bedrijven en bewonersorganisaties. De Provincie vraagt aan de regio's in Zuid-Holland om op basis van de Provinciale Energieagenda met een eigen vertaling te komen voor hun grondgebied. Hiermee komen concrete doelstellingen tot stand. Daarnaast wordt de wijze waarop deze doelstellingen behaald dienen te worden inzichtelijk gemaakt en welke actoren daarbij betrokken zullen worden. Daarnaast dienen inwoners op veel plaatsen lokale initiatieven aan om duurzame energie op te wekken. Gemeenten en bedrijven werken mee aan deze plannen. De inwoners en bedrijven worden door de Provincie als ambassadeurs van de Energieagenda beschouwd. Met kennis en subsidies worden waar nodig lokale initiatieven ondersteund (Provincie Zuid-Holland, d, 2019).

Deze decentrale opwekking van energie leidt volgens de Provincie tot een evenwichtige verdeling van baten en lasten. Bovendien wordt het eigenaarschap van de energietransitie aan de samenleving overgedragen. De Provincie streeft ernaar initiatieven uit heel Zuid-Holland te verbinden en de voorlopers zichtbaar te maken zodat de kennis overgedragen kan worden aan nieuwe initiatieven. De Provincie is bezig met het oprichten en het faciliteren van een lerend netwerk met de energiecoöperaties en de gemeenten. Deze deelnemers kunnen zelf agendapunten inbrengen die zij belangrijk vinden (Provincie Zuid-Holland, d, 2019).

De Provincie heeft in haar Participatievisie vijf principes vastgelegd. Deze principes vormen voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten het uitgangspunt voor participatie. Daarnaast bieden deze principes duidelijkheid aan partners en inwoners over wat men qua inzet van de Provincie mag verwachten. Deze principes hebben het doel de samenwerking te verbeteren en het vertrouwen, de betrokkenheid en het draagvlak te verhogen. De volgende vijf principes moeten tot betere voorstellen leiden:

1. Er dient samengewerkt te worden met betrokken partijen bij het voorbereiden en realiseren van Provinciale opgaven. Zo wordt er geen participatieproces opgestart als er niks te beïnvloeden valt.
2. De Provincie neemt een passende rol in en zorgt voor een aansluitende vorm van participatie. In het geval dat de Provincie het initiatief neemt maakt men hiervoor gebruik van het kwadrantenmodel. Bij de rechtmatige overheid is de aansluitende vorm informeren, bij de presterende overheid is dat raadplegen, bij de netwerkende overheid is dat samenspel en bij de responsieve overheid is dat meewerken.
3. De Provincie waardeert initiatieven uit de samenleving en bekijkt per initiatief hoe de Provincie zich daartoe dient te verhouden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het instrument "Omgaan met initiatieven uit de samenleving".
4. De wijze waarop de participatie wordt vormgegeven wordt bepaald aan de hand van een open en gelijkwaardige dialoog met de betrokkenen. Dit proces vindt plaats bij het opstellen van een plan van aanpak voor de desbetreffende opgave. Hierbij staan de betrokken belangen, rollen, taken, verwachtingen en inhoudelijke en financiële (on)mogelijkheden centraal. De verschillen in rollen vanwege bijvoorbeeld democratische wet- en regelgeving dienen te worden gerespecteerd.
5. De Provinciale medewerkers en bestuurders beogen een gelijk "level playing field" te creëren voor alle deelnemers aan het participatieproces. Het proces, de informatiedeling en terugkoppeling zijn transparant van opzet en er wordt in begrijpelijke taal gecommuniceerd, dus geen vakjargon. De besluitvormingsprocedures worden vooraf op begrijpelijke wijze inzichtelijk gemaakt. Er worden afspraken gemaakt over de deling van eventuele vertrouwelijke informatie. Er wordt aan de participanten teruggekoppeld over de wijze waarop hun input het participatieproces heeft beïnvloed (Provincie Zuid-Holland, e, 2019).

## 4.2 Casusbeschrijving Windpark de Balij

### 4.2.1 Introductie

Het Balijbos is een jong bos naast de Zoetermeerse wijk Rokkeveen. Het oudste deel van het bos werd destijds aangelegd voor de Floriade van 1992. Het wordt door Staatsbosbeheer beschouwd als een “gestaag groeiend stukje groene long tussen Delft en Zoetermeer”. Daarnaast is er in De Balij ruimte voor allerlei vormen van recreatie. Zo is er een kinderboerderij en een Speelbos aanwezig, en zijn er meerdere fiets- en wandelroutes aangelegd. In het westen van de Balij ligt het natuurbos, waarin de natuur haar eigen gang kan gaan (Staatsbosbeheer, 2018). De Balij is tevens onderdeel van een belangrijke ecologische verbindingzone en vogeltrekroute. In de voormalige poldertuinen van de Floriade is een libellerservaat aangelegd en er komen vleermuizen voor in het gebied (Comité De Balij Windmolenvrij!, b, 2016).

### 4.2.2 Achtergrond van het besluitvormings- en participatieproces

Met het Rijk is in het Nationaal Energieakkoord overeengekomen dat de Provincie Zuid-Holland 735,5 MW opgesteld vermogen aan windenergie heeft gerealiseerd in 2020. Hiermee draagt de Provincie bij aan de verduurzaming van het Nederlandse energieverbruik. Om deze doelstelling te behalen heeft de Provincie convenanten gesloten met Zuid-Hollandse gemeenten en andere maatschappelijke partijen. Eind 2013 bleek de opgave in de regio Rotterdam van 150 MW niet haalbaar te zijn met de aangewezen locaties. Vandaar dat in de partiële herziening van de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) een nieuwe set locaties is opgenomen. Locatie A12/De Balij werd samen met een andere locatie bij Delft via zienswijzen ingebracht als mogelijke locaties voor windenergie bij de vaststelling van de Verordening Ruimte en het Programma Ruimte in juli 2014. Na een amendering in Provinciale Staten werden beide locaties toch niet opgenomen, omdat er onvoldoende informatie beschikbaar was om een besluit te kunnen nemen. Een zorgvuldige bestuurlijke afweging van deze locatie ten opzichte van andere locaties werd hier onmogelijk geacht. Wel werden de locaties meegenomen in het zogenaamde planMER-onderzoek (Milieueffectrapportage) van de regio Rotterdam, om ze op geschiktheid van windenergie te testen (College van Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 2017:3).

In het proces om tot een partiële herziening van de VRM te komen werd naast een ruimtelijk en bestuurlijk spoor ook een maatschappelijk spoor gevolgd, waarin gesprekken met coöperaties, klankbordgroepen en informatievoorziening aan omwonenden van de zoeklocaties plaatsvonden. Daarnaast werden bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken. Zo zijn er in het najaar van 2015, na vaststelling van de opzet van het milieueffectonderzoek door Provinciale Staten, gedurende de zienswijzeprocedure twaalf informatiebijeenkomsten georganiseerd in een aantal gemeenten. Daar viel ook Pijnacker-Nootdorp onder, waar locatie A12/de Balij gelegen is. Omdat de locatie op een kaart in het Startdocument PlanMER niet goed aangegeven stond, werd de zienswijzetermijn voor deze locatie door de Provincie met vier weken verlengd. In Zoetermeer, de gemeente die grenst aan locatie A12/de Balij, werd in januari 2016 een extra informatiebijeenkomst georganiseerd. Daarnaast werden er in december 2015 en maart 2016 twee externe informatiebijeenkomsten gehouden over de mogelijke rol van lokale initiatieven en coöperaties bij de totstandkoming van windenergie. De inbreng van belangen en standpunten van deze coöperaties in het herzieningsproces van de VRM werd verzekerd door hun koepelorganisatie REScoopNL deel te laten nemen in de klankbordgroep (College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2017:12-13).

Uiteindelijk werden er voor de partiële herziening van de VRM twee klankbordgroepen ingesteld: een voor de locaties in de regio Rotterdam en een voor locatie A12/de Balij. Het feit dat er voor locatie A12/de Balij een aparte klankbordgroep werd ingesteld was mede op aandringen van de Statencommissie Ruimte & Leefomgeving. Onder leiding van een onafhankelijke en externe

voorzitter werd er viermaal vergaderd door deze klankbordgroep. In deze klankbordgroep namen afgevaardigden van de volgende organisaties zitting; de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer, de actiegroep Balij Windmolenvrij!, een aantal lokale natuur- en milieuorganisaties, de Zuid-Hollandse Natuur- en Milieufederatie en Staatsbosbeheer. Een actorenanalyse met een beschrijving van het procesverloop in de klankbordgroep en de ingenomen standpunten volgt later in deze casusbeschrijving. Naast deze klankbordgroep werd er twee keer constructief overleg gevoerd tussen Gedeputeerde Adri Bom-Lemstra en de wethouders van Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer. Hierin hebben beiden gemeenten vraagtekens gezet bij het draagvlak voor locatie A12/de Balij (College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2017:15-16).

Om vast te stellen of locatie A12/De Balij als zogenaamd voorkeursalternatief kon worden opgenomen in de partiële herziening VRM, diende de Provincie de locatie af te wegen aan de eisen die worden gesteld aan windenergie enerzijds en de voorwaarden vanuit landschap en ruimtelijke kwaliteit anderzijds. Deze voorwaarden waren vastgelegd in de VRM. Hieruit kwam naar voren dat de locatie geschikt werd bevonden voor de ontwikkeling van windenergie op basis van de resultaten van het planMER-onderzoek en daarnaast voldeed aan de ruimtelijke en landschappelijke plaatsingscriteria voor windenergie in het Provinciale beleid. Naast de uitkomsten van het planMER-onderzoek en de plaatsingsvisie van de VRM speelden bestuurlijk-maatschappelijke argumenten ook een rol in de afweging van de Provincie om de locatie al dan niet op te nemen in de VRM. Er werd namelijk besloten om deze locatie niet op te nemen in de partiële herziening VRM, omdat volgens het College van Gedeputeerde Staten er in onvoldoende mate sprake was geweest van een brede afweging van deze locatie in regionaal verband. Hierdoor was een zorgvuldige bestuurlijke afweging van deze locatie ten opzichte van andere locaties niet goed mogelijk. Er werd besloten om het initiatief om op deze locatie windenergie te realiseren, te beoordelen aan de hand van de herziening van de plaatsingsvisie voor windenergie. Deze herziening is aangekondigd in de Energieagenda Zuid-Holland. Hiermee wordt een bredere regionale afweging voor locatie A12/de Balij in de toekomst mogelijk gemaakt (College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2017:17, 21-22).

#### *Toelichting PlanMER en ProjectMER*

Er kunnen twee typen MER-onderzoeken onderscheiden worden: het planMER-onderzoek en het projectMER-onderzoek. Een planMER-onderzoek heeft een strategisch karakter en wordt uitgevoerd ten behoeve van structuurvisies en ruimtelijke plannen. Er wordt onderzocht of een locatie geschikt is voor een bepaalde activiteit; doorgaans worden verschillende alternatieve locaties onderzocht en tegen elkaar afgewogen. De informatie die verkregen wordt is globaal en kwalitatief en gebaseerd op in wet- en regelgeving vastgelegde normen en procedures. Een projectMER-onderzoek wordt uitgevoerd met het doel om een vergunning te verlenen. De inrichting van een locatie staat centraal; het gaat dan om het onderzoek naar verschillende alternatieven met betrekking tot de opstellingen van windturbines en de verschillende typen windturbines. Het detailniveau is veel groter dan bij een planMER en bevat over het algemeen diepgaande onderzoeken en modelberekeningen met betrekking tot milieu- en geluidseffecten, zoals geluid en slagschaduw (Pondera, 2019).

#### 4.2.3 Tijdlijn Windturbinepark de Balij

In deze tijdlijn worden de belangrijkste momenten uit het besluitvormings- en participatieproces omtrent windturbines in de Balij op chronologische volgorde weergegeven. De informatie uit deze tijdlijn is afkomstig uit ambtelijke stukken van de website van actiegroep “De Balij Windmolenvrij!” (Comité De Balij Windmolenvrij!, a, 2016) en de Nota van Toelichting bij partiële herziening Visie Ruimte en Mobiliteit onderdeel Windenergie (College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 2017). Een uitgebreide omschrijving van deze tijdlijn is te vinden in de bijlagen.

JAAR	DATUM	GEBEURTENIS
2014	juli	Staatsbosbeheer draagt de Balij aan
2015	25 augustus	Brief aan Gemeente Pijnacker-Nootdorp over het onderzoek naar de Balij
2015	december	Brief Provincie Zuid-Holland aan omwonenden over het onderzoek
2016	januari	: Zienswijzen ingediend op Startdocument planMER
2016	8 februari	Hoorzitting klachtencommissie van de Provincie over de procedurefouten
2016	28 maart	Gesprek betrokken gemeenten en Provincie over de bezwaren tegen de Balij
2016	19 april	Overleg Actiegroep en Zuid-Hollandse Natuur- en Milieufederatie
2016	22 april	Gesprek actiegroep en voorzitter Commissie MER over de toetsing van het MER
2016	23 april	Gesprek actiegroep en projectleider Windenergie over de te volgen procedure
2016	april	Omwonenden leggen contact met Statenleden en starten een tegen-lobby
2016	28 juni	Inspraak Commissievergadering Provinciale Staten/klankbordgroep wordt ingesteld
2016	29 juni	Vergadering Provinciale Staten over voortzetting onderzoek
2016	13 september	Eerste Bijeenkomst klankbordgroep
2016	29 september	Tweede Bijeenkomst klankbordgroep
2016	27 oktober	Derde Bijeenkomst klankbordgroep
2016	3 november	Vierde Bijeenkomst klankbordgroep
2016	23 november	Presentatie advies klankbordgroep aan de Gedeputeerde
2017	24 januari	Vaststelling ontwerp-partiële herziening VRM met daarin de Balij
2017	8 februari	Provinciale Staten brengen negatief advies uit aan Gedeputeerde Staten
2017	14 februari	Gedeputeerde Staten schrappen de Balij uit ontwerp-partiële herziening

#### 4.2.4 Actorenanalyse

De klankbordgroep is viermaal bijeengekomen voor overleg. De bijeenkomsten vonden plaats op 13 september, 29 september, 27 oktober en 3 november 2016. Door de procesbegeleider Fon ten Thij zijn de deelnemers geclusterd in drie groepen, namelijk omwonenden, lokale natuurorganisaties en gebruikers in de eerste groep, de initiatiefnemers in de tweede groep en de gemeenten in de derde

groep. De Provincie Zuid-Holland, de DCMR Milieudienst Rijnmond, onderzoeksbureau Pondera (opsteller van het MER) en hemzelf rekent hij tot de categorie overige deelnemers (Ten Thij, a, 2016). In deze actorenanalyse zullen de deelnemers aan de klankbordgroep kort toegelicht worden. Tevens zal worden aangegeven welke deelnemers voor dit afstudeeronderzoek geïnterviewd zijn. Een uitgebreide beschrijving van actoren en standpunten is te vinden in de bijlage.

**Groep 1: Omwonenden, lokale natuurorganisaties, gebruikers**

- Bewoners uit de Zoetermeerse wijken Meerzicht/Bergenbuurt en Rokkeveen.
- Bewoners uit de wijk 's Gravenhout en de Gravenweg/Langeveldseweg in Pijnacker-Nootdorp
- Het actiecomité "Balij windmolenvrij!" Uit de Zoetermeerse wijk Rokkeveen. Voor dit afstudeeronderzoek is een van de voortrekkers geïnterviewd als **respondent 1**.
- Het comité "Duurzaam kan zoveel beter" uit Pijnacker-Nootdorp
- Vogelwerkgroep Zoetermeer
- Stichting Het Groene Hart
- Vleermuisplatform Zoetermeer
- Gebruikersplatform de Balij/Bieslandse Bos

**Standpunt Groep 1: Omwonenden, lokale natuurorganisaties, gebruikers**

Groep 1 is faliekant tegen de aanwijzing van de Balij als ontwikkelingslocatie van windenergie omdat men de locatie ongeschikt en ongewenst acht. Daarnaast heeft de groep grote moeite met de werkwijze van de Provincie Zuid-Holland ten aanzien van de Balij.

**Groep 2: Initiatiefnemers**

- Natuur- en Milieu Federatie Zuid-Holland. De betrokken medewerkers wilden **geen medewerking** verlenen aan dit afstudeeronderzoek.
- Staatsbosbeheer. Voor dit afstudeeronderzoek is een medewerker geïnterviewd als **respondent 3**.

**Standpunt groep 2: Initiatiefnemers**

Staatsbosbeheer is de grondeigenaar en beheert in opdracht van de Provincie het terrein van natuur- en recreatiegebied de Balij. Het gebied heeft geen natuurbeschermingsstatus en Staatsbosbeheer ontvangt daarom geen overheidssubsidie voor het beheer van het gebied. Staatsbosbeheer ziet in de realisatie van windenergie de oplossing van dit financieringsvraagstuk.

Hierbij dient de kanttekening geplaatst te worden dat de Provincie Zuid-Holland in deze fase van het besluitvormingsproces (planMER-fase) in formeel-juridische zin initiatiefnemer was. Mocht de Provincie besluiten hebben locatie Balij in de VRM op te nemen, dan was het voornemen geweest dat de Natuur- en Milieufederatie en Staatsbosbeheer met derde partijen de locatie verder zouden ontwikkelen. Daarom is overeengekomen dat de Natuur- en Milieufederatie en Staatsbosbeheer wat de klankbordgroep betreft in de groep initiatiefnemers en de Provincie in de groep overig geplaatst werden (Ten Thij, a, 2016).

**Groep 3: Gemeenten**

- Gemeente Pijnacker-Nootdorp
- Gemeente Zoetermeer. Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken ambtenaar geïnterviewd als **respondent 7**.

**Standpunt Groep 3: Gemeenten**

De Gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer zetten vraagtekens bij het voornemen om de Balij als locatie voor windenergie te onderzoeken. Zij hebben ernstige bezwaren tegen windturbines in de Balij maar nemen hun definitieve standpunten in op basis van de uitkomsten van de onderzoeken.

**Overige deelnemers:**

- Provincie Zuid-Holland. Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken Statenlid geïnterviewd als **respondent 5**, de betrokken Gedeputeerde als **respondent 9** en een betrokken ambtenaar als **respondent 6**.
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Pondera (Onderzoeksbureau planMER-onderzoek). Voor dit afstudeeronderzoek is een medewerker geïnterviewd als **respondent 4**.
- Voorzitter klankbordgroep. Deze persoon is voor dit afstudeeronderzoek geïnterviewd als **respondent 2**.
- Naast deze deelnemers aan de klankbordgroep is een medewerker van koepelorganisatie REScoopNL geïnterviewd als **respondent 8**. Deze persoon was formeel geen deelnemer aan de klankbordgroep.

**Standpunt Groep overige deelnemers:**

Provincie Zuid-Holland:

Gedeputeerde Staten zien in de Balij een mogelijke windlocatie die kan bijdragen aan het tijdig behalen van de energiedoelstelling. De onderzoeken moeten uitwijzen of de locatie geschikt is. Het is aan Provinciale Staten om een definitief besluit te nemen over de opname van de locatie in het Provinciale beleid voor verder onderzoek.

Onderzoeksbureau Pondera:

Pondera is het onderzoeksbureau dat door de Provincie is ingehuurd om het planMER-onderzoek op objectieve wijze uit te voeren. Volgens Pondera heeft een groep omwonenden onterecht via de Provincie geprobeerd om Pondera uit het planMER te houden, omdat Pondera niet objectief zou zijn in verband met vermeende belangenverstrengeling.

REScoop NL:

Koepelorganisatie REScoopNL deelt kennis en kapitaal om lokale coöperaties te ondersteunen bij windprojecten. Volgens REScoop NL is het project in de Balij niet meer recht te trekken en dient de Provincie zich te focussen op andere locaties waar draagvlak is onder de gemeenschap.

#### 4.2.5 Verloop participatieproces

De klankbordgroep is in totaal vier keer bij elkaar gekomen. De doelstelling van de klankbordgroep was het delen van informatie en het inventariseren van de belangrijkste argumenten en feiten vanuit het perspectief van de deelnemers over het planMER-onderzoek. Op basis van deze argumenten hebben de coalities in de klankbordgroep elk afzonderlijk een advies aan de Gedeputeerde opgesteld over de vraag of de Balij op basis van de onderzoeksuitkomsten in de VRM kon worden opgenomen. Een advies voor de opname van de Balij in de VRM impliceerde dat een coalitie van mening was dat de Balij op basis van de uitkomsten van het planMER-onderzoek in principe geschikt bevonden kon worden voor windenergie; het onderzoek zou dan verder uitgediept worden in de projectMER-fase, waarin de locatie op detailniveau onderzocht zou worden op de geschiktheid voor windenergie. Coalities die adviseerden om de Balij niet op te nemen in VRM gaven daarmee feitelijk aan dat uit het planMER-onderzoek al bleek dat de locatie ongeschikt was, en dat verder onderzoek in de projectMER-fase zinloos zou zijn. Uit deze onderzoeken zou namelijk alleen maar duidelijker worden dat de locatie ongeschikt is voor windenergie.

In de klankbordgroep is vier keer vergaderd over het planMER-onderzoek. In de eerste bijeenkomst op 13 september 2016 stond het onderwerp “Milieu, natuur en leefomgeving” centraal. Er werd een lijst met bezwaren van tegenstanders over de deelthema’s met betrekking tot dit onderwerp opgesteld en daarnaast werd de visie van initiatiefnemers en onderzoekers op deze bezwaren weergegeven. Tevens werd hierin aangegeven hoe men hier in het planMER-onderzoek mee om zou gaan. Daarnaast werd er op initiatief van de voorzitter een meeting georganiseerd tussen de experts van de lokale natuurorganisaties en de experts van de onderzoeksbureaus. In de tweede bijeenkomst op 29 september 2016 stond het thema “Haalbaarheid /exploitatie” centraal. Tijdens deze bijeenkomst kwam naar voren dat veel zaken pas duidelijk zouden worden in de onderzoeken in de vervolgfase (projectMER). Voorstanders gaven aan dat de bevindingen tot dan toe geen bezwaren opleverden om tot deze fase over te gaan; tegenstanders gaven echter aan dat dit wel degelijk het geval was (Ten Thij, a, 2016).

In de derde bijeenkomst op 27 oktober 2016 draaide het om het onderwerp “Belangen en Draagvlak”. Tegenstanders stelden dat er geen draagvlak was voor windturbines in de Balij en dat de milieu- natuur- en bewonersbelangen met de komst van windturbines zouden worden aangetast. De initiatiefnemers stelden dat met de opbrengsten van de windturbines het milieu, de natuur en de gebruikersmogelijkheden van de Balij voor omwonenden juist versterkt zouden kunnen worden. Ook gaven zij aan dat in een vervolgfase gewerkt zou moeten worden aan draagvlak en gekeken zou worden naar planschade voor omwonenden, en dat vervolgonderzoeken moesten uitwijzen of de aantastingen onacceptabel groot zouden zijn. In de vierde en laatste bijeenkomst op 3 november 2016 stond het thema “Congruentie rapport planMER” centraal. Tegenstanders gaven aan dat er incongruenties stonden in het planMER-rapport, dat door Pondera was opgesteld. Pondera deed de toezegging dat het rapport herzien en waar nodig aangepast zou worden, opdat alle delen van het rapport afzonderlijk te lezen waren en er een congruent beeld ontstond (Ten Thij, a, 2016).

#### 4.2.6 Uitkomst van het participatieproces

Op 23 november 2016 heeft Fon ten Thij, als extern voorzitter van de klankbordgroep, per brief aan Gedeputeerde Adri Bom-Lemstra de uitkomsten gerapporteerd van de klankbordsessies. Het resultaat was een samenvatting van de argumenten die in de klankbordgroep zijn uitgewisseld met betrekking tot het concept planMER en het opnemen van locatie A12/de Balij in de Visie Ruimte en Mobiliteit. Volgens de voorzitter waren de bijeenkomsten van de klankbordgroep constructief en was er door alle deelnemers hard gewerkt om elkaars argumenten te begrijpen, uit te wisselen en tot feitelijke onderbouwingen te komen. Als voorbeeld noemde hij dat de experts van



natuurorganisaties hun bevindingen over de vogel- en vleermuisstanden in het gebied besproken hebben met de experts die betrokken waren bij het planMER en de boswachters van Staatsbosbeheer. De voorzitter gaf aan dat alle aspecten die voor de betrokkenen van belang waren aan bod zijn gekomen in de klankbordgroep. Desondanks leidde dat er niet toe dat de verschillen in visies tussen de betrokkenen over windenergie in de Balij overbrugd waren (Ten Thij, a, 2016).

De omwonenden, gebruikers en de lokale natuurorganisaties bleven van mening dat er teveel bezwaren waren tegen windenergie in de Balij, die door Pondera onvoldoende diepgaand waren onderzocht. Zij adviseerden de Gedeputeerde om af te zien van verder onderzoek omdat volgens hen, uit verder onderzoek zou blijken, dat de Balij geen geschikte, wenselijke en haalbare locatie voor windenergie is. Dat had volgens hen te maken met de unieke kwaliteiten van de Balij als natuur- en recreatiegebied, de nadelige gevolgen effecten voor de gebruikers en de omwonenden en het gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Uit een bredere afweging met andere locaties zou dan ook onvermijdelijk de conclusie rollen dat andere locaties geschikter en wenselijker zijn en de Balij hoe dan ook af valt (Ten Thij, a, 2016).

De initiatiefnemers van het plan adviseerden de Gedeputeerde daarentegen de om verder te gaan met het onderzoek naar de geschiktheid van de Balij als windlocatie. Zij gaven aan dat het, in het kader van de klimaatopgave, per definitie een lastige exercitie is om geschikte locaties te vinden. In een volgende onderzoeksfase (projectMER-fase) zou dan wat hen betreft moeten blijken of de Balij daadwerkelijk geschikt is; de uitkomsten van het planMER gaven namelijk aan dat het niet onmogelijk was om op deze plek een windpark te realiseren. Mocht dat het geval blijken te zijn, dan adviseerden zij de Gedeputeerde om het plan ook daadwerkelijk door te zetten, aangezien met de opbrengsten van de windturbines de natuur en recreatie in het gebied versterkt zouden kunnen worden. Zij toonden zich bereid om hiervoor maatschappelijk draagvlak te creëren (Ten Thij, a, 2016).

Onderzoeksbureau Pondera, dat het planMER had uitgevoerd, gaf aan dat er mogelijk aanvullende maatregelen nodig zouden zijn, in verband met bepaalde milieueffecten van het windpark. De omwonenden, gebruikers en lokale natuurorganisaties gaven aan dat hun inschatting was dat dit voor nog meer effecten zou gelden. Deze stapeling van effecten toonde volgens hen aan dat de locatie ongeschikt was en dat de haalbaarheid van het plan ver te zoeken was. De initiatiefnemers waren daarentegen van mening dat de aanvullende maatregelen geen belemmering zouden vormen voor de haalbaarheid van het windpark. De Gemeente Pijnacker-Nootdorp gaf aan dat hun gemeenteraad tegen de komst van enig windpark op haar grondgebied is. Volgens deze gemeente boden de uitkomsten van het planMER-onderzoek onvoldoende basis voor het besluit om de Balij als locatie in de VRM op te nemen. Aanvullend onderzoek was volgens de gemeente dan ook noodzakelijk. De Gemeente Zoetermeer liet weten dat haar gemeenteraad de Balij geen geschikte locatie vond en dat haar visie op de uitkomsten van het planMER en het te nemen besluit per zienswijze ingebracht zou worden (Ten Thij, a, 2016).

Naast dit eindverslag heeft de voorzitter van de klankbordgroep een bijlage gepresenteerd aan de Gedeputeerde. Hierin zijn per onderwerp, de voor- en tegenargumenten en de aandachtspunten, schematisch weergegeven. Deze zijn ingebracht door de leden van de klankbordgroep. De leden van de klankbordgroep zijn in staat gesteld om deze punten te controleren en indien gewenst aan te passen. Daarnaast heeft de voorzitter een lijst met leerpunten voor het planMER en de procesaanpak opgesteld en als bijlage aan het verslag toegevoegd. In een laatste bijlage zit tenslotte de inbreng van een aantal stakeholders aan de klankbordgroep, die in de voorgaande alinea's omschreven is. Hierin gaven zij aan Gedeputeerde Staten hun visie weer op de uitkomsten van het planMER en het participatieproces als zodanig en brachten daarmee een advies uit. Ook het verslag van de

Commissie MER, waarin het toetsingsadvies over het MER wordt uitgebracht, is in deze bijlage gevoegd (Ten Thij, a, 2016).

Er kunnen op basis van de ervaringen van de bewoners en gebruikers in de klankbordgroep een aantal lessen getrokken worden ten aanzien van de procesaanpak. Zo is er tijdens de aanmeldingsprocedure van de locatie door Staatsbosbeheer geen rekening gehouden met de belangen van gebruikers en omwonenden. Bovendien is er geen afstemming of overleg met de betrokken gemeenten plaatsgevonden. De door Staatsbosbeheer zelf in gestelde gebruikersgroep werd ook niet betrokken en pas in een laat stadium geïnformeerd. Deze partijen hebben zich genegeerd gevoeld waardoor er weerstand is ontstaan. De klankbordgroep had gelijk aan het begin van het proces ingesteld moeten worden. Een tweede les heeft betrekking op de werkwijze van communicatie en besluitvorming en de procedureschema's. De Provincie heeft in haar nota's de werkwijze bij de Regio Rotterdam ten onrechte van toepassing verklaard op de Balij. Ten onrechte, omdat bij de Balij het proces heel anders verlopen was, namelijk buiten de bestuurlijke overleggen om. Dit heeft tot een afname van het vertrouwen geleid bij omwonenden en gemeenten (Ten Thij, a, 2016).

Verder heeft Staatsbosbeheer, als initiatiefnemer, een passieve houding aangenomen gedurende het proces. Het is van belang dat een initiatiefnemer al vanaf het begin gemeenten en omwonenden betreft en met hen in dialoog treedt. De Provincie heeft te laat en in onvoldoende mate geacteerd richting de gemeenten. Als deze gang van zaken op een andere manier waren verlopen zouden er wellicht andere keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de Balij. Een ander kritiekpunt van de klankbordgroep was dat de Provincie het voorstel van Staatsbosbeheer niet heeft getoetst aan vigerend beleid, zodat het initiatief doorgelicht zou worden in de zin van realiteitswaarde en onderbouwing. Dit is met name van belang als een initiatief niet van de Provincie zelf afkomstig is (Ten Thij, a, 2016).

#### 4.2.7 Invloed participatieproces op de besluitvorming

Gedeputeerde Staten liet op 14 februari 2017 per brief aan Provinciale Staten weten dat men, naar aanleiding van het advies van Provinciale Staten, zowel de Balij als de locatie in Delft schrapt uit de ontwerp-partiële herziening VRM (de Baas & van der Sande, 2017). Volgens Gedeputeerde Staten werd dit besluit genomen omdat de Balij als locatie apart in de VRM herziening heeft meegedraaid; dit in tegenstelling van de vijfenveertig locaties in de regio Rotterdam. Hierdoor is een brede, regionale afweging van de Balij met andere locaties niet mogelijk geweest, zoals dat bij de regio Rotterdam wel het geval was. Er was daarom er onvoldoende basis voor het besluit om door te gaan met het onderzoek naar de mogelijkheid van windturbines in de Balij. Hiermee lijken Provinciale Staten gevoelig te zijn geweest voor dit belangrijke argument van de tegenstanders van de windturbines. Volgens Provinciale Staten was de locatieaanwijzing niet verlopen volgens een *“zorgvuldig proces waarin geleidelijk aan steeds meer is getrechterd en waarin ambitie en realisatie elkaar zijn gaan vinden met als resultaat door de Provincie vastgestelde locaties windenergie”*. Gedeputeerde Staten hebben, vanwege het gebrek aan draagvlak voor de Balij in Provinciale Staten, deze conclusie overgenomen. Gedeputeerde Staten bleven daarentegen van mening dat het proces wel degelijk zorgvuldig was verlopen. Daarnaast vervulden Gedeputeerde Staten de wens van Provinciale Staten om het afwegingskader voor windenergie te herzien. Dit nieuwe beoordelingskader voor windenergie in de Plaatsingsvisie, is aangekondigd in de Energieagenda. De Balij zal in de toekomst aan deze nieuwe criteria getoetst worden. Ook hier lijkt het participatieproces en het verzet van de tegenstanders invloed gehad te hebben op de besluitvorming, aangezien de criteria in het toetsingskader worden aangepast. Daarentegen lijkt men ongevoelig voor het argument van tegenstanders, dat elk nieuw onderzoek zal uitwijzen dat de Balij

ongeschikt is. De Balij zal als locatie immers in de toekomst opnieuw getoetst worden, zij het aan een ander toetsingskader.

### 4.3 Casusomschrijving Windpark Spui

#### 4.3.1 Introductie

Het plan om windturbines aan te leggen langs het Spui in de Gemeente Korendijk, de zogeheten Locatie 50, stamt al uit 1998. Het initiatief werd in 2003 voor het eerst in het Provinciale beleid opgenomen. Het ging om de plaatsing van vijf windturbines langs de getijdenrivier het Spui, tussen twee woonkernen in: Nieuw-Beijerland en Piershil. De initiatiefnemer van het project is Klein-Piershil BV. Dit is een joint venture van Yard Energy Group BV en D.L. de Bruijne Participatie Maatschappij BV. Klein Piershil BV is lid van de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) (Windpark Spui, a, 2018). Conform de eerder genoemde Gedragscode Acceptatie en Participatie Wind op Land van de NWEA, oftewel de NWEA gedragscode, had Klein-Piershil BV met de Provincie afgesproken om burgers en belangengroepen uit de omgeving actief te betrekken bij de inrichting en toekomstige exploitatie van het windpark. Zo is aan de omwonenden de optie tot financiële participatie gegeven door de mogelijkheid aan te bieden om in het windpark te investeren (Windpark Spui, b, 2018).

De realisatie van Windpark Spui op Locatie 50 was omstreden onder de bewoners in de omgeving, met name de omwonenden verenigd in de stichting “Tegen windturbines aan het Spui”. Deze stichting gaf aan niet tegen windenergie an sich te zijn, maar was van mening dat de turbines te groot waren (naar eigen zeggen vijf stuks van minstens 150 meter) en te dicht bij de huizen kwamen te staan. De stichting vreesde overlast van geluid en slagschaduw voor de dorpen Nieuw-Beijerland en Piershil en daarmee samenhangende waardedalingen van woningen in deze dorpen. Volgens de stichting liepen zo’n 5000 inwoners een groot risico dat ze 24 uur per dag te maken zouden krijgen met hinder en overlast. Bovendien betichtte de stichting Klein-Piershil BV van winstbejag. De stichting had als doelstelling om de bouw van windmolens op Locatie 50 te voorkomen (Stichting tegen windturbines aan het Spui, 2018).

#### 4.3.2 Achtergrond van het besluitvormings- en participatieproces

Het plan om op Locatie 50 een windpark te realiseren kent een lange voorgeschiedenis. Provinciale Staten hebben deze locatie als zoekgebied aangemerkt in de Nota Wervel uit 2003. Vervolgens besloten zij na afweging Locatie 50 als gewenste locatie aan te merken bij de wijziging van Nota Wervel in 2006. Dit gebeurde ook bij de wijziging van de Nota Wervelender in 2011 en vervolgens in de Actualisering van de Provinciale Structuurvisie uit 2012 (Provincie Zuid-Holland, a, 2018). In reactie op de Actualisering van de Provinciale Structuurvisie 2012 gaven de omliggende gemeenten, verenigd in het Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard, hun visie op het vastleggen van locatie Spui-Piershil door middel van een inspraakreactie op een hoorzitting van Provinciale Staten van Zuid-Holland. Enigszins eufemistisch werd er over de locatiekeuze van de Provincie tegen de Statenleden gezegd: *“Vanwege landschappelijke kwaliteiten is de acceptatie bij maatschappelijke partijen en gemeenteraden zeker niet onomstreden te noemen”*. De gemeenteraden in de Hoeksche Waard (waaronder Korendijk) gaven aan kritisch te staan tegenover de locatiekeuze; de gemeenten op het eiland Voorne-Putten (waaronder Nissewaard aan de overkant van rivier het Spui) waren zelfs tegen de locatiekeuze, en hadden dit voor de Actualisering van de Structuurvisie via zienswijzenprocedures aangegeven. Het Samenwerkingsorgaan Hoeksche waard presenteerde vervolgens een aantal alternatieve locaties voor windenergie aan de randen van de Hoeksche Waard (Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard, 2012). De Provincie liet echter weten vast te houden aan de locatie Spui-Piershil en geen aanleiding te zien om deze te laten vallen (Provinciale Staten van Zuid-Holland, 2013).

De Gemeente Korendijk werd door de Provincie meerdere malen verzocht om medewerking te verlenen aan de realisatie van het windpark. De gemeente liet na de overeenkomst te tekenen waar de realisatiestrategie was vastgelegd. De Provincie drong vervolgens met Klein-Piershil BV aan om Locatie 50 in het gemeentelijke bestemmingsplan op te nemen. De gemeente stelde het bestemmingsplan Buitengebied Korendijk op 25 juni 2013 vast; Locatie 50 was hier echter niet in opgenomen. Hierdoor paste de realisatie van het Windpark Spui op Locatie 50 niet binnen de planregels van het bestemmingsplan voor Buitengebied Korendijk (Bosch & Van Rijn, 2016). De locatie bleef gehandhaafd in de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en de Verordening Ruimte 2014 (Provincie Zuid-Holland, a, 2018). De Provincie liet per brief aan de Gemeente Korendijk weten dat er na vaststelling van de VRM op 9 juli 2014 geen ruimte meer was voor uitstel en/of onderzoek naar alternatieve locaties en dat de Provincie vasthield aan haar realisatiestrategie, door overeenkomsten met de betreffende gemeenten te sluiten, om de locaties die in de VRM waren vastgelegd te realiseren. De gemeenteraad van Korendijk besloot desondanks om op gemeentelijk niveau een breed MER-onderzoek uit te laten voeren naar alternatieve locaties (Hilgersom & Smit, 2015). Klein-Piershil BV had inmiddels een verzoek bij de Provincie in om door middel van een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) het bevoegd gezag van de gemeente over te nemen (Bosch & Van Rijn, 2016).

De Provinciale Staten zijn op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) bevoegd om met een PIP het gezag van een gemeente over te nemen. Op grond van de Elektriciteitswet zijn ze daartoe zelfs verplicht, in het geval dat een gemeente weigert mee te werken aan de plannen van een initiatiefnemer. De Provincie is op 10 december 2014 dan ook ingegaan op het verzoek van Klein-Piershil BV om een PIP op te stellen voor Locatie 50. Provinciale Staten besloten tevens dat, indien Locatie 50 op grond van een gecombineerd MER-onderzoek geschikt bevonden werd, er op deze locatie ook daadwerkelijk een windpark gerealiseerd diende te worden. Er zou dus geen afzonderlijke besluitvorming meer plaats vinden over een definitieve locatie. Het besluit over vaststelling van het PIP met daarin het gecombineerde MER viel daardoor samen met het besluit over de aangevraagde vergunningen. Het brede planMER-onderzoek, waarin andere locaties werden onderzocht, diende louter om Locatie 50 beter te kunnen onderbouwen. Het initiatief hiervoor kwam van de Provincie. Het projectMER-onderzoek diende om te bepalen of het voorgenomen windpark op Locatie 50 kon worden gerealiseerd (vergunningverlening), door vast te stellen of het project voldeed aan de in wet- en regelgeving vastgestelde normen van geluids- en milieueffecten. Hier was Klein-Piershil BV de initiatiefnemer. Voor dit MER werden verschillende inrichtingsmogelijkheden onderzocht. Het stappenplan in de besluitvormingsprocedure is in figuur 4 grafisch weergegeven (Provincie Zuid-Holland, a, 2018).



**Figuur 4: Provinciale Besluitvormingsprocedure Windpark Spui**

Kort na het besluit van Provinciale Staten om een PIP voor te bereiden en een gecombineerd MER-onderzoek te laten verrichten, maakten Gedeputeerde Staten dit besluit bekend. In de “concept-Notitie Reikwijdte en Detailniveau plan/projectMER: Provinciaal Inpassingsplan Windturbinepark Spui” stond de toelichting op het voorgenomen inpassingsplan, de realisatie van het windpark en de wijze van onderzoeken in het gecombineerde MER beschreven. Deze stukken werden ter inzage gelegd op het Provinciehuis, en de gemeentehuizen van Korendijk en Nissewaard. Op 21 januari 2015 werd door de Provincie een informatieavond georganiseerd in Zuid-Beijerland. Hier gaven Provinciale ambtenaren en medewerkers van het onderzoeksbureau dat verantwoordelijk was voor het MER toelichting op het project en de procedures. Ook was er de mogelijkheid om vragen te stellen (Croes, 2014).

Het bestuur van Korendijk bood op 14 januari 2015 haar MER-rapport ter inzage aan de Provincie aan, waarbij het informele karakter van het MER aan de Provincie benadrukt werd. Volgens de Provincie kon dit brede MER-onderzoek niet als een MER-onderzoek in de zin van de Wet Milieubeheer beschouwd worden, omdat het niet gekoppeld was aan besluitvorming over een ruimtelijk plan. Daarnaast werd dit MER-onderzoek niet volgens de wettelijke procedures doorlopen, en waren de overlegpartners en burgers niet bij het onderzoek betrokken. De Provincie verzocht het College van B&W van Korendijk per brief op 3 februari 2015 in haar communicatie te stoppen met het gebruik van de misleidende terminologie die impliceerden dat het om een officieel MER-onderzoek zou gaan. Volgens de Provincie leidde het namelijk tot verwarring onder burgers en overlegpartners, in verband met de samenloop met het Provinciale (gecombineerde) MER-onderzoek. Daarnaast stipte de Provincie aan dat in het Provinciale MER alternatieve locaties onderzocht werden, voor zover deze realistisch waren en aan de Provinciale randvoorwaarden voor windenergie voldeden. Nagenoeg geen enkele van de door de gemeente onderzochte locaties voldeden aan deze criteria. De Provincie zag hierdoor geen reden om de ingezette procedure ten aanzien van het PIP te onderbreken (Hilgersom & Smit, 2015).

De Provincie besloot, na overleg met Klein-Piershil BV, om naast de formele besluitvormingsprocedures een participatietraject op te zetten, zodat de betrokken stakeholders konden meedenken over de inrichting van het windpark en een op te stellen participatieplan. Er werden in het kader van dit participatieproces gesprekken gevoerd met direct omwonenden en bijeenkomsten gehouden in de vorm van een klankbordgroep, onder begeleiding van een onafhankelijk procesbegeleider. Tijdens deze gesprekken werd ook de opbouw van het MER-onderzoek besproken. De regelingen met betrekking tot participatie en compensatie werden vastgelegd in het participatieplan, dat onderdeel was van de gesloten overeenkomst tussen de Provincie en Klein-Piershil BV (anterieure overeenkomst). Deze overeenkomst was onderdeel van de uiteindelijke besluitvorming over het Provinciaal Inpassingsplan en andere uitvoeringsbesluiten op 14 september 2016 (Provincie Zuid-Holland, a, 2018). Een uitgebreide behandeling van het participatieproces volgt in de volgende paragrafen.

Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben voor het project op 14 september 2016 het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en een Milieu Effect Rapportage (MER) vastgesteld. Daarnaast werd op dezelfde datum door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland een omgevingsvergunning en wegenvergunning verleend. Eerder, op 24 augustus 2016, hadden de dijkgraaf en heemraden van het Waterschap Hollandse Delta al een watervergunning verleend. Tegen deze besluiten werd door belanghebbenden een beroepsprocedure ingesteld bij de Raad van State. Er kwamen in totaal twaalf bezwaarschriften binnen bij de Raad van State. Op woensdag 17 januari 2018 heeft de Raad van State uitspraak gedaan inzake het ingestelde beroep. De tegenstanders kregen op een punt gelijk van de Raad; de Provincie

heeft de verschrijving in het veiligheidsonderzoek echter hersteld. Hierdoor werd de omgevingsvergunning voor de aanleg van het windpark met vijf turbines onherroepelijk. Na deze uitspraak kon men beginnen met de bouw van het windpark (Provincie Zuid-Holland, a, 2018).

#### 4.3.3 Tijdlijn Windturbinepark Spui

<b>1998</b>		<b>Eerste plannen voor een windpark op Locatie 50</b>
<b>2003</b>		<b>Locatie 50 wordt als zoekgebied opgenomen in Nota Wervel door Provinciale Staten</b>
<b>2006</b>		<b>Locatie 50 wordt door Provinciale Staten als gewenste locatie vastgesteld in Nota Wervel</b>
<b>2011</b>		<b>Locatie 50 wordt door Provinciale Staten als gewenste locatie vastgesteld in Nota Wervelender</b>
<b>2012</b>		<b>Locatie 50 wordt door Provinciale Staten als gewenste locatie vastgesteld in de Actualisering van de Provinciale Structuurvisie</b>
<b>2013</b>		<b>Gemeente Korendijk weigert met haar bestemmingsplannen mee te werken aan de realisatie van het windpark</b>
<b>2014</b>		<b>Locatie 50 wordt door Provinciale Staten gehandhaafd in de Visie Ruimte en Mobiliteit en Verordening Ruimte 2014 en vervolgens in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening</b>
<b>2014</b>	<b>Medio</b>	<b>Klein-Piershil BV dient een verzoek in bij de Provincie om een PIP voor te bereiden</b>
<b>2014</b>	<b>juni</b>	<b>Gemeente Korendijk maakt voornemen bekend een informeel breed MER-onderzoek te starten naar alternatieve locaties</b>
<b>2014</b>	<b>8 juli</b>	<b>Provincie laat per brief aan de gemeenteraad van Korendijk weten niet meer af te wijken van Locatie 50 en medewerking van de gemeente te verwachten</b>
<b>2014</b>	<b>10 december</b>	<b>Provinciale Staten besluiten om een PIP voor Locatie 50 voor te bereiden en een gecombineerd MER-onderzoek uit te voeren</b>
<b>2015</b>	<b>21 januari</b>	<b>Provincie organiseert informatieavond in Nieuw-Beijerland over het PIP</b>
<b>2015</b>	<b>9 juni</b>	<b>Eerste Keukentafelgesprek met Bewonersgroep A</b>
<b>2015</b>	<b>16 juni</b>	<b>Eerste Keukentafelgesprek met Bewonersgroep B</b>
<b>2015</b>	<b>18 juni</b>	<b>Eerste Keukentafelgesprek met Bewonersgroep C</b>
<b>2015</b>	<b>23 juni</b>	<b>Klankbordgroep bijeenkomst 1</b>
<b>2015</b>	<b>8 juli 2015</b>	<b>Klankbordgroep bijeenkomst 2</b>
<b>2015</b>	<b>26 augustus</b>	<b>Klankbordgroep bijeenkomst 3</b>

2015	1 september	Tweede Keukentafelgesprek met Bewonersgroep B
2015	3 september	Tweede Keukentafelgesprek met Bewonersgroep C
2015	7 september	Tweede Keukentafelgesprek met Bewonersgroep A
2015	24 september	Bewonersavond dorpsvereniging Nieuw-Beijerland/oprichting compensatieplangroep
2015	6 oktober	Klankbordgroep bijeenkomst 4
2015	11 november	Advies Provinciaal Adviseur over de inrichting van het windpark
2015	18 november	Klankbordgroep bijeenkomst 5
2015	8 december	Klankbordgroep bijeenkomst 6
2016	22 februari	Klein-Piershil presenteert Participatieplan/hierna starten gesprekken met compensatieplangroep
2016	8 maart	Gedeputeerde Staten stellen ontwerpbesluiten (waaronder de anterieure overeenkomst) en ontwerpvergunningen vast op basis van het concept ontwerp-PIP
2016	24 augustus	Waterschap verleent vergunningen
2016	14 september	Provinciale Staten stellen PIP en MER vast/Gedeputeerde Staten verlenen vergunningen
2018	17 januari	Uitspraak Raad van State over ingestelde beroep/Omgevingsvergunning wordt onherroepelijk
2018	18 januari	Start bouw Windpark Spui op Locatie 50

#### 4.3.4 Actorenanalyse

Het participatieproces heeft in meerdere overlegverbanden plaatsgevonden. Een uitgebreidere omschrijving van actoren en hun standpunten is te vinden in de bijlage.

#### Keukentafelgesprekken

Het participatieproces heeft zich in twee afzonderlijke verbanden ontwikkeld. Het eerste verband had betrekking op de zogenaamde “keukentafelgesprekken”. Er heeft overleg plaatsgevonden tussen de ontwikkelaar, de Provincie, het onderzoeksbureau dat verantwoordelijk was voor de uitvoering van het MER (Bosch & Van Rijn) en omwonenden. De omwonenden waren in drie groepen onderverdeeld:

Groep A	Inwoners Nieuw-Beijerland: het gebied Oudendijk/Spuiweg/Damsteeg en directe omgeving
Groep B	Inwoners Oudendijk/Molendijk/Oosteinde: het gebied vanaf de bebouwde kom Nieuw Beijerland tot aan de bebouwde kom van Piershil
Groep C	De Schuddebeursdijk en omgeving in de Gemeente Nissewaard

## Klankbordgroep

Het tweede verband waarin geparticipeerd werd was de klankbordgroep. Hierin waren (oorspronkelijk) de volgende stakeholders vertegenwoordigd:

- Provincie Zuid-Holland. Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken ambtenaar geïnterviewd als **respondent 18** en een betrokken Statenlid als **Respondent 11**.
- Klein-Piershil BV (ontwikkelaar c.q. initiatiefnemer). Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken medewerker geïnterviewd als **respondent 10**.
- Bosch & Van Rijn (onderzoeksbureau, uitvoerder MER-onderzoek). Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken medewerker geïnterviewd als **respondent 12**.

### **Standpunt Provincie Zuid-Holland/Klein-Piershil BV/onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn:**

Deze actoren waren van mening dat Windpark Spui op Locatie 50 gerealiseerd diende te worden, tenzij uit het gecombineerde MER-onderzoek zou blijken dat de locatie ongeschikt was. Volgens hen heeft de Gemeente Korendijk genoeg tijd gehad om alternatieve locaties aan te dragen en heeft de gemeente deze mogelijkheid nooit benut.



- Gemeente Korendijk. Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken wethouder geïnterviewd als **respondent 14**.
- Gemeente Nissewaard. Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken ambtenaar geïnterviewd als **respondent 15**.
- Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard
- Het Waterschap

**Standpunt Gemeente Korendijk:**

Deze gemeente verzette zich tegen de komst van het windpark op Locatie 50, en vond dat er andere en meer geschikte locaties in de Hoeksche Waard voorhanden waren om het windpark te realiseren. De gemeenteraad nam als standpunt in dat het primair de taak van de Provincie was om de belangen van de inwoners van Korendijk te behartigen, aangezien zij met het PIP het bevoegd gezag van de gemeente had overgenomen.

**Standpunt Gemeente Nissewaard:**

De Gemeente Nissewaard is altijd tegen de komst van het windpark op Locatie 50 geweest, maar was tevens van mening dat indien het windpark op die locatie gerealiseerd zou worden, de belangen van de inwoners van Nissewaard (aan de overkant van Locatie 50 aan de rivier het Spui) zo goed mogelijk gediend moesten worden.

- Dorpsvereniging Nieuw-Beijerland. Voor dit afstudeeronderzoek is een betrokken woordvoerder geïnterviewd als **respondent 17**.
- Dorpsvereniging Piershil
- Dorpsvereniging Goudswaard
- Het Hoeksche Waards Landschap
- Ondernemersvereniging
- Diverse comités en actiegroepen die betrokken waren bij de discussie over het windpark, waaronder de stichting "Tegen windturbines aan het Spui"

**Standpunt omwonenden/(dorps)verenigingen/lokale natuur- en milieuorganisaties:**

De omwonenden van Locatie 50 en de dorpsverenigingen in Korendijk waren over het geheel genomen tegen de komst van het windpark. De lokale natuur- en milieuorganisaties namen het standpunt in dat de schade aan de natuur en het landschap zoveel mogelijk beperkt diende te worden dat de opbrengsten van het windpark zoveel mogelijk gebruikt moesten worden ter versterking van de natuur en het landschap.

De sessies in de klankbordgroep vonden net als de "keukentafelgesprekken" plaats onder voorzitterschap van een door de Provincie ingehuurd onafhankelijke procesbeleider. Voor dit afstudeeronderzoek is deze procesbegeleider geïnterviewd als **respondent 16**. Bij de klankbordsessie van december 2015 was een vertegenwoordiger van de NLVOW aanwezig. Voor dit afstudeeronderzoek is deze vertegenwoordiger geïnterviewd als **respondent 13**.

## Gesprekken met de compensatieplangroep

Het derde verband waarin participatie plaatsvond was het overleg met de compensatieplangroep. Het ging over verdere uitwerking van een aantal regelingen uit het participatieplan. Dit stond niet meer onder voorzitterschap van de procesbegeleider en behoorde niet tot het participatieproces ter voorbereiding van het PIP. Een betrokken Provinciale ambtenaar nam de rol van voorzitter in:

<ul style="list-style-type: none"><li>• Compensatieplangroep (restant bewonersgroepen uit de “keukentafelgesprekken” met de vertegenwoordiger van de NLVOW)</li><li>• Direct omwonenden</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Klein-Piershil BV (Ontwikkelaar)</li><li>• Provincie Zuid-Holland</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeente Korendijk</li><li>• Gemeente Nissewaard</li></ul>
<b>Standpunt NLVOW:</b> De vertegenwoordiger van de NLVOW was van mening dat het participatieproces helemaal aan de voorkant van het project had moeten beginnen, en niet op het moment dat het project al grotendeels vastlag. Door dit gebrek aan onderhandelingsruimte was er volgens hem geen sprake van gelijk “level playing field” tussen de stakeholders in het participatieproces.

### 4.3.5 Verloop participatieproces

In april 2015 werd door de Provincie de opdracht gegeven tot de inrichting van een participatieproces onder voorzitterschap van een onafhankelijk procesbegeleider. Dit gebeurde als informele voorbereiding op het te verrichten MER-onderzoek, het (financiële) participatieplan en het Provinciaal Inpassingsplan (PIP). De doelstelling van het participatieproces was om omwonenden en andere stakeholders in dialoog te laten treden met de Provincie en de ontwikkelaar c.q. initiatiefnemer. Het ging in deze gesprekken over twee specifieke onderwerpen. Enerzijds draaide het om de vraag hoe er bij het MER-onderzoek en bij de inrichtingsvoorstellen van het windpark in voldoende mate aandacht zou worden gegeven aan de zorgen, weerstand en wensen van de omwonenden en overige stakeholders. Anderzijds ging het over de contouren van het participatieplan, met betrekking tot de afspraken die gemaakt werden tussen de Provincie, ontwikkelaar en stakeholders. Het ging dan over eventuele compensatiemaatregelen, aanvullende maatregelen, de burenregeling en de bijdragen die het windpark zou kunnen leveren aan de kwaliteit van het gebied. Er werden twee sporen voor het participatieproces opgezet: een klankbordgroep en de zogenaamde “keukentafelgesprekken”. Beiden stonden onder het voorzitterschap van de door de Provincie ingehuurde onafhankelijk procesbegeleider (Ten Thij, b, 2016).

### Keukentafelgesprekken

De wijze van werken met betrekking tot de klankbordgroep en de “keukentafelgesprekken” werd op voorhand besproken met vertegenwoordigers van zowel de Provincie als de Gemeenten Korendijk en Nissewaard. Hierbij is afgesproken dat het procesverloop en de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de procesbegeleider zouden vallen. Hij is degene die de deelnemers aan de “keukentafelgesprekken” heeft uitgenodigd; de uitnodigingen voor de klankbordgroep kwamen daarentegen van de Provincie. Hierbij is expliciet aan omwonenden meegedeeld dat deelname aan het proces niet zou worden uitgelegd als een vorm van instemming met het project. De stichting “Tegen windturbines aan het Spui” adviseerde daarentegen omwonenden niet deel te nemen aan deze gesprekken. In de “keukentafelgesprekken” werd in een informele constellatie overleg gevoerd aan de hand van presentaties over de voortgang van het MER-onderzoek. Er werd per bewonersgroep twee keer overlegd: begin juni en begin september 2015. Naast het MER-onderzoek

stonden voorkeuren met betrekking tot de locatie(inrichting) en mogelijke alternatieve locaties centraal en werden ideeën ingebracht over het voorgenomen (financiële) participatieplan. In de “keukentafelgesprekken” ging de aandacht vooral uit naar de kritiepunten, zorgen en wensen van de omwonenden. Bepaalde omwonenden wilden niet deelnemen aan deze gesprekken, omdat zij geen vertrouwen hadden in de objectiviteit van de gedeelde informatie en twijfelden aan de goede intenties van het participatieproces (Ten Thij, b, 2016).

De procesbegeleider heeft impressies gemaakt van deze “keukentafelgesprekken”, om de inhoud en het verloop van deze gesprekken weer te geven. Deze impressies hadden, gelet op het informele karakter, niet dezelfde status als notulen. Wel werd het concept van deze impressies aan de deelnemers gepresenteerd waarna de procesbegeleider de feedback in de definitieve versies verwerkte. Deze versies werden vervolgens gepresenteerd in het kader van transparantie. Bij het overleg in september 2015, drongen omwonenden opnieuw aan op een afweging van Locatie 50 aan alternatieve locaties die meer geschikt zouden zijn. Toen de Provincie aangaf dat Locatie 50 geschikt bevonden werd op basis van het MER-onderzoek en dat het PIP zich daarom (conform de opdracht van Provinciale Staten) beperkte tot de Locatie 50, heeft een klein deel van de omwonenden zich teruggetrokken uit de gesprekken. Een ander deel van de omwonenden wilden in gesprek blijven onder voorwaarde dat er een gelijkwaardige dialoog gevoerd zou worden. Daarom werd een vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging van Omwonenden van Windturbines (NLVOW) ingeschakeld ter ondersteuning van de omwonenden. In samenwerking met de procesbegeleider heeft de dorpsvereniging uit Nieuw-Beijerland een extra bijeenkomst georganiseerd met de Provincie, de ontwikkelaar en de drie bewonersgroepen. De procesbegeleider heeft in die bijeenkomst, samen met de vertegenwoordiger van de NLVOW, voorbeelden gegeven van de wijzen waarop in vergelijkbare projecten omgegaan wordt met compensatie, participatie en het bijbehorende proces van onderhandelen (Ten Thij, b, 2019).

### **Compensatieplangroep**

Uit de door de dorpsvereniging georganiseerde extra bijeenkomst is de compensatieplangroep voortgekomen, bestaande uit de het restant van de drie bewonersgroepen, en dan met name de omwonenden van Locatie 50. Ten aanzien van de compensatieplangroep stelden deze omwonenden een aantal voorwaarden. Hun principiële verzet tegen de komst van het windpark bleef gehandhaafd. Daarnaast wilden de compensatieplangroep in de gesprekken met de Provincie en ontwikkelaar ondersteuning van de vertegenwoordiger van de NLVOW. Deze vertegenwoordiger diende samen met de compensatie ook aanwezig te zijn bij de resterende sessie van de klankbordgroep. In de klankbordgroepsessie van oktober 2015 werd door de deelnemers ingestemd met de oprichting van de compensatieplangroep. Deze stap betekende ook het einde van de “keukentafelgesprekken” (Ten Thij, b, 2016).

Klein-Piershil heeft samen met de Provincie gesprekken gevoerd met de compensatieplangroep en een groep direct omwonenden. Ook de beide gemeenten waren bij dit overleg betrokken. Dit stond, zoals gezegd, niet meer onder het voorzitterschap van de procesbegeleider en was geen onderdeel van het participatieproces ter voorbereiding van het PIP. Deze gesprekken, die plaatsvonden nadat het participatieplan op 22 februari 2016 werd gepresenteerd en toegevoegd was aan de anterieure overeenkomst, hadden als doel om een aantal regelingen uit het participatieplan verder uit te werken. Deze waren in het gepresenteerde participatieplan nog niet helemaal uitgewerkt, waardoor er nog ruimte was om omwonenden te laten meedenken. Het ging dan met name over uitwerking van het inrichtingsplan, dat valt onder het vijfde deel van het participatieplan, namelijk het inrichtingsbudget voor ruimtelijke maatregelen (Klein-Piershil, 2016). Van deze gesprekken zijn geen notulen gemaakt. Deze gesprekken werden door de ontwikkelaar en de Provincie stilgelegd totdat de

Raad van State uitspraak had gedaan. Veel omwonenden zagen namelijk geen nut in deelname omdat men er van uitging dat de Raad van State het project zou afkeuren of dat deelname aan de gesprekken hun kansen bij de rechter verkleinde. Meer over de compensatieplangroep volgt in de analyse in het volgende hoofdstuk.

### **Klankbordgroep**

De deelnemers aan de klankbordgroep waren hiervoor door de Provincie uitgenodigd. De stichting “Tegen windturbines aan het Spui” sloeg de uitnodiging af, net als de dorpsvereniging van Piershil. Net als bij de “keukentafelgesprekken” werd op voorhand duidelijk aangegeven aan de genodigden dat deelname niet beschouwd werd als een vorm van instemming met het project. Van de sessies van de klankbordgroep werden verslagen opgesteld. Deze werden voorgelegd aan de deelnemers om goedkeuring te geven of om commentaar te leveren. Een aantal keren zijn de verslagen aan de hand van kritiekpunten aangepast. Vervolgens zijn deze stukken gepubliceerd op de projectwebsite van de Provincie (Ten Thij, b, 2016).

In de sessies van juni en juli 2015 is in de klankbordgroep gediscussieerd over de wijze waarop het MER-onderzoek inhoudelijk werd uitgevoerd. Daarnaast stond de trechtering van de verschillende onderzoekslocaties ter discussie en de wijze hoe deze in het MER-onderzoek vergeleken zouden worden. Tijdens de sessie van augustus 2015 werden de conclusies van het MER-onderzoek over de verschillende locaties gepresenteerd. Hieruit bleek dat Locatie 50 geschikt was om het geprojecteerde windpark te realiseren. Een andere locatie (Noordpolder) werd ook geschikt bevonden. De locaties aan de Zuidrand van de Hoeksche Waard werden geschikt bevonden qua geluid en slagschaduw, echter vormden de aanwezigheid van natuurgebieden een obstakel. Gelet op de insteek van het brede MER-onderzoek (andere locaties dienden ter fundering van Locatie 50), kondigde de Provincie aan een inrichtingsplan en vergunning voor Locatie 50 op te stellen. De oproep van diverse stakeholders om een afweging tussen de geschikte locaties te maken werd hiermee door de Provincie naast zich neergelegd (Ten Thij, b, 2016).

Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep in oktober 2015 werd ingestemd met deelname van de compensatieplangroep aan de klankbordgroep. Verder is in deze vergadering de voorkeursvariant van de ontwikkelaar voor de inrichting van Locatie 50 besproken. Daarnaast heeft de ontwikkelaar een aantal voorstellen ten aanzien van het financiële participatieplan gedaan. Er is door de deelnemers input geleverd op het voorstel voor de inrichting van Locatie 50 en het voorgestelde participatieplan. Deze feedbackpunten zijn, samen met de inbreng uit de “keukentafelgesprekken” en individuele telefonische gesprekken, door de procesbegeleider verwerkt tot memo’s ter voorbereiding van de klankbordsessie van november 2015. In die sessie kwam de financiering van de ondersteuning van de NLVOW ter sprake. De subsidie vanuit de gemeenten voor deze ondersteuning bleek onzeker te zijn; vervolgens heeft de Provincie deze verantwoordelijkheid op zich genomen. Tevens maakten de Provincie en de ontwikkelaar kenbaar dat ze in de volgende klankbordsessie de definitieve voorkeursvariant voor Locatie 50 en een verdere uitwerking van het participatieplan zouden presenteren (Ten Thij, b, 2016).

Ter voorbereiding van de sessie van december 2015 is aan de leden van de klankbordgroep het concept-MER onderzoek toegestuurd. Daarnaast ontvingen zij een memo met daarin de voorkeursvariant. Deze was op basis van een advies van de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit aangepast ten aanzien van het oorspronkelijke plan: in plaats van zes turbines in een curve kwamen er vijf turbines in een rechte lijn. Tijdens de klankbordsessie van december 2015 werden alle aspecten ten aanzien van de inrichting van het windpark besproken, net als het participatieplan op hoofdlijnen. Hierbij was de vertegenwoordiger van de NLVOW aanwezig. Daardoor verliep dit overleg

volgens de procesbegeleider “zakelijk, respectvol, vlot en constructief”. De ontwikkelaar deed een aantal voorstellen voor compensatie die ruimer waren dan wat voorgeschreven wordt in de NWEA gedragscode. De omwonenden wilden een aparte compensatieregeling voor de eventuele waardedalingen van hun woningen, de Provincie en de ontwikkelaar wilden daar niet in meegaan omdat er al een wettelijke regeling voor planschade bestond. Tijdens deze bijeenkomst werden afspraken gemaakt voor het participatieplan op hoofdlijnen. Deze hadden betrekking op de burenenregeling, het omgevingsfonds, de investeringen in ruimtelijke kwaliteit en het instellen van aanvullende maatregelen. Met deze vergadering kwam er een einde aan het participatieproces in de vorm van de klankbordgroep (Ten Thij, b, 2016).

#### 4.3.6 Uitkomst van het participatieproces

In zijn eindverslag geeft procesbegeleider en voorzitter van de klankbordgroep Fon ten Thij weer waar het participatieproces toe geleid heeft. Volgens hem is het participatieproces geslaagd omdat men een dialoog tot stand heeft gebracht tussen partijen die, door het besluit van Provinciale Staten, lijnrecht tegenover elkaar stonden. Hij geeft aan dat er op respectvolle wijze en op inhoudelijk hoog niveau gecommuniceerd is in het proces, met betrekking tot de locatiekeuze, de inrichting van het windpark en het participatieplan. Wel geeft hij aan dat het aantal deelnemers achter is gebleven bij de verwachtingen. Volgens de procesbegeleider was sprake van een hoge mate van wantrouwen onder de omwonenden ten aanzien van de objectiviteit van de uit het MER-onderzoek verkregen informatie. Ook hadden zij weinig vertrouwen in het MER-onderzoek zelf en de wijze hoe de onderzoeksresultaten beoordeeld werden. Dit wantrouwen is niet weggenomen in het proces. Wel leidde de inschakeling van de ondersteuning van de NLVOW aan de kant van de omwonenden ertoe dat zij in staat waren om op een gelijkwaardig kennisniveau met de overige stakeholders te communiceren. Dit gebeurde echter pas in een laat stadium van het proces (Ten Thij, b, 2016).

Volgens de procesbegeleider was er sprake van een transparant participatieproces, waarin er ruimte was voor de deelnemers om invloed uit te oefenen gedurende het MER-onderzoek en de voorbereidingsprocedure van het PIP door het uiten van wensen en behoeften. Hun inbreng heeft ertoe geleid dat zowel het MER-onderzoek zelf, als de rapportage die er uit voortkwam in grote mate is aangepast. Daarnaast is er gekozen voor een andere inrichting van het windpark dan oorspronkelijk de bedoeling was. Om de omwonenden gedurende het proces tegemoet te komen heeft de ontwikkelaar in het participatieplan, waarin compensatiemaatregelen worden voorzien die buiten de wettelijk verplichte compensatieregelingen vallen, meer opgenomen dan dat de gedragscode van de NWEA voorschrijft. Volgens de procesbegeleider is het niet gelukt om de stichting “Tegen windturbines aan het Spui” in het proces te betrekken. Tevens is het ook niet gelukt om de plannen voor recreatieontwikkelingen bij Piershil te verbinden aan de ontwikkeling van het windpark. Volgens de procesbegeleider is het aan de stakeholders zelf om een standpunt in te nemen ten aanzien van de Provinciale besluitvorming, aan de hand van de tot stand gekomen plannen voor de inrichting van het windpark en het participatieplan (Ten Thij, b, 2016).

In het participatieplan bood Klein-Piershil BV aan de deelnemers in het proces zeven onderdelen aan waarin participatie kon plaatsvinden. Volgens Klein-Piershil hebben de omwonenden in de “keukentafelgesprekken” en klankbordsessies hun voorkeuren voor de inrichting, hun voorstellen ten aanzien van financiële participatie en hun zorgen ten aanzien van het project met de ontwikkelaar en de Provincie gedeeld. Hun wensen zijn volgens Klein-Piershil zo veel mogelijk gehonoreerd en hebben geresulteerd in het participatieplan dat op 22 februari 2016 werd gepresenteerd. De belangrijkste punten zijn hieronder kort samengevat (Klein-Piershil, 2016):

##### 1. Gebiedsfonds Windpark Spui

In dit fonds wordt ieder jaar een deel van inkomsten uit het windpark gestort, waarmee projecten (o.a. natuur en landschap) in de omgeving van het windpark gefinancierd kunnen worden. Het fonds is dus niet bedoeld voor vergoedingen aan direct omwonenden.

## 2. Burenregeling

Klein-Piershil BV stelt 50 000 euro beschikbaar om maatregelen te financieren waarmee de overlast voor direct omwonenden beperkt kan worden, zoals geluidsisolatie.

## 3. Planschade regeling

In de privaatrechtelijke overeenkomst die Klein-Piershil met de Provincie heeft gesloten is bepaald dat Klein-Piershil BV opdraait voor de kosten die voortvloeien uit planschade. De Provincie is daarentegen verantwoordelijk voor de behandeling van verzoeken met betrekking tot planschade.

## 4. Obligatielening

Klein-Piershil BV geeft obligatieleningen uit waardoor omwonenden mee kunnen delen in de opbrengsten van het windpark. Bij de uitkering van het rendement wordt onderscheid gemaakt tussen direct omwonenden en niet direct omwonenden. De eerstgenoemde groep ontvangt een hoger percentage.

## 5. Inrichtingsbudget (voor ruimtelijke maatregelen)

In het overleg met de Provincie, de compensatieplangroep en de direct omwonenden wordt een plan opgesteld ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit door het toevoegen en versterken van landschapselementen. Het gaat dan om natuurcompensatie en recreatiemogelijkheden in de directe nabijheid van het windpark. Er is 200 000 euro beschikbaar, waarvan de Provincie en Klein-Piershil elk de helft voor hun rekening nemen.

## 6. Werk met werk regeling

Leveranciers en dienstverleners uit de Gemeente Korendijk krijgen bij een gelijke beoordeling voorrang op ondernemers die niet uit deze gemeente komen. Het gaat dan om diensten met betrekking tot de aanleg van het windpark.

## 7. Afspraken over exploitatie/monitoring/handhaving

Er zijn met omwonenden afspraken gemaakt over ondersteuning bij het beheer dat primair in handen ligt van Klein-Piershil BV. Bepaalde gegevens met betrekking tot de monitoring van het windpark worden op de website van Klein-Piershil gepubliceerd. Klein-Piershil BV streeft er naar de activiteit van het windpark te verhogen in de winter en te verlagen in de zomer, voor zover dit past binnen de wettelijke normen voor geluid en slagschaduw.

Volgens Klein-Piershil worden met bovenstaande regelingen de leefbaarheid, natuur en landschap in de nabijheid van het windpark verbeterd. Tevens bieden de regelingen een aantal garanties ten aanzien van de exploitatie van het windpark en omwonenden de mogelijkheid om mee te delen in een deel van de opbrengsten (Klein-Piershil, 2016).

### 4.3.7 Invloed participatieproces op de besluitvorming

Het participatieproces heeft geen directe invloed gehad op de uiteindelijke besluitvorming door Provinciale Staten. Al bij het besluit van Provinciale Staten om het PIP voor te bereiden op 10 december 2014 werd besloten dat er op Locatie 50 een windpark gerealiseerd zou worden tenzij het projectMER-onderzoek bezwaren zou opleveren voor de vergunningverlening. Dat was echter niet

het geval. Uit het brede planMER-onderzoek, dat diende om Locatie 50 beter te kunnen funderen, kwamen geen betere alternatieven voor Locatie 50 naar voren. Deze uitkomst was daarmee in lijn met het idee achter het planMER. Op voorhand was al aan de omwonenden meegedeeld dat men met het participatieproces de besluitvorming op deze punten niet kon beïnvloeden. Een deel van de omwonenden zette dan ook vol in op de procedure bij de Raad van State om het besluit van de Provincie tegen te houden. Ook de beide gemeenten dienden een beroep in tegen het PIP. Indirect heeft het participatieproces wel invloed gehad op de besluitvorming. Het participatieproces draaide namelijk in de periode dat het PIP werd opgesteld en dus nog niet definitief vastgesteld was door Provinciale Staten. Hierdoor heeft het participatieproces een aantal veranderingen kunnen bewerkstelligen ten aanzien van het oorspronkelijke plan. Op aandringen van de Gemeente Nissewaard is men een alternatieve inrichting voor het windpark gaan onderzoeken, die minder overlast voor de omgeving zou veroorzaken. De Provinciale Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit heeft vervolgens een alternatief voorstel voor de inrichting gedaan dat door de Provincie in haar besluitvorming over het PIP is overgenomen. Ook heeft het participatieproces invloed gehad op het participatieplan dat door de Provincie in de anterieure overeenkomst is vastgesteld. De inbreng van de Gemeente Nissewaard is van invloed geweest op de tot stand gekomen burenregeling. Ook bij de uitwerking van andere onderdelen van het participatieplan is er invloed geweest vanuit het participatieproces. Het feit dat een groot deel van de omwonenden aan het participatieproces weigerde deel te nemen om te voorkomen dat er een gedragen participatieplan zou komen is niet van invloed geweest op de besluitvorming. Het plan is als onderdeel van de anterieure overeenkomst vastgesteld, omdat duidelijk was dat de Provincie een breed participatieproces had gevoerd waar men alle relevante stakeholders in heeft proberen te betrekken. Hierbij zijn zij in staat gesteld om invloed uit te oefenen op de punten waar nog ruimte was om aan hun wensen tegemoet te komen. De Raad van State heeft in haar uitspraak geoordeeld dat de Provincie bij de voorbereiding en vaststelling van het PIP de belangen goed heeft afgewogen. De beantwoording van de vraag of er sprake was van een gedragen participatieplan (draagvlakcriterium) viel buiten de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State. De gesprekken met de compensatieplangroep zijn überhaupt niet van invloed geweest op de besluitvorming. Deze gesprekken vonden namelijk plaats na vaststelling van het participatieplan als onderdeel van de anterieure overeenkomst. Wel zijn deze gesprekken door een groep omwonenden bij de Provincie afgedwongen. Als men geen gehoor aan deze oproep gehad gegeven had dat mogelijk wel een probleem opgeleverd voor het besluitvormingsproces.

## Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk worden de scores en resultaten op de onafhankelijke en afhankelijke variabelen gepresenteerd voor beide windparken. In deze vergelijkende analyse worden conclusies getrokken over het verband tussen de gehanteerde aanpak en de resultaten die daarmee behaald zijn. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt hoe het verschil in aanpak tussen beide participatieprocessen tot het verschil in resultaat heeft geleid. Uiteraard hierbij ook de invloed van de verschillen in contextuele factoren en uitgangsposities in overweging genomen. De empirische analyses van beide windparken afzonderlijk zijn te vinden in de bijlage.

### 5.1 Vergelijkende analyse tussen Windpark de Balij en Windpark Spui

#### 5.1.1 Groter bereik participatie en grotere kans op consensus

##### **Afhankelijke variabele 1:**

###### **Groter bereik participatie en grotere kans op consensus**

**Windpark de Balij** Er was sprake van een lage mate van consensus en draagvlak onder de stakeholders voor het besluit, om de locatie bij de Balij niet in de VRM op te nemen voor verder onderzoek.

**Windpark Spui** Er was sprake van een zeer lage mate van consensus en draagvlak onder de stakeholders voor het vastgestelde participatieplan en het besluit om door vaststelling van het PIP, op Locatie 50 Windpark Spui te realiseren.

##### **Onafhankelijke variabele 1:**

###### **Verdere doelvervlochtening**

**Windpark de Balij** Er was sprake van een lage mate van doelvervlochtening, omdat de locatie niet in samenhang met andere locaties werd onderzocht. Er was geen “duidelijke” initiatiefnemer die het voortouw nam bij het verbinden van doelstellingen en compensatie was niet aan de orde.

**Windpark Spui** Er was sprake van een lage mate van doelvervlochtening, omdat het project al grotendeels vastlag en het besluit over de vergunning reeds genomen was. Tevens was de anterieure overeenkomst een aangelegenheid van de Provincie en ontwikkelaar en waren de randvoorwaarden voor de compensatieregelingen niet openbaar. Er is consensus over het feit dat er meer compensatie gegeven had kunnen worden, maar geen consensus over degene die dat had moeten geven.

##### **Onafhankelijke variabele 3:**

###### **Voorkomen van voortijdige fixaties**



**Windpark de Balij** Aanvankelijk was er sprake van voortijdige fixatie op de locatie, door een eenzijdig besluit van Gedeputeerde Staten. Na een besluit van Provinciale Staten om een klankbordgroep in te stellen, kwam ook de mogelijkheid van alternatieve locaties aan de orde.

**Windpark Spui** Er was sprake van voortijdige fixatie op één locatie, omdat de Gemeente Korendijk te laat met alternatieven kwam, ondanks de dreiging van een PIP. Omdat deze gemeente en veel omwonenden weigerden (actief) mee te praten, en er vooral gediscussieerd werd over de locatie, fixeerde het proces zich op de probleem/oplossingsrichting van de overige stakeholders, over zaken waar nog ruimte was voor aanpassingen.

#### **Onafhankelijke variabele 4:**

##### **Afspraken voor open proces**

**Windpark de Balij** Er was sprake van gedragen en gezamenlijke afspraken over de doelstelling van het proces en de openheid van het proces en de openheid van de agenda. De afwezigheid van bepaalde stakeholders en agendapunten werd veroorzaakt door een gebrek aan bereidwilligheid om (actief) mee te doen.

**Windpark Spui** Er was geen sprake van gedragen en gezamenlijke afspraken over de doelstelling, de openheid, en de agenda van het proces in zowel de klankbordgroep als de gesprekken met de compensatieplangroep. De rol van de procesbegeleider, de Provincie en de sturing stonden hierdoor ter discussie. De Provincie heeft voor de belangenvertegenwoordiging veel gebruik gemaakt van bestaande structuren. Daarnaast wordt de afwezigheid van stakeholders en agendapunten verklaard door een gebrek aan bereidwilligheid om (actief)deel te nemen.

#### **Verskil in contextuele factoren:**

Bij Windpark de Balij namen Provinciale Staten een besluit ten aanzien van de locatie na afloop van het participatieproces. In het geval van Windpark Spui was nog voor het participatieproces begon besloten om op Locatie 50 een Windpark te realiseren, indien uit het gecombineerde MER-onderzoek geen bezwaren, dan wel alternatieven naar voren zouden komen. Bij Windpark de Balij waren de gemeenten nog niet in staat geweest om met alternatieve locaties te komen. De Gemeente Korendijk heeft de mogelijkheid, om met alternatieve locaties te komen, niet benut toen dat nog aan de orde was. Bij de Balij draaide de klankbordgroep om het uitbrengen van een advies aan de Provincie over het al dan niet opnemen van de locatie in het Provinciale beleid. Bij het Spui draaide het om de inrichting van het windpark en het opstellen van een participatieplan ter voorbereiding van het PIP. Overigens diende de klankbordgroep bij beide windparken er ook toe om stakeholders bij de MER-onderzoeken te betrekken.

## **Conclusie:**

### *Verdere doelvervlechting*

Bij beide windparken heeft het feit, dat er geen sprake was van een participatieproces voorafgaand aan de aanwijzing van de locaties in het Provinciale beleid, tot weerstand bij stakeholders geleid. Zij voelden zich gepasseerd en in hun belangen aangetast. Deze weerstand is niet weggenomen door het participatieproces dat daarop volgde en vormde een ernstig obstakel bij de ontwikkeling van gezamenlijke oplossingen voor de te nemen besluiten.

Het feit dat Locatie 50 voor het participatieproces vastgelegd werd als ontwikkelingslocatie voor Windpark Spui, zorgde ervoor dat er minder druk op de initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar lag, om aan andere stakeholders tegemoet te komen bij de ontwikkeling van dit draagvlak, bijvoorbeeld door een hogere mate van compensatie. Daarnaast lag het project al grotendeels vast. De ruimte voor doelvervlechting was hierdoor beperkt. Door het feit dat de zakelijke inhoud van de anterieure overeenkomst niet gepubliceerd werd, was er onduidelijkheid over de randvoorwaarden. Deze factoren beperkten de mogelijkheden voor doelvervlechting, met een lage mate van draagvlak voor de uiteindelijke besluiten tot gevolg.

In het geval van de Balij heeft de discussie tussen Staatsbosbeheer en de Provincie geleid tot passiviteit, ten aanzien van het nemen van de verantwoordelijkheid om als initiatiefnemer draagvlak te ontwikkelen. De ruimte om tot verdere doelvervlechting te komen was beperkt, omdat de locatie niet in samenhang met andere locaties werd onderzocht. De mogelijkheid van compensatie is niet aan de orde geweest. Ook de mogelijkheid van een energiecoöperatie om het financieringsprobleem op te lossen werd te laat ingebracht. Er was daarom sprake van een beperkte ruimte om tot verdere doelvervlechting te komen. Dit had een negatieve invloed op de ontwikkeling van draagvlak voor de besluiten.

Het gebrek aan draagvlak onder de stakeholders voor windenergie in de Balij, heeft ertoe geleid dat Provinciale Staten besloten de Balij niet op te nemen in de VRM, hoewel uit het MER-onderzoek bleek dat de locatie geschikt was. De aanwezigheid van betere alternatieven kon niet worden uitgesloten, door het feit dat de Balij niet in samenhang met andere locaties was onderzocht. In het geval van Windpark Spui was het gebrek aan draagvlak voor Provinciale Staten geen reden om van de locatie af te wijken. Het brede MER-onderzoek toonde aan dat er geen betere alternatieven waren en uit het projectMER kwamen geen bezwaren voor de vergunningverlening naar voren. Het feit dat locatie Spui wel, en locatie de Balij niet in samenhang met andere locaties is onderzocht, is daarom cruciaal geweest voor de besluitvorming. Dit is dus een direct gevolg geweest van de ruimere omvang van het beleidsvraagstuk bij Windpark Spui, met een hogere mate van draagvlak in Provinciale Staten tot gevolg.

### *Voorkomen voortijdige fixatie*

Bij Windpark Spui was er op voorhand al een besluit genomen over de locatie, hoewel deze formeel nog niet was vastgesteld in het PIP op het moment dat het participatieproces begon. Hierdoor was de discussie over de locatie nog niet afgerond toen er in de klankbordgroep gesproken moest worden over zaken waar nog wel over te onderhandelen viel. Dit ging ten koste van de samenwerking en de inbreng van serieuze alternatieve voorstellen. Veel stakeholders weigerden überhaupt om mee te praten. Er ontstond daardoor voortijdige fixatie op de

probleem/oplossingsrichting van de ontwikkelaar en de Provincie, al heeft de inbreng van Nissewaard tot een wijziging van de inrichting van het windpark geleid. Hierdoor zijn de genomen besluiten vooral afkomstig van de ontwikkelaar en de Provincie, en is een aantal zaken is nog steeds niet geregeld. Dit heeft een lager draagvlak en waardering voor deze besluiten tot gevolg gehad. De fixatie op Locatie 50 voor de realisatie van Windpark Spui is veroorzaakt door de passiviteit van de gemeente Korendijk bij het tijdig aandragen van alternatieven.

Bij Windpark de Balij was er nog geen definitieve keuze gemaakt ten aanzien van het vastleggen van de locatie. Bovendien werd de locatie niet in samenhang met alternatieven onderzocht. Hierdoor konden omwonenden en gemeenten met succes inbrengen dat er mogelijk beter alternatieven voorhanden waren. Er was consensus onder de stakeholders deze mogelijkheid niet kon worden uitgesloten. Het draagvlak voor de besluiten rondom de Balij ligt daarom hoger dan het draagvlak voor de besluiten rondom Spui, omdat bij de Balij er in mindere mate sprake was van voortijdige fixatie op een bepaalde probleem/oplossingsrichting. Alternatieve locaties zullen immers onderzocht worden. Wel was er consensus over het feit dat met dit besluit slechts een kleine groep stakeholders gediend was.

#### *Afspraken voor een open proces*

Bij Windpark de Balij draaide het participatieproces om datgene waar het proces voor bedoeld was. Mensen werden namelijk betrokken bij de doelstelling en opzet van de klankbordgroep. Het proces was door de procesbegeleider open gezet voor wie mee wilde doen. De Provincie had meer kunnen doen om welwillende omwonenden te betrekken, bijvoorbeeld door een omgevingsanalyse. Dit had een meer integrale belangeninbreng en -afweging in de Provinciale Staten opgeleverd. Het was voor de deelnemers duidelijk wat er met hun input gedaan was in de besluitvorming en het proces. Zij kregen terugkoppeling en konden hierop reageren. De gezamenlijk tot stand gekomen afspraken over het open ontwerp van het proces werden gedragen door de stakeholders. Dit heeft een gunstige invloed gehad op het draagvlak voor de besluiten.

Bij Windpark Spui werd de doelstelling van de klankbordgroep bepaald door de Provincie en de ontwikkelaar; hierdoor ontstond het beeld onder omwonenden dat het proces een formaliteit was over reeds genomen besluiten. Door deze "gesloten agenda" weigerden veel omwonenden om (actief) deel te nemen. De Gemeente Korendijk vond het proces vooral een aangelegenheid van de Provincie. Door deze opstelling werd de kennis van de gemeente, over de belangen van de omgeving, niet benut. Bij de omwonenden die wel deelnamen ging het proces draaien om een discussie die eigenlijk al afgerond had moeten zijn voor het participatieproces begon. Door de tijdsdruk is dat niet gebeurd. De Provincie heeft deze discussie over de locatie alsnog toegelaten door de procesbegeleider toe te staan de agenda op dat punt open te houden. Het proces raakte door deze wijziging van de afspraken over de openheid van de agenda ongestructureerd, waardoor men niet goed toekwam aan de belangeninbreng over de punten die nog wel ter discussie stonden. De procesbegeleider kwam in een benarde positie te zitten waardoor er discussie over zijn functioneren ontstond bij alle stakeholders. Het gebrek aan gedragen afspraken voor een open proces heeft op deze wijze een negatieve uitwerking gehad op de ontwikkeling van gezamenlijke oplossingen, met een lagere waardering voor de uiteindelijke besluiten tot gevolg.

Daarnaast heeft de Provincie voor het proces teveel gebruik gemaakt van bestaande structuren zoals dorpsverenigingen, en daarmee te weinig rekening gehouden met de frictie die dat veroorzaakt tussen de omwonenden in het gebied en de verschillen in belangen tussen verenigingen en direct omwonenden. Er werd onvoldoende teruggekoppeld over wat er met de input in het uiteindelijke

besluit gedaan was, waardoor er getwijfeld werd aan de integriteit van de belangenafweging door de Provincie. De gesprekken met de compensatieplangroep werden geleid door de Provinciale ambtenaar in plaats van de procesbegeleider. Deze zaken leidden tot discussies over de eerlijkheid van het proces en de integriteit van de desbetreffende ambtenaar. Het feit dat er bij de Balij wel, en bij het Spui geen consensus was over het procesontwerp en de vormgeving van de klankbordgroep, heeft bijgedragen aan een verschil in de mate van tevredenheid over de uiteindelijke besluiten.

### 5.1.2 Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen

#### Afhankelijke variabele 2:

##### Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen

- Windpark de Balij** Er was aanvankelijk geen sprake van een effectief en ontspannen participatieproces door een hoge mate van weerstand, wantrouwen en emotie onder omwonenden jegens de Provincie, Staatsbosbeheer en de Natuur- en Milieufederatie. Het onderlinge wantrouwen is gedurende het proces wel afgenomen.
- Windpark Spui** Er was geen sprake van een effectief en ontspannen proces. Er was sprake van een hoge mate van weerstand, wantrouwen en emotie onder de omwonenden en de gemeente jegens de Provincie en de ontwikkelaar. Dit nam gedurende het proces eerder toe dan af.

#### Onafhankelijke variabele 5:

##### Afspraken voor bescherming van kernwaarden

- Windpark de Balij** De regels met betrekking tot het primaat van de politiek werden gerespecteerd, al was er forse kritiek op het functioneren van zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten. Er was door onduidelijke afspraken discussie of de Provincie wel of geen initiatiefnemer was. Er zijn gedurende het proces onderlinge bindende afspraken gemaakt om gedragingen van stakeholders te reguleren.
- Windpark Spui** De regels met betrekking tot het primaat van de politiek werden niet gerespecteerd door de Gemeente Korendijk, die onder omwonenden de indruk wekte bevoegd gezag te zijn. Er waren geen duidelijke afspraken tussen de Provincie en gemeente wie verantwoordelijk was voor de inbreng van het belang van omwonenden; het bestuur van Korendijk kreeg geen mandaat van de Raad. Er zijn geen onderlinge bindende afspraken gemaakt om de gedragingen van de stakeholders te reguleren, met name door een gebrek aan (bereidwilligheid tot) dialoog.

#### Verskil in contextuele factoren:

Bij Windpark de Balij speelde een discussie tussen Staatsbosbeheer en de Provincie wie in de rol van initiatiefnemer het voortouw diende te nemen in het participatieproces. Bij Windpark Spui speelde een dergelijke discussie niet waardoor de rolverdeling tussen Provincie en initiatiefnemer voor hen duidelijk was. Daarnaast was de verstandhouding tussen de Provincie en de Gemeente Korendijk ernstig verstoord door de bestuurlijke perikelen rondom Windpark Spui. Bij Windpark de Balij was er geen sprake van een verstoorde relatie tussen de Provincie en de betrokken gemeenten.

## **Conclusie:**

### *Afspraken voor de bescherming van kernwaarden*

Bij Windpark de Balij zijn gedurende het proces duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop er met elkaar omgegaan zou worden en de wijze waarop er naar de buitenwereld gecommuniceerd zou worden. Hierna trad er significante verbetering op in het onderlinge vertrouwen en de wijze waarop het proces functioneerde. De deelnemers waren bereid om met elkaar in dialoog te treden over deze afspraken. Daarnaast heeft de Provincie geprobeerd om meer transparantie in het proces te brengen, en heeft hier ook bij Staatsbosbeheer op aangedrongen. Het onderlinge wantrouwen nam daardoor af en het proces ontspande daardoor. Ook werd er effectiever samengewerkt.

Bij Windpark Spui zijn dergelijke afspraken niet gemaakt en dat was feitelijk ook niet goed mogelijk door de opstelling van de omwonenden en de Gemeente Korendijk ten aanzien van het proces. De verstoorde relatie tussen gemeente en Provincie speelde hierin een rol; de Gedeputeerde had wellicht meer moeten doen om tot een dialoog te komen om de relatie te verbeteren en tot afspraken te komen. De Provincie en de ontwikkelaar hadden transparanter kunnen zijn richting de overige stakeholders, zeker gelet op het feit dat de belangrijkste besluiten reeds genomen waren voordat het proces begon en het feit, dat in wet- en regelgeving bepaald is, dat de belangrijke besluiten ten aanzien van participatie een aangelegenheid zijn van ontwikkelaar en bevoegd gezag. Discussie over de dubbele rol van de Provincie had hierdoor wellicht verminderd kunnen worden. Het feit dat de locatie al vast lag leidde ertoe dat zowel de Provincie als de ontwikkelaar teveel een formeel proces voerden vanuit wettelijke procedures en gedragscodes, met wantrouwen, weerstand en emotie bij omwonenden tot gevolg.

Een ander verschil tussen beide windparken is dat de stakeholders bij het proces rondom de Balij zagen waar het bevoegd gezag lag; de omwonenden wisten de Provinciale Staten immers goed te vinden. De Provincie had op dit punt wellicht meer kunnen doen om de betrokkenheid van de Staten bij het proces te reguleren, zodat zij meer zicht hadden op de overige belangen dan alleen het tegenbelang. Bij Windpark Spui richtten de omwonenden zich vooral tot de gemeente, hoewel de Provincie bevoegd gezag was. Dit kwam omdat Korendijk de indruk wekte bevoegd gezag te zijn. De Provincie had dit niet kunnen voorkomen en heeft al het mogelijke gedaan. De Provincie heeft op dit punt zeer adequaat gehandeld door Provinciale Staten voortdurend bij het participatieproces te betrekken. Hierdoor hadden zij zicht op hetgeen er speelde in de klankbordgroep, de opstelling van de gemeente en omwonenden en de uitwerking die dit had op het proces. De omwonenden van de Balij hebben de regels met betrekking tot het primaat van de politiek in hogere mate gerespecteerd dan de inwoners van Korendijk. Daar staat tegenover dat de Provincie deze regels, in het geval van Spui meer in acht heeft genomen dan in het geval van de Balij, door Provinciale Staten op gereguleerde wijze bij het proces te betrekken. Deze zaken waren daarom van

invloed op de effectiviteit van het proces, gezien vanuit het perspectief van bepaalde stakeholders(groepen).

### 5.1.3 Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming

#### **Afhankelijke variabele 3:**

##### **Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming**

- Windpark de Balij** Het proces heeft voor de Provincie waardevolle inzichten over het gebied opgeleverd, die in de besluitvorming in overweging zijn genomen. Er is sprake van een beperkte hoeveelheid leerpunten en informatie uit het proces. Het proces heeft tot nieuwe inzichten geleid bij de stakeholders.
- Windpark Spui** Naast de vergunningverlening en de onderbouwing van de locatie heeft het onderzoek een nieuwe inzicht opgeleverd voor de besluitvorming, in de vorm van een alternatieve inrichting. Er is sprake van een beperkte hoeveelheid leerpunten en informatie uit het proces. Het proces heeft tot nieuwe inzichten geleid bij de stakeholders.

#### **Onafhankelijke variabele 2:**

##### **Doorbreken asymmetrie beleidsdebatten**

- Windpark de Balij** Er was aanvankelijk sprake van een lage mate van symmetrie, maar dit veranderde nadat de Provincie een actievere rol ging spelen bij het faciliteren van de participanten. Aan het eind van het proces was de mate van symmetrie relatief hoog.
- Windpark Spui** Er was sprake van een lage mate van symmetrie: er was sprake van misinformatie en een gebrek aan ondersteuning voor omwonenden. Deze bleef gedurende het proces laag, omdat veel omwonenden vaak niet openstonden voor dialoog en de ondersteuning van de NLVOW te laat kwam en tekort schoot.

#### **Onafhankelijke variabele 6:**

##### **Afspraken voor voldoende inhoud**

- Windpark de Balij** Er was sprake van gedragen en gezamenlijke afspraken over de rol van het planMER-onderzoek in de besluitvorming. Er was geen consensus over de vraag of de regels van een planMER-onderzoek of de regels van een projectMER-onderzoek passender waren voor één locatie als onderzoeksobject. Er was wel consensus over het feit dat de afgesproken

procedure voor een onderzoek naar één locatie, niet toereikend was voor een weloverwogen besluit conform wet- en regelgeving.

### **Windpark Spui**

Op voorhand was tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten afgesproken om een gecombineerd MER-onderzoek uitvoeren, waarbij het projectMER diende om een vergunning te verlenen en het brede planMER om de locatie beter te kunnen onderbouwen. Deze afgesproken procedure werd door een deel van de stakeholders gedragen. Vanwege het gekleurde en informele planMER-onderzoek van de Gemeente Korendijk, waren er afspraken gemaakt tussen de Provincie, ontwikkelaar en onderzoekers om omwonenden zo goed mogelijk bij het Provinciale MER te betrekken.

### **Verskil in contextuele factoren:**

Bij Windpark Spui voerde de Gemeente Korendijk een breed planMER onderzoek uit, waarbij Locatie 50 werd onderzocht in samenhang met alternatieve locaties. Dit MER-onderzoek was formeel en gekleurd, hoewel de gemeente in haar publicaties en communicatie met omwonenden de indruk wekte dat het om een officieel MER-onderzoek ging, waarbij de gemeente bevoegd gezag zou zijn. Bij Windpark de Balij speelde iets dergelijks niet. Een ander contextueel verschil is dat het planMER-onderzoek bij de Balij geen breed onderzoek was, waarbij de locatie dus niet in samenhang met andere locaties werd onderzocht. Het besluit over opname van de locatie in het Provinciale beleid volgde na het planMER-onderzoek waardoor de locatie dus op voorhand nog niet vastlag. Bij Windpark Spui werd er daarentegen een breed planMER-onderzoek uitgevoerd, waarbij ook andere locaties onderzocht werden om Locatie 50 te kunnen onderbouwen. Tegelijkertijd vond er een projectMER-onderzoek plaats om te bepalen of er een vergunning kon worden afgegeven. De locatie was hier dus op voorhand al door Provinciale Staten vastgelegd, hoewel de locatie in officiële zin nog niet definitief was.

Een projectMER zit op een veel hoger detailniveau dan een planMER, waardoor het per definitie lastiger was voor de Provincie om de omwonenden van Windpark Spui te betrekken dan de omwonenden van Windpark de Balij. Het participatieproces bij Windpark Spui volgde erg snel op het besluit van Provinciale Staten om een PIP voor te bereiden. Daarnaast stond het participatieproces onder tijdsdruk om tot resultaten te komen. Hierdoor was er onvoldoende tijd beschikbaar voor omwonenden, om zich in het dossier en de bijhorende procedures te verdiepen. De omwonenden van de Balij hadden daarentegen meer tijd beschikbaar om zichzelf bekwaam te maken voordat het proces begon. Een ander verschil is dat de omwonenden van Windpark Spui gevoed werden met misinformatie door de Gemeente Korendijk en de advocaat die namens een groep omwonenden optrad. De verhouding tussen de Provincie en de gemeente was verstoord door de overname van bevoegd gezag. Bij windpark de Balij speelden dergelijke zaken niet

### **Conclusie:**

#### *Doorbreken asymmetrie beleidsdebatten*

Bij beide windparken was er aanvankelijk sprake van geen, of een gebrekkige ondersteuning van de Provincie aan de omwonenden, waardoor er in het participatieproces langs elkaar heen werd

gesproken. Dit leidde in het begin tot metaalmoeheid bij de ontwikkelaars en onderzoekers. Hierin kwam verbetering toen er afspraken gemaakt werden voor meer ondersteuning en/of voorlichting kwam voor omwonenden, ten aanzien van de procedures en onderzoeken. Dit gebeurde in het geval van Spui in een veel later stadium dan bij de Balij, waardoor de mate van asymmetrie daar hoger lag. Bij de Balij werd de mate van asymmetrie als gevolg van adequate ondersteuning en voorlichting gedurende het proces verlaagd. Dit stelde de omwonenden van de Balij in staat een doordacht en consistent verhaal uit te dragen, met name in Provinciale Staten. De hoge mate van asymmetrie bij Windpark Spui als gevolg van de gebrekkige ondersteuning, was van invloed op het vermogen van omwonenden om het proces te voeden met informatie. Dit had een lagere mate van nieuwe inzichten en informatie tot gevolg.

Een ander probleem is dat omwonenden niet de nut of noodzaak van de projecten zagen. De Provincie heeft bij beide windlocaties verzuimd om haar beleid inzake duurzame energie, de MER-procedures en de keuzes voor beide locaties uit te leggen. Hierdoor kwamen deze vragen teveel op het bordje van de ontwikkelaars en onderzoekers terecht. De discussies hierover gingen ten koste van de gesprekken in de klankbordgroep. Het verschil in resultaten tussen de twee windparken met betrekking tot nieuwe informatie en inzichten, kan vooral verklaard worden door het feit dat er bij windpark Spui weinig tijd was om omwonenden bekwaam te maken voor deelname aan het proces, en dat veel omwonenden om meerdere redenen, waaronder misinformatie, niet openstonden voor dialoog. De opstelling van de Gemeente Korendijk als lokale overheid zorgde er ook voor dat men veel informatie misliep over het gebied. Bij de Balij namen de omwonenden en gemeenten juist actief deel, doordat men het idee had dat het plan nog tegen te houden viel, en dat de Provincie niet genoeg kennis had over de omgeving.

#### *Afspraken voor voldoende inhoud*

Bij Windpark de Balij was er sprake van een planMER onderzoek naar een locatie, die niet in samenhang met andere locaties werd onderzocht. Het participatieproces ging hierdoor draaien om een locatie, waardoor de discussies een detailniveau aannamen dat passender zou zijn bij een participatieproces over een projectMER. Hierdoor leverde het onderzoek voor de besluitvorming weliswaar meer inzichten op over de locatie in samenhang met de omgeving, maar deze bevindingen konden niet afgezet worden tegen bevindingen over alternatieve locaties. Er was dus geen consensus over de toepassing van de juiste regels met betrekking tot het wetenschappelijke onderzoek. In de klankbordgroep ontstond discussie over het detailniveau, waarbij omwonenden zich niet goed leken neer te leggen bij het feit dat veel zaken en onduidelijkheden pas aan de orde zouden komen in de projectMER-fase. Dit werd ook veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in de onderzoeks- en besluitvormingsprocedures. De onderzoeksaanpak (planMER) was niet dus niet geheel passend bij het onderzoeksobject (een locatie). De Provincie had bij de Balij wellicht beter een projectMER-onderzoek kunnen laten uitvoeren, of juist een breed planMER-onderzoek waarbij ook alternatieve locaties onderzocht zouden worden om een integraal besluit te kunnen nemen.

Er was sprake van een hoog wetenschappelijk gehalte in het onderzoek door de input van lokale natuur- en milieuorganisaties, die op adequate wijze bij het proces waren betrokken. Hierover waren afspraken gemaakt met de overige stakeholders, naast de afspraken over voorlichting en ondersteuning. Met een omgevingsanalyse naast de gebruikelijke stakeholderanalyse waren wellicht nog meer van dergelijke organisaties naar boven gekomen. De input van de gemeenten leverden veel lokale kennis op over het gebied. De omwonenden van de Balij kregen door middel van informatiebijeenkomsten uitleg over de onderzoeksmethodologie van het MER-onderzoek, maar



stonden daar niet voor open door het wantrouwen richting het onderzoeksbureau. De Provincie heeft met haar keuze voor Pondera, de tegenbeweging in staat gesteld, om vanuit strategische overwegingen wantrouwen te creëren over de onderzoeksbevindingen onder omwonenden, hoewel er geen reden was om aan deze bevindingen te twijfelen. Het gebrek aan evaluatiemomenten heeft ertoe geleid dat de Provincie en de stakeholders informatie en leerpunten uit het proces zijn misgelopen.

Bij Windpark Spui wilden de meeste omwonenden, om tal van redenen, niet deelnemen aan het proces, waardoor er weinig input was van de omgeving, en de onderzoeken logischerwijs nauwelijks nieuwe inzichten voor de besluitvorming opleverden. De Provincie heeft al het mogelijke gedaan om omwonenden te betrekken en had op dit punt niet veel meer kunnen doen. Door de opstelling van de gemeente Korendijk is men tevens veel lokale kennis over het gebied misgelopen. De inbreng van Nissewaard heeft geleid tot een onderzoek naar alternatieve inrichtingen voor het windpark. Dit heeft uiteindelijk daadwerkelijk geleid tot een wijziging in de besluitvorming ten aanzien van het oorspronkelijke plan. Dat is conform de afspraken die gemaakt zijn over de rol van het wetenschappelijke deel van het participatieproces ten aanzien van de besluitvorming.

Aangezien veel omwonenden weigerden mee te praten omdat de locatie al vastlag, was het misschien beter geweest om, net als bij de Balij, een participatieproces te organiseren over de locatieopname in het Provinciale beleid met een breed planMER, alvorens tot een projectMER over te gaan. De Provincie had, gelet op het feit dat op voorhand duidelijk was dat er geen goede alternatieven waren voor Locatie 50, er ook voor kunnen kiezen om in haar communicatie juist niet expliciet aan te geven dat er door Provinciale Staten niet meer van de locatie zou worden afgeweken, en dat alternatieve locaties nog serieus in overweging zouden worden genomen door Provinciale Staten. De bereidwilligheid om betrokken te worden bij het MER-onderzoek was dan groter geweest, omdat de omgeving dan, net als bij de Balij, het idee had gehad dat de locatie nog tegen te houden viel. Bovendien hoefde de discussie waarom de locatie al was vastgelegd dan niet gevoerd te worden, waardoor de klankbordgroep meer over de feitelijke doelstellingen had gedraaid en betere resultaten behaald hadden kunnen worden, die meer recht deden aan de omgeving. Dit impliceert dus dat er andere afspraken gemaakt hadden moeten worden over de rol van het wetenschappelijke traject ten opzichte van de besluitvorming. Hierdoor had er meer informatie opgehaald kunnen worden uit de omgeving ten behoeve van de besluitvorming.

De Provincie heeft de omwonenden die wel mee wilden praten over het MER-onderzoek op inadequate wijze bij het proces betrokken, wat zijn uitwerking had op het proces in termen van verloop en resultaat. Er waren aanvankelijk geen afspraken gemaakt op dit punt. De ondersteuning van de NLVOW kwam veel te laat en bovendien kwam de vertegenwoordiger niet uit het gebied, waardoor hij te weinig kennis had van de omgeving en de complexe verhoudingen in de gemeenschap. Hierdoor was hij in onvoldoende mate in staat om de achterstand in kennis en informatie onder omwonenden te compenseren. De Provincie heeft goed gehandeld door de ontwikkelaar, die weinig begrip toonde voor de positie van de omwonenden en daarmee de gespannen verhoudingen verder verscherpte, aan te spreken op zijn houding en duidelijk te maken waarom het ook voor hem van belang was om de omwonenden bij het MER te betrekken. Deze werden immers gevoed met misinformatie vanuit de gemeente en het gemeentelijke MER waardoor de weerstand tegen Locatie 50 groot was. Er zijn daarom gedurende het proces afspraken gemaakt tussen de Provincie, onderzoekers en de ontwikkelaar om de omwonenden zo goed mogelijk te betrekken bij het onderzoek. Zij stonden daar slechts in beperkte mate voor open. Het gebrek aan afspraken voor terugkoppeling en evaluatiemomenten heeft er, net als bij de Balij, toe geleid dat de

Provincie en de stakeholders informatie en leerpunten zijn misgelopen, maar ook dat er geen inzicht was in de belangenafweging in de uiteindelijke besluiten.

## Hoofdstuk 6: Conclusies en discussie

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling beantwoord, door de deelvragen één voor één te beantwoorden. De laatste prescriptieve deelvraag wordt in het volgende hoofdstuk beantwoord. Naast de beantwoording van de deelvragen, volgt tevens een lijst met leerpunten ten aanzien van participatie. Deze kunnen getrokken worden op basis van zaken die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, maar buiten het theoretisch kader vallen.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

*“In hoeverre en op welke wijze heeft de door de Provincie Zuid-Holland gehanteerde aanpak ten aanzien van stakeholderparticipatie bij de windlocaties Balij en Spui geresulteerd in gedragen en integrale besluitvorming?”*

Deze centrale vraagstelling valt uiteen in een aantal theoretische, empirische en analytische deelvragen.

### 6.1 Theoretische deelvraag

Deelvraag 1:

*Welke strategieën kunnen volgens de wetenschappelijke theorieën toegepast worden ten behoeve van een adequate en effectieve participatie van stakeholders in een integraal besluitvormingsproces?*

Het openbaar bestuur dient als eerste het netwerk van stakeholders, die bij een beleidsvraagstuk betrokken zijn, in kaart te brengen. Dit kan door een stakeholderanalyse uit te voeren, waarbij aan de hand van *resources*, de relaties tussen de wederzijds afhankelijke stakeholders naar voren komen. Een omgevingsanalyse kan helpen om de *resources* naar boven te halen. Om dit horizontale netwerk van stakeholders effectief te kunnen koppelen aan een verticaal besluitvormingsproces, verdient het de aanbeveling om gebruik te maken van strategieën uit netwerk- en procesmanagement. Met netwerkmanagementstrategieën kunnen stakeholders bij elkaar gebracht worden, door de verschillen in percepties te overbruggen. Door overeenkomsten te ontwaren ontstaat mogelijkwerwijs een gezamenlijke probleemoplossingscombinatie.

Het formuleren van een beleidsvraagstuk op een hoog abstractieniveau, of het overgaan tot compensatiemaatregelen, leidt tot verdere vervlechting van de doelen van de stakeholders. Dit verhoogt de kans op consensus. In een participatieproces zal door een verschil in *resources* asymmetrie in de discussies ontstaan. Een participatieproces dient daarom zo vroeg mogelijk te beginnen, zodat de taal in het netwerk afgestemd kan worden. Daarnaast dienen stakeholders gefaciliteerd en gestimuleerd te worden, om te voorkomen dat een bepaald geluid dominant wordt. Deze strategieën leiden tot een beter wederzijds inzicht en nieuwe inzichten ten aanzien van het vraagstuk, doordat er een synthese van nieuwe en verrijkte informatie plaatsvindt. Om voortijdige fixatie op een probleem/oplossingsperceptie te voorkomen, dient men te overleggen alvorens een besluit te nemen. Ook kan het bevoegd gezag dreigen met het nemen van een eenzijdig besluit. Hierdoor ontstaan alternatieven voorstellen, die op meer draagvlak kunnen rekenen.

Procesmanagementstrategieën zijn er op gericht om het participatieproces door middel van interactie in goede banen te leiden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van procesontwerpregels in de vorm van afspraken. Er dienen duidelijke spelregels opgesteld te worden voor de openheid van het proces in de vorm van gezamenlijke procesafspraken. Dit komt de legitimiteit van het proces en de uiteindelijke besluitvorming ten goede, omdat er veel stakeholders en belangen in zijn meegenomen. In de procesafspraken kunnen afspraken en maatregelen vastgelegd worden ter

bescherming van kernwaarden. Dit komt de effectiviteit van de samenwerking ten goede omdat ze coöperatief gedrag tussen de stakeholders stimuleren en de onderlinge spanningen verminderen en daarnaast tot een toename van het wederzijdse vertrouwen leiden. Afspraken over de rol van wetenschappelijke onderzoek en de communicatie tussen stakeholders en experts leiden tot een innovatief proces met nieuwe kennis en inzichten, die gebruikt kunnen worden in de besluitvorming. Door deze reductie van inhoudelijke onzekerheid ontstaat een wederzijds leerproces tussen de stakeholders, die leidt tot een gezaghebbende probleem/oplossingscombinatie.

## 6.2 Empirische deelvragen

Deelvraag 2:

*Wat is de beoogde wijze van participatie van de Provincie Zuid-Holland bij de besluitvorming over windlocaties?*

De Provincie voert haar taakstelling om windenergie te realiseren uit, door locaties voor windenergie planologisch mogelijk te maken via overeenkomsten met gemeenten of op eigen initiatief. Daarnaast verleent de Provincie vergunningen aan ontwikkelaars om windparken te kunnen realiseren. De besluiten hierover worden genomen door wettelijke eisen vanuit windenergie af te wegen aan voorwaarden vanuit landschap en kwaliteit. Om de belangen van betrokkenen goed te laten aansluiten bij de oplossingen voor de beleidsvraagstukken, betreft de Provincie inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zoveel mogelijk in haar plannen en projecten. De vorm van participatie is maatwerk en wordt per opgave door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Deelvraag 3:

*Hoe heeft de Provincie bij Windpark de Balij en bij Windpark Spui participatie georganiseerd en waar heeft deze participatie in geresulteerd?*

De Provincie heeft bij Windpark de Balij een participatieproces georganiseerd, naar aanleiding van de vraag of de locatie, die door de Gedeputeerde als onderzoekslocatie was aangemerkt, als geschikte windlocatie kon worden opgenomen in het Provinciale beleid voor verder onderzoek. De doelstelling van het participatieproces was het delen van informatie en het inventariseren van de belangrijkste argumenten en feiten, vanuit het perspectief van de stakeholders. Het proces draaide om het uit te voeren planMER-onderzoek, waarmee de geschiktheid van de locatie werd bepaald. De Provincie stelde een onafhankelijk procesbegeleider aan, deze betrok stakeholders uit de omgeving van de Balij. In de klankbordgroep werd het onderlinge wantrouwen voor een groot deel weggenomen; de weerstand onder omwonenden tegen de locatieopname bleef echter onverminderd groot. De Provincie is er niet in geslaagd, om door middel van het participatieproces, de weerstand om te zetten in draagvlak. De uitkomsten van het participatieproces waren geschreven adviezen aan de Gedeputeerde, die een besluit moest nemen over opname van de locatie in het beleid. Zij besloot om van locatieopname af te zien, toen haar duidelijk werd dat er geen draagvlak bestond voor de locatie in Provinciale Staten. Hoewel uit het planMER-onderzoek bleek dat de locatie geschikt was voor de realisatie van een windpark, waren Provinciale Staten van mening dat er onvoldoende fundering was om de locatie op te nemen. De locatie was niet in samenhang met andere locaties onderzocht, waardoor de aanwezigheid van betere alternatieven in de regio niet kon worden uitgesloten. Dit was tevens het belangrijkste argument dat door de omwonenden en de gemeenten was ingebracht. Dit besluit was omstreden, omdat veel stakeholders van mening waren dat Provinciale Staten bepaalde belangen te zwaar hebben laten wegen in hun afwegingen.

Het participatieproces bij Windpark Spui draaide om een op te stellen participatieplan en de inrichtingsmogelijkheden van het Windpark. Op voorhand was al door Provinciale Staten bepaald dat er een vergunning voor de ontwikkeling van het windpark zou worden afgegeven als de uitkomsten van het projectMER geen bezwaren zouden opleveren. Er vonden “keukentafelgesprekken” plaats tussen bewonersgroepen en de overige stakeholders, en er werd een klankbordgroep ingesteld, waarin alle relevante stakeholders werden betrokken. De stakeholders werden betrokken door de aangestelde procesbegeleider of door de Provincie uitgenodigd. De stakeholders zijn gedurende het proces niet nader tot elkaar gekomen. Het gevolg hiervan was dat het participatieplan geen gezamenlijk product was, en vooral afkomstig was van de Provincie en de ontwikkelaar. Om bepaalde regelingen nader uit te werken vonden daarom gesprekken met een compensatieplangroep plaats. Deze werden al vrij snel stilgelegd, waardoor er op dit punt geen resultaten behaald zijn. De inrichting van het windpark is aangepast op basis van de inbreng van de Gemeente Nissewaard, die wel actief meedeed aan het proces. De Provinciale Staten, die voortdurend bij het participatieproces betrokken waren, stelden na afloop van het participatieproces het PIP vast. De inbreng van de klankbordgroep was in dat PIP verwerkt. Gedeputeerde Staten verleenden vervolgens de vergunningen aan de ontwikkelaar.

### 6.3 Analytische deelvragen

Deelvraag 4:

*Hoe houden de verschillen in de door de Provincie gehanteerde aanpak verband met de verschillen in de behaalde resultaten?*

De locatie bij de Balij werd niet in samenhang met andere locaties onderzocht; bij het Spui was dit echter wel het geval. Hierdoor was er consensus over het feit dat betere alternatieven voor de Balij niet konden worden uitgesloten. Bij het Spui was er daarentegen consensus over het feit dat er geen betere alternatieven in de regio voorhanden waren voor Locatie 50. Het feit dat bij de Balij de locatie nog niet definitief vastlag en bij het Spui wel, heeft geleid tot alternatieven bij de Balij en bij het Spui tot voortijdige fixatie door een gebrekkig draagvlak voor samenwerking. Bij beide windparken leidde het feit dat de locaties werden aangewezen, zonder betrokkenheid van stakeholders, tot een niet meer weg te nemen weerstand. Daarnaast leidde de beperkte omvang van de beleidsvraagstukken in meer algemene zin, tot discussies over reeds genomen besluiten in plaats van verbinding van doelstellingen. Hier was bij het Spui in veel grotere mate sprake van dan bij de Balij.

Het feit dat bij de Balij een besluit over de locatie werd genomen na afloop van het proces, leidde ertoe dat mensen openstonden voor dialoog in een vroegtijdig stadium. Bij het Spui vermeden omwonenden en de Gemeente Korendijk de dialoog, omdat de locatie al vaststond, het project al grotendeels vastlag en de Provincie bevoegd gezag was. De noodzakelijke ondersteuning voor de omwonenden bij Windpark Spui kwam te laat en schoot tekort. Dit was aanvankelijk ook het geval bij de Balij, maar dit verbeterde gedurende het proces. Dit leidde tot een verschil in het ontstaan van nieuwe kennis en inzichten voor de besluitvorming.

Bij de Balij werden de stakeholders betrokken bij de opzet van het participatieproces, in tegenstelling tot Windpark Spui. Dit leidde tot een verschil in deelname en inbreng van belangen. Bij de Balij was de kritiek dat de inbreng van meer welwillende partijen uit de omgeving niet vertegenwoordigd was, bij het Spui was de kritiek dat de Provincie teveel gebruik gemaakt heeft van bestaande dorpsstructuren en dat er sprake was van een ongelijk “level playing field”.

Bij Windpark de Balij heeft de Provincie in de loop van het proces afspraken gemaakt met de stakeholders over bepaalde gedragingen. Hierna trad verbetering op in de wijze waarop het proces

functioneerde en het onderlinge wantrouwen nam af. Bij het Spui waren dergelijke afspraken niet goed mogelijk, door een gebrek aan dialoog en verstoorde verhoudingen. De omwonenden die niet wilde deelnemen aan het proces rondom Windpark Spui, richtten hun verzet op de Gemeente Korendijk, die geen bevoegd gezag was. Bij de Balij richtten de omwonenden hun verzet juist wel op het bevoegd gezag, namelijk Provinciale Staten. De Statenleden bleken gevoeliger te zijn voor hun argumenten, dan de argumenten van de overige stakeholders. Bij het Spui heeft de Provincie daarentegen veel gedaan om Provinciale Staten bij het participatieproces te betrekken. Dit leidde tot een hoge mate van ongevoeligheid voor de argumenten van de agerende gemeenteraadsleden uit Korendijk.

Bij Windpark de Balij was er sprake van een planMER-onderzoek naar één locatie. Dit leverde weliswaar veel inzichten op over deze locatie, maar deze bevindingen konden niet afgezet worden tegen de bevindingen over alternatieve locaties. Dit leverde een probleem op bij de uiteindelijke besluitvorming. Bij Windpark Spui was de lage bereidwilligheid en het onvermogen van de stakeholders om deel te nemen aan het proces het grootste probleem voor de MER-onderzoeken. Zowel de omwonenden als de Gemeente Korendijk leverden nauwelijks input voor de onderzoeken. Dit had zijn uitwerking had op het proces en de resultaten. Bij beide windparken waren er waren geen evaluatiemomenten afgesproken. De Provincie heeft hierdoor kansen laten liggen, in de vorm van nieuwe inzichten en leerpunten.

Deelvraag 5:

*Wat is de invloed van de gegeven omstandigheden en de verschillen in uitgangspositie op deze resultaten?*

Er zijn een aantal contextuele factoren die een rol hebben gespeeld op de totstandkoming van de resultaten. Bij de Balij was er sprake van een planMER-onderzoek en er zat meer tijd tussen de aankondiging van het proces en de daadwerkelijke start. Hierdoor hadden de stakeholders meer voorbereidingstijd om zich in het dossier te verdiepen. Bij het Spui was er sprake van een projectMER, waardoor het per definitie lastiger was om omwonenden bij het onderzoek te betrekken. Daar komt bij dat de omwonenden van Windpark Spui gevoed werden met misinformatie. Bij Windpark Spui was er sprake van verstoorde bestuurlijke verstandhoudingen tussen de Gemeente Korendijk en de Provincie. Bij Windpark de Balij was er sprake van onenigheid tussen de Provincie en Staatsbosbeheer over de vraag wie als initiatiefnemer diende op te treden. Bij Windpark Spui maakten Provinciale Staten nog voor de start van het proces een voornemen voor een bepaald besluit kenbaar. Bij Windpark de Balij werd het besluit over de locatie na afloop van het proces genomen.

#### 6.4 Centrale vraagstelling

*“In hoeverre en op welke wijze heeft de door de Provincie Zuid-Holland gehanteerde aanpak ten aanzien van stakeholderparticipatie bij de windlocaties Balij en Spui geresulteerd in gedragen en integrale besluitvorming?”*

De onderzochte projecten hebben geen van beide geresulteerd in gedragen en integrale besluitvorming. Bij beide projecten werden de stakeholders te laat bij het besluitvormingsproces betrokken. Er had al besluitvorming plaatsgevonden zonder de stakeholders daarin te betrekken. Hierdoor ontstond weerstand die niet meer weg te nemen viel met een participatieproces. De

participatieprocessen waren gespleten in voor-en tegenstanders die lijnrecht tegenover elkaar stonden. Hierdoor was het moeilijk om op een constructieve manier doelstellingen aan elkaar te verbinden. Een bijkomend gevolg was dat de omvang van de beleidsvraagstukken klein was. Dit bood weinig onderhandelingsruimte aan de stakeholders. Hier was bij Windpark Spui in veel grotere mate sprake van dan bij Windpark de Balij, omdat Windpark Spui zich al in de ontwikkelingsfase van de besluitvormingsprocedure bevond.

Doordat in Provinciale Staten op voorhand al een besluit genomen was over de vergunningverlening voor Locatie 50, was er weinig stimulans voor de ontwikkelaar om aan de omgeving tegemoet te komen. Bij Windpark de Balij leidde een discussie over wie als initiatiefnemer beschouwd kon worden, tot passiviteit bij het creëren van draagvlak. Het nemen van besluiten, zonder betrokkenheid van de omgeving, leidde er tevens toe dat de Provincie informatie misliep. Hierdoor waren deze besluiten niet genomen op basis van een integraal beeld van de locaties in samenhang met de omgeving.

De participatieprocessen hebben bijgedragen aan de mate van kennis en informatie, maar bij beide windparken waren te weinig stakeholders betrokken om een integraal beeld van de omgeving op te kunnen leveren. Daarnaast werden de stakeholders vaak in onvoldoende mate begeleid of ondersteund om effectief deel te kunnen nemen aan het proces. Bij Windpark de Balij verbeterde dat gedurende het proces. Het proces rondom Windpark Spui stond onder tijdsdruk, wat zijn uitwerking had op een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van het proces.

De verstoorde verstandhouding tussen de Provincie en de Gemeente Korendijk vormde een zeer groot obstakel bij het proces rondom Windpark Spui. Dit heeft het adequaat functioneren van het participatieproces ernstig verstoord, zonder dat de Provincie in veel opzichten bij machte was om daar verandering in te brengen. De gemeente voedde de omgeving met misinformatie en weigerde actief deel te nemen aan het proces omdat men vond dat dit een taak was voor het bevoegd gezag.

Het feit dat de stakeholders te laat bij de besluitvorming betrokken werden, leidde bij beide windparken tot voortijdige fixatie op een bepaalde probleem/oplossingsrichting. Bij de Balij heeft dat ertoe geleid dat er besloten werd om alternatieve locaties te onderzoeken. Bij het Spui daarentegen werd de probleem/oplossingscombinatie die de Provincie voor ogen had, op de traditionele bureaucratische wijze doorgevoerd, zij het met de nodige verrijking van actoren die wel actief meededen aan het proces. Het feit dat de omgeving aanvankelijk niet bij de besluitvorming werd betrokken, leidde bij beide windparken tot een diep wantrouwen onder omwonenden richting bevoegd gezag, ontwikkelaars c.q. initiatiefnemers en onderzoekers. Bij Windpark de Balij is dit gedurende het proces afgenomen, bij Windpark Spui bleef het wantrouwen onverminderd hoog.

Het gebrek aan terugkoppeling en evaluatiemomenten leidde ertoe dat stakeholders en de Provincie informatie, inzichten en leerpunten misliepen. Bij beide windparken was de wijze van onderzoeken niet geheel passend bij de fase van het besluitvormings- en participatieproces. Bij de Balij leverde dat een probleem bij de besluitvorming op, bij het Spui daarentegen niet. De input voor de wetenschappelijke onderzoeken hing af van de bereidwilligheid om (actief) mee te doen aan het proces, naast de mate van bekwaamheid van de deelnemers. Het gegeven dat dit bij de Balij een stuk hoger was dan bij Windpark Spui, resulteerde in een verschil van het wetenschappelijk gehalte tussen beide processen.

De besluitvorming over beide windparken werd beïnvloed door de lobby vanuit de omgeving. Een verschil is dat de tegenbeweging rondom de Balij zich richtte tot het bevoegd gezag, namelijk Provinciale Staten. Bij het Spui richtte de tegenlobby zich tot de gemeenteraad van Korendijk, die dwars ging liggen bij de Provincie door hun bestuur geen mandaat te geven om actief aan het proces

deel te nemen. De Statenleden bleken gevoelig voor de argumenten van de tegenbeweging rondom de Balij, maar niet voor de argumenten van de gemeenteraadsleden uit Korendijk. Naast de besluiteloosheid van de Gemeente Korendijk ten aanzien van alternatieve locaties in het verleden, speelde de hoge mate van betrokkenheid van Provinciale Staten bij het participatieproces hierin wellicht een rol.

### 6.5 Lessen ten aanzien van participatie die buiten de theorie vallen

In dit onderzoek zijn een aantal factoren naar voren gekomen die een rol gespeeld hebben bij het verloop van het de participatieprocessen, maar die niet terug te voeren zijn op de gehanteerde theoretische concepten. Zo zijn een aantal factoren bepalend voor de bereidwilligheid van mensen om deel te nemen. De sociale druk en de angst voor negatieve reacties vanuit een tegenbeweging speelt een belangrijke rol om af te zien aan deelname aan een participatieproces. Dit beïnvloedt met name de bereidwilligheid van de meer welwillende omwonenden om deel te nemen in negatieve zin. Een lopende procedure bij de Raad van State is tevens van negatieve invloed op de bereidwilligheid voor deelname, omdat mensen ten onrechte denken dat (een gebrek aan) draagvlak een rol speelt voor de bestuursrechter en ten onrechte denken dat deelname de kansen bij de bestuursrechter verkleint. Daarnaast lijkt de mate van bereidwilligheid om deel te nemen aan een participatieproces sterk af te hangen van de mate waarin omwonenden de kans inschatten dat een besluit tegen te houden valt. De Provincie dient hier in haar participatieaanpak rekening mee te houden. Ook spelen cultuurverschillen tussen gemeenschappen een grote rol in de bereidwilligheid om deel te nemen aan participatieprocessen, en vooral ook in de mate van verzet tegen overheidsbesluiten van het bevoegd gezag. Dit ligt bijvoorbeeld hoger in gebieden met hoogopgeleide en welvarende mensen dan in gebieden met veel gereformeerde kerkgenootschappen.

Een aantal andere factoren die van invloed zijn geweest op het verloop van het proces, hebben te maken met de verhouding tussen de overheden, maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers. Zo leidt het overnemen van bevoegd gezag, bijvoorbeeld door middel van een PIP, tot een verstoorde verstandhouding met de desbetreffende gemeente. Dit sorteert bepaalde effecten, die van zeer negatieve invloed zijn op het verloop van een participatieproces. De Provincie dient hierbij rekening te houden met het feit dat de communicatielijnen tussen een gemeenschap en gemeente, veel korter zijn dan de lijnen tussen de gemeenschap en de Provincie. Een informatiestrijd zal daarom door de Provincie per definitie verloren worden. Bovendien staan gemeenteraden vaak onder zeer grote druk van de gemeenschap om Provinciale projecten tegen te houden. Dit is ook van invloed op het mandaat van bestuurders om (actief) deel te nemen aan het proces. Daarnaast is onduidelijkheid over de vraag wie als initiatiefnemer van een project beschouwd kan worden, van negatieve invloed op het functioneren van een participatieproces. Principiële politieke overtuigingen over de verhouding tussen overheid, markt en samenleving lijken een rol te spelen bij een dergelijke discussie. Tevens lijkt er een sterke precedentwerking uit te gaan van participatieprocessen, waarmee het belang van een geslaagd participatieproces wordt onderstreept.

Uit dit onderzoek zijn tevens een aantal zaken naar voren gekomen met betrekking tot de werking van participatieprocessen. Indien er gebruik wordt gemaakt van bestaande structuren zoals bijvoorbeeld dorpsverenigingen, leidt dat tot frictie binnen een dorpsvereniging, tussen dorpsverenigingen en de dorpsverenigingen en de rest van de gemeenschap. Dit levert vooral een probleem op binnen kleine en hechte gemeenschappen. Hierdoor is het voor verenigingen lastig manoeuvreren in een participatieproces en de gemeenschap. Daarnaast lijken tegenbewegingen en actiegroepen elkaar te informeren en te ondersteunen bij hun verzet tegen gelijksoortige projecten elders in het land. Het voortrekken van een tegenbeweging werkt daarnaast statusverhogend in de omgeving, door de werking van de verbindende kracht van een gemeenschappelijke vijand



waartegen gestreden wordt. Tevens dient de Provincie, bij financiële participatieregelingen, rekening te houden met het feit dat een rijker deel van de omgeving vrij ongevoelig kan zijn voor financiële prikkels. Daarentegen zal een andere deel juist niet over de benodigde financiële middelen beschikken om deel te nemen. Het maken van (procedurele en/of inhoudelijke) fouten in een voortraject stelt een tegenbeweging in staat het beeld neer te zetten, in zowel de media, de omgeving als in Provinciale Staten, dat een besluit ondoordacht genomen is. Dergelijke fouten zijn van grote invloed op een participatieproces, en dienen daarom te allen tijde voorkomen te worden. De Provincie dient er tevens rekening mee te houden dat Provinciale Staten gevoeliger lijken te zijn voor argumenten van een tegenbeweging, indien er op voorhand al weinig enthousiasme is bij de Statenleden voor een bepaald besluit.

## Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de prescriptieve zesde deelvraag, namelijk welke aanbevelingen er gedaan kunnen worden aan de Provincie Zuid-Holland ten aanzien van adequate en effectieve stakeholderparticipatie bij de Provinciale besluitvorming over windlocaties?

### 7.1 Aanbeveling 1: Vroegtijdige participatie

#### **Zorg voor participatie bij alle besluiten in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleid**

De Provincie dient de omgeving vanaf het allereerste moment bij de besluitvorming te betrekken. In die fase ligt het beleid nog volledig open, waardoor doelstellingen makkelijker verbonden kunnen worden, waardoor men per definitie bij de meest gedragen probleem/oplossingscombinatie uitkomt. Wanneer dit toegepast wordt op het voorbeeld van de ontwikkeling van duurzame energie, betekent dat de regio's en gemeenschap al in de fase van beleidsformulering betrokken moeten worden. Hoewel de Provincie een taakstelling heeft op het gebied van windenergie, zou dit niet per definitie het uitgangspunt moeten zijn. Als ook andere vormen van duurzame energie, zoals bijvoorbeeld zonne-energie in overweging worden genomen, komt de omgeving vanzelf tot het inzicht dat windenergie de beste optie is om de energiedoelstelling te behalen. Het draagvlak voor windenergie is dan groter, dan wanneer de Provincie windenergie zou aandragen. Hiervoor is het van belang dat mensen informatie krijgen over de milieuwinsten en energieoplevering van de verschillende soorten duurzame energie. Daarnaast dient de Provincie inzicht te geven in haar klimaatbeleid, en hoe de verschillende overheden in Nederland zich op dit punt tot elkaar verhouden, naast het uitdragen van het belang van de energietransitie. Het scepsis ten aanzien van het gevoerde beleid, en de keuzes die daarin gemaakt worden, wordt hierdoor verminderd.

Als men overgaat tot de ontwikkeling van windenergie, dient men de keuze voor locaties aan de regio's en gemeenschap over te laten. Per regio dient de Provincie onderzoekslocaties naar boven te halen, uit een participatieproces tussen de gemeenschap, maatschappelijke partners en lokale overheden. De weerstand die ontstaat, op het moment dat de Provincie zelf locaties aanwijst, wordt hiermee voorkomen. In deze fase ligt de verantwoordelijkheid voor het participatieproces en de uitleg over de besluitvormingsprocedures nog primair bij de gemeenten, al dient de Provincie wel in de processen vertegenwoordigd te zijn. De Provincie dient vervolgens de opname van deze onderzoekslocaties, voor zover mogelijk, in haar ruimtelijke beleid te faciliteren. Deze werkwijze ligt in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Als deze locaties uitblijven, kan de Provincie eventueel druk op de omgeving uitoefenen door het voornemen te uiten tot locatieaanwijzingen over te gaan. Een breed planMER-onderzoek zal vervolgens moeten uitwijzen welke locaties het meest geschikt zijn. Uiteraard dient hier een breed participatieproces aan gekoppeld te worden. De Provincie zal dit participatieproces moeten trekken en dient hierbij vooral aandacht te schenken aan de rol van de gemeenten. Zij hebben de neiging om zich terug te trekken omdat zij geen bevoegd gezag meer zijn, terwijl zij over onmisbare kennis van de lokale gemeenschap en omgeving beschikken. Het uitvoeren van een omgevingsanalyse, naast een stakeholderanalyse, brengt op basis van hun *resources* nog meer belanghebbenden voor de Provincie in kaart, en dan met name de meer welwillende. Daarnaast dient de Provincie de stakeholders bekend te maken met de besluitvormingsprocedures, met daarin de rol van de MER-onderzoeken en het participatieproces.

Deze grote omvang van het beleidsvraagstuk heeft een gunstige uitwerking op het draagvlak en de onderbouwing van de locaties, en de bereidwilligheid om te participeren. Ook in deze fase moet al worden nagedacht over hoe de omgeving kan meeprofiteren van de opbrengsten van het windpark.

De opbrengsten kunnen bijvoorbeeld gebruikt worden om collectieve voorzieningen in de openbare ruimte te financieren of verdeeld worden onder de gemeenschap door middel van deelneming in een energiecoöperatie. Hierdoor zal de omgeving een positievere houding aannemen ten aanzien van de komst van een windpark. Provinciale Staten dienen bij de vastlegging vervolgens een keuze te maken welke locaties het meest geschikt zijn op basis van het planMER, en welke locaties het meest wenselijk zijn in termen van draagvlak. Indien de Provincie bevoegd gezag is, zal er in de ontwikkelingsfase wederom een participatieproces moeten plaatsvinden dat de Provinciale besluitvormingsprocedure volgt. Het projectMER-onderzoek dient hieraan gekoppeld te worden. Het is wederom van belang de betrokken gemeente(n) hier zo goed mogelijk in te betrekken. Om voortijdige fixatie op een bepaalde probleem/oplossingscombinatie te voorkomen, dienen de ontwikkelaar en de Provincie, op basis van de inbreng van de omgeving, verschillende opties voor de inrichting van het windpark en financiële participatie aan de overige stakeholders voor te leggen. Dit werkt beter dan de omgeving met alternatieven te laten komen voor hun eigen voorstellen. De ontwikkelaar en de Provincie dienen daarbij wel te streven naar volledige transparantie, door de gemaakte keuzes aan de overige stakeholders uit te leggen.

Het voornemen voor een besluit over de vergunningverlening en de locatie dienen door Provinciale Staten niet kenbaar gemaakt te worden voor aanvang van het participatieproces. Dit vormt een stimulans voor de ontwikkelaar om zoveel mogelijk draagvlak te creëren. Dit impliceert dat hij in een hogere mate aan de omgeving tegemoet zal moeten komen, waardoor de weerstand in de omgeving minder zal zijn en de kans op langslappende procedures bij de Raad van State kleiner is. De mogelijkheid om een PIP op te stellen kan worden ingezet om druk op een gemeente te leggen mee te werken aan de realisatie van een windpark. De Provincie dient zich echter wel goed te realiseren, dat uit dit onderzoek is gebleken dat het daadwerkelijk overgaan tot het opstellen van een PIP, zeer negatieve effecten vanuit de gemeente sorteert met betrekking tot het Provinciale participatieproces. Het verdient daarom de aanbeveling dit alleen in de uiterst noodzakelijke gevallen te doen. Daarnaast dient de Provincie zich goed te realiseren dat de in deze aanbeveling omschreven aanpak tijdrovender is dan de traditionele aanpak. Het verdient dan ook de aanbeveling om zo vroeg mogelijk te beginnen met het zetten van stappen om deze aanpak te realiseren. Daar staat tegenover dat de verminderde mate van weerstand (bij zowel gemeenten als omwonenden) als gevolg van deze aanpak weer tijdwinst oplevert.

## 7.2 Aanbeveling 2: Ondersteuning en facilitering

### **Zorg voor ondersteuning en facilitering voor de deelnemers**

Om stakeholders, en dan met name burgers, op een zo adequaat en effectief mogelijke wijze bij het participatieproces te betrekken, verdient het de aanbeveling om ondersteuning voor hen in te schakelen. De Provincie (of een ander bevoegd gezag) dient de kosten hiervoor te dragen. Een participatieproces draait immers om de (belangen)inbreng van stakeholders in een besluitvormingsprocedure ten aanzien van een beleidsvraagstuk. Indien deze kosten voor rekening komen voor van een initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar, bestaat het gevaar dat hij deze ondersteuning om logische redenen gaat minimaliseren. Deze ondersteuning dient gevormd te worden door een specialist die kennis en ervaring heeft van zaken met betrekking tot het project, de wettelijke onderzoeken, de besluitvormingsprocedures en (de werking van) participatieprocessen. Deze ondersteuning dient gedurende het gehele participatie- en besluitvormingsproces beschikbaar te zijn. Om de burgers zo goed mogelijk voor te bereiden op hun deelname aan het proces, dient deze ondersteuning ruim voor aanvang van proces ingeschakeld te worden. Indien daar om wat voor reden dan ook geen tijd meer voor is, kan de Provincie er ook voor kiezen om de specialist als belangenvertegenwoordiger namens de omwonenden aan het proces te laten deelnemen. Dit sluit

beter aan bij het specialisme van de Provincie, ontwikkelaars c.q. initiatiefnemers, onderzoekers en maatschappelijke partners.

Deze vertegenwoordiger stippelt dan in overleg met de burgers, op basis van hun wensen en behoeften, een strategie uit om hun belangen zo goed mogelijk te kunnen dienen. Daarnaast kan deze specialist de burgers helpen met het controleren van informatie die door de overige stakeholders ingebracht wordt. Er is ook een taak weggelegd voor deze specialist als het gaat om de begeleiding van de burgers bij de besluitvormingsprocedures en MER-onderzoeken. Om de belangen van de burgers optimaal te kunnen dienen is het een absoluut vereiste dat deze specialist uit de omgeving van het project afkomstig is, dan wel bekend is met de omgeving waar het project plaatsvindt. De Provincie dient deze specialist en de burgers van alle noodzakelijke informatie en uitleg te voorzien, over zowel de besluitvormingsprocedures als het gevoerde Provinciale beleid, en de rol van de Raad van State bij eventuele beroepszaken. Dit geldt ook voor de onderzoekers en initiatiefnemers c.q. ontwikkelaars, met betrekking tot de onderzoeksprocedures en de randvoorwaarden van een project. De keuzes en besluiten die hierin gemaakt zijn dienen uitgelegd te worden, voor zover de omgeving daar niet in betrokken is geweest. Als de Provinciale communicatie en interactie een te grote druk legt op de inhoudelijk betrokken ambtenaren, dient de Provincie een aparte afdeling op te richten die verantwoordelijk is voor de begeleiding van participatieprocessen en stakeholders. Deze ambtenaren begeleiden de participatietrajecten op deze punten in procesmatige zin, in samenwerking met de betrokken ambtenaren die een inhoudelijke rol vervullen in het proces. Specialist en generalisten vullen elkaar hiermee aan in het proces.

### 7.3 Aanbeveling 3: Compleet participatieproces

#### **Zorg voor een compleet, transparant, open en eerlijk participatieproces**

Een participatieproces dient van begin tot eind onder voorzitterschap van een onafhankelijk procesbegeleider te staan, ook wanneer er participatie plaats vindt waarbij het bevoegd gezag formeel gezien geen rol meer speelt. De Provincie kan hier bij de initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar op aan dringen, bijvoorbeeld via de anterieure overeenkomst. Discussies over de onafhankelijkheid en belangenvermenging van de Provincie worden hiermee voorkomen. De Provincie dient de doelstelling van een klankbordgroep strak af te bakenen en hier verder niet meer van af te wijken. Hier dient de Provincie gedurende het proces strak op te sturen. Op deze wijze wordt de procesbegeleider (die een onafhankelijke en faciliterende rol dient in te nemen) ontzien, waardoor de kans op discussies over zijn of haar functioneren verkleind wordt. Discussies over besluiten die in een eerder stadium en zonder betrokkenheid van de omgeving zijn genomen, dienen dan ook voorafgaand aan het proces gevoerd te worden. Er dient dan ook een redelijke tijdsperiode te zitten tussen een genomen besluit en de start van het participatieproces, zodat de Provincie zich voor de gemaakte beleidsmatige keuzes kan verantwoorden en er meer acceptatie zal zijn voor deze besluiten, voordat het proces begint. Discussies over de doelstelling van het proces kunnen voorkomen worden door de stakeholders hierin te betrekken of in elk geval de totstandkoming van de doelstelling uit te leggen, voorafgaand aan de start van het proces. Dit kan eventueel onder begeleiding van een procesbegeleider.

In het proces dient voortdurend terugkoppeling aan de stakeholders plaats te vinden, over wat er met de input wel of niet gedaan wordt, om discussies bij de uiteindelijke resultaten te voorkomen. De stakeholders dienen in staat gesteld te worden om de resultaten te controleren, en hier eventueel op- of aanmerkingen en aanvullingen bij te plaatsen. Dit dient een taak van de procesbegeleider te zijn. Als de Provincie deze taak op zich neemt, zal er discussie over de dubbele rol van de Provincie ontstaan. De Provincie heeft immers naast de taak om belangen af te wegen ook een eigen belang te dienen, namelijk de uitvoering van haar taakstelling in beleidsmatige zin. De

Provincie dient daarentegen wel aan te geven hoe de uitkomsten van een participatieproces van invloed zijn geweest op de besluitvorming van Provinciale Staten, en hoe de belangen daarin zijn afgewogen. Deze nazorg dient een integraal onderdeel te zijn van een participatieproces. De omgeving dient tot op zekere hoogte betrokken te worden bij de uitvoering van de door de Provincie genomen besluiten. Indien daar aanleiding voor is zal de Provincie bij deze uitvoering opnieuw met de omgeving moeten samenwerken. In het geval van de realisatie van een windpark, valt hierbij vooral te denken aan de monitoring van milieu- en geluidseffecten en eventuele gezondheidsonderzoeken in de omgeving.

Om te bepalen wie in aanmerking komt om deel te nemen aan een participatieproces dient de Provincie, eventueel in samenwerking met de procesbegeleider, een omgevingsanalyse uit te voeren. Hierin wordt vooral gekeken naar wat er in een gebied en in een gemeenschap speelt. Hiermee komt veel informatie over (de belangen in) de omgeving naar voren, en de wijze waarop deze belangen met elkaar verband houden. Deze informatie kan dan weer gebruikt worden voor een stakeholderanalyse. Dit levert een betere belangenvertegenwoordiging op dan alleen een stakeholderanalyse, omdat er meer welwillende actoren naar boven zullen komen. In tegenstelling tot de tegensbeweging, zullen zij zich niet snel uit zichzelf bij de Provincie melden om deel te nemen aan een participatieproces. Deze inzichten over de omgeving kunnen bovendien door de Provincie gebruikt worden bij haar belangenafweging, en de tactische wijze waarop de Provincie in het participatieproces opereert. Daarnaast helpt het de Provincie bij het maken van een keuze tussen het gebruik maken van bestaande structuren (bijvoorbeeld dorpsverenigingen) of het gebruik maken van een nieuw op te zetten structuur, zoals een bewonersplatform, om de belangen van de stakeholders te laten vertegenwoordigen in het proces. Het is voor de Provincie van groot belang om voorafgaand en tijdens het proces, te controleren of alle stakeholders en belangen bereikt zijn.

#### 7.4 Aanbeveling 4: Spelregels

##### **Zorg voor vooraf opgestelde spelregels**

Er dienen voorafgaand aan een participatieproces spelregels en afspraken te worden opgesteld, in samenspraak met de betrokken stakeholders. Het is verstandig dit te doen onder voorzitterschap van een procesbegeleider, die als onafhankelijke partij ook op naleving van deze afspraken toeziet. Door de tot stand gekomen afspraken te ondertekenen committeren alle stakeholders zich tot naleving. Deze afspraken hebben betrekking op de wijze waarop er binnen en buiten het proces met elkaar omgegaan wordt. Hierbij valt te denken aan de toon waarop er met elkaar gecommuniceerd wordt. Deze dient zakelijk, vriendelijk en respectvol te zijn. Om te voorkomen dat participanten elkaar gaan bestoken met telefoongesprekken, e-mails en brieven dienen er ook afspraken gemaakt te worden over de mate waarin, en de momenten waarop er gecommuniceerd wordt. Ook zullen er afspraken gemaakt moeten worden over een redelijke termijn waarin men een reactie kan verwachten. Het verdient ook de aanbeveling om afspraken te maken met betrekking tot de beperking van het indienen van WOB-verzoeken. In ruil hiervoor kan de Provincie bijvoorbeeld een bindende afspraak maken om de overige stakeholders van informatie te garanderen. De Provincie dient vooraf afspraken te maken over de verdeling van taken en rollen in het proces. Zo dient men met de ontwikkelaar c.q. initiatiefnemer en het onderzoeksbureau de taken te verdelen als het gaat om het uitleggen van besluitvormingsprocedures, projectinformatie, de onderzoeksprocedures en de gehanteerde onderzoeksmethodologie. Daarnaast dient helder te zijn wie als initiatiefnemer c.q. ontwikkelaar verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van draagvlak. Er dienen schriftelijke afspraken gemaakt te worden over welke informatie wel, en welke vertrouwelijke informatie niet gedeeld wordt met de overige stakeholders. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bedrijfsgevoelige informatie van de ontwikkelaar, gesprekken tussen de procesbegeleider en omwonenden,

gesprekken tussen ambtenaren en Gedeputeerden en onderhandelingen tussen de Provincie en de ontwikkelaar over een op te stellen participatieplan.

Er zullen in het participatieproces ook gesprekken plaatsvinden, waarvan het handig kan zijn om de inhoud van deze gesprekken geheim te houden, om bijvoorbeeld het onderhandelingsproces niet te verstoren. Het is van belang dat aan elkaar uitgelegd wordt waarom bepaalde informatie niet gedeeld kan worden. De participanten dienen zo transparant mogelijk te zijn, om onderling wantrouwen te voorkomen. Tijdens participatieprocessen is het eerder regel dan uitzondering dat er onbetrouwbare, opruiende en gemanipuleerde berichten verspreid worden via de (social) mediakanalen. Deze berichten hebben ten doel wantrouwen te creëren en andere betrokkenen in een kwaad daglicht te stellen. Hiermee wordt ingespeeld op de emotie die aanwezig is rondom grote infrastructurele projecten. Deze tactiek komt vooral voor bij de tegenbewegingen, maar uit dit onderzoek is ook gebleken dat Gedeputeerden gebruik maken van een negatief frame. Er dienen daarom afspraken gemaakt te worden over de wijze waarop er over andere betrokken partijen gecommuniceerd wordt naar de buitenwereld. Een ander zeer belangrijk onderdeel van deze afspraken heeft betrekking op het primaat van de politiek. De Provincie dient afspraken te maken met gemeenten over de verdeling van hun rollen, taken en posities in het proces, en de wijze waarop deze bestuurslagen zich, zowel binnen als buiten het proces, onderling tot elkaar zullen verhouden. Daarnaast dient het voor alle deelnemers in het proces duidelijk te zijn dat de uiteindelijke besluiten door het gekozen orgaan van het bevoegd gezag genomen wordt, en welke rol van de Raad van State daarin kan spelen. Op voorhand dient daarom in afspraken vastgelegd te worden hoe het participatieproces zich tot de besluitvormingsprocedure en de Raad van State verhoudt, en op welke wijze de resultaten van het participatieproces worden meegenomen in de besluitvormingsoverwegingen en de toetsing van de bestuursrechter. Omdat het van belang is dat Provinciale Staten voor hun belangenafweging niet alleen zicht hebben op de uitkomsten, maar ook op het verloop van het proces, dienen de betrokken Provinciale ambtenaren als de Gedeputeerden, de Statenleden op zeer regelmatige basis en in zeer hoge mate, inhoudelijk bij het proces(verloop) te betrekken. Hiervoor dient de Provinciale ambtenaar in samenspraak met de betrokkenen een planmatige aanpak op te stellen, waarin de wijze waarop en de mate waarin deze betrokkenheid plaatsvindt is vastgelegd.

## 7.5 Aanbeveling 5: Koppeling onderzoek

### **Zorg voor een koppeling van onderzoek aan participatie en besluitvorming**

De wijze van wetenschappelijk onderzoek dient passend te zijn bij de fase van besluitvorming, en het daaraan gekoppelde participatieproces dient passend te zijn bij het doel van deze besluitvorming. Wanneer dit vertaald wordt naar het voorbeeld van de realisatie van windenergie, betekent dit dat bij een participatieproces, dat draait om het aandragen van de meest geschikte onderzoekslocatie(s) aan Provinciale Staten, een breed planMER-onderzoek uitgevoerd dient te worden. Een planMER-onderzoek naar een windlocatie levert onvoldoende fundament op voor de besluitvorming om een goed afgewogen keuze te kunnen maken. De bevindingen over locaties kunnen dan niet tegen elkaar afgewogen worden, en de aanwezigheid van betere alternatieven kan niet kan worden uitgesloten. Daarnaast zullen de discussies in het participatieproces, teveel op een detailniveau van een projectMER gevoerd gaan worden. Veel deelnemers zullen er echter geen genoegen mee nemen dat bepaalde onderzoeksvragen worden doorgeschoven naar de projectMER-fase. Bij een breed participatieproces, waarbij meerdere locaties door middel van een breed planMER onderzocht worden, ligt dat gevaar minder op de loer. Daarnaast zal een breed onderzoek tot meer draagvlak dan wel acceptatie leiden onder de stakeholders, omdat de mogelijkheid van betere alternatieven kan worden uitgesloten. Als een locatie, om wat voor reden dan ook, niet in samenhang met andere

locaties op geschiktheid onderzocht wordt, kan de Provincie er beter voor kiezen om een projectMER uit voeren. Discussies over het detailniveau worden hiermee vermeden, er komt meer informatie naar boven voor de besluitvorming en de randvoorwaarden voor eventuele compensatie of financiële participatie worden duidelijker. Dit past bovendien ook beter bij het idee van vroegtijdige participatie.

Om de ontwikkelaar c.q. initiatiefnemer te stimuleren om zoveel mogelijk rekening te houden met de input van de omgeving, is het van belang dat Provinciale Staten voorafgaand aan een participatieproces, niet hun voornemen voor een besluit kenbaar maken, bij een bepaalde uitkomst van de MER-onderzoeken. Dit voorkomt dat de onderhandelings- en uitgangspositie van de overige stakeholders ten opzichte van de ontwikkelaar c.q. initiatiefnemer op voorhand al verzwakt wordt. Het verdient de aanbeveling dat de planMER-onderzoeken naar geschikte locaties, en de daaraan gekoppelde participatie- en besluitvormingsprocessen, niet gelijktijdig lopen met de projectMER-onderzoeken in het kader van de vergunningverlening. De discussies over de locaties zullen in dat geval de discussies over de inrichtingsmogelijkheden, (financiële) compensatie en (financiële) participatie gaan overheersen, zeker in het geval wanneer er op voorhand al een besluit kenbaar is gemaakt door Provinciale Staten over vastlegging van de locatie. Daarnaast leidt dit tot weerstand, waardoor bepaalde stakeholdersgroepen in grote mate zullen weigeren om (constructief) mee te doen aan het proces en men input voor de wetenschappelijke onderzoeken naar bijvoorbeeld inrichtingsmogelijkheden misloopt. Idealiter volgen deze onderzoeken en procedures elkaar op; de acceptatie voor de locatie zal in dat geval groter zijn alvorens het projectMER begint. Indien daar door tijdsdruk geen tijd meer voor is, dient er gelijktijdig een apart “breed” participatieproces te lopen over het brede planMER-onderzoek, naast het “smalle” participatieproces over het projectMER. De discussies over de locatie worden daarmee gescheiden van de discussies over inrichtingsmogelijkheden en andere relevante zaken. De mate van acceptatie van de onderzoeksbevindingen en de daarop gebaseerde besluiten zal dan wellicht hoger liggen. Het is van belang dat de stakeholders inzicht en kennis hebben over de MER-procedures, de onderzoeksmethodologie en de wijze van onderzoeken. Hierin ligt een taak voor het onderzoeksbureau weggelegd.

Om te voorkomen dat mensen uit de tegenbeweging in staat gesteld worden om wantrouwen richting het onderzoeksbureau te creëren, dient de Provincie de onderzoeksbureaus te screenen op basis van de activiteiten waarbij ze betrokken zijn. De Provincie kan overwegen om van bepaalde onderzoeksbureaus af te zien, als blijkt dat zij, terecht of onterecht, van vermeende belangenverstremgeling beticht kunnen worden. Daarnaast dient de Provincie op voorhand met de stakeholders af te spreken, in welke mate eventuele aanvullende onderzoeken, input en parameters, die buiten het bereik van de MER-onderzoeken vallen, een rol zullen krijgen in het participatieproces en de besluitvorming. Met een omgevingsanalyse in de omgeving van het project kunnen deze aanvullingen, op basis van relevantie, in kaart gebracht worden. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van participatie, dat zoveel mogelijk informatie opgehaald dient te worden uit de stakeholders en de omgeving, in het kader van integrale afwegingen en besluitvorming. Op basis van deze synthese van nieuwe en verrijkte informatie kunnen veel leerpunten gehaald worden, die leiden tot nieuwe inzichten ten aanzien van het beleidsvraagstuk en de werking van participatieprocessen. Het is dan ook van het grootste belang dat de Provincie evaluatiemomenten inbouwt, zowel tijdens als na het proces. Daarnaast is het van belang dat de Provincie en procesbegeleider terugkoppelen aan de stakeholders, wat er met de levering van input aan de onderzoeken is gedaan, en hoe dit heeft doorgewerkt in de uiteindelijke resultaten en besluiten. Om stakeholders op effectieve en adequate wijze aan het wetenschappelijke deel van het proces deel te nemen, is het van belang dat zij een ruime voorbereidingstijd krijgen om zich te verdiepen in het dossier, het project en de uit te

voeren MER-onderzoeken. Als hier geen tijd voor is, of de achterstelling in kennis- en informatiepositie blijkt onoverbrugbaar, dient op kosten van de Provincie, vertegenwoordiging dan wel ondersteuning van een lokale specialist voor de desbetreffende stakeholder(groepen) ingezet te worden. Dit dient voorafgaand, of in elk geval zo vroeg mogelijk in het proces te gebeuren. Bijkomend voordeel is dat diegene de informatie voor de stakeholders kan controleren, waardoor zij eerder geneigd zullen zijn de onderzoeksbevindingen en -resultaten te dragen.



## Bibliografie

Baas, de J. & Sande, van der R. (2017, 14 februari). *GS brief aan Provinciale Staten*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Berg, B. & Lune, H. (2014). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Harlow: Pearson Education Limited.

Bosch & Van Rijn (2016). *Windpark Spui Provinciaal Inpassingsplan*. Amersfoort: ADC ArcheoProjecten.

Bruijn, de H., Heuvelhof, ten E. & Veld, in 't R. (2016). *Procesmanagement over procesontwerp en besluitvorming*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (2017, 24 januari en 14 februari). *Nota van Toelichting bij ontwerp partiële herziening Visie Ruimte en Mobiliteit onderdeel Windenergie*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Croes, W. (2014). *Bekendmaking Wet Milieubeheer en Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Graaf, de F. (2017). *Omgevingswet: kansen voor maatschappelijke ontwikkeling*. Geraadpleegd via: [<http://www.jso.nl/verhalen/omgevingswet-kansen-maatschappelijke-ontwikkeling/>] (20 augustus 2017).

Comité De Balij Windmolenvrij!, a, (2016). *Tijdljn Balij Windmolen Vrij 2015/2016*. Geraadpleegd via: [<http://www.balij-windmolen-vrij.nl/tijdljn>] (4 april 2018).

Comité De Balij Windmolenvrij!, b, (2016). *Foto's en natuurwaarden van het gebied*. Geraadpleegd via: [<http://www.balij-windmolen-vrij.nl/fotos-gebied>] (12 juni 2018).

Dirks, B. in de Volkskrant (2019, 11 maart). *Provincies kunnen windmolens niet kwijt: 'Als ze er komen, krijgen we oorlog'*. Geraadpleegd via: [<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/provincies-kunnen-windmolens-niet-kwijt-als-ze-er-komen-krijgen-we-oorlog~ba04fef8/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>] (15 augustus 2019).

Herold, M. (2007). *Management in netwerken*. Geraadpleegd via: [<http://www.managementissues.com/index.php/organisatiemanagement/76-management/735-management-in-netwerken>] (17 november 2018).

Hilgersom, J. & Smit, J. (2015). *Reactie op concept Brede MER windenergie Korendijk*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Informatiepunt Omgevingswet (2017). *Inspiratiegids Participatie Omgevingswet*. Geraadpleegd via: [<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/thema/participatie/inspiratiegids/>] (21 augustus 2017).

Klein-Piershil BV (2016). *Participatieplan Windpark Spui*. Geraadpleegd via: [<https://www.windparkspui.nl/sites/default/files/Participatieplan%20Windpark%20Spui.pdf>] (10 juli 2019).

Klijn, E. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.

Klijn, E., Koppenjan, J., Termeer, K. (1993). Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken. *Beleid en maatschappij*, 5, 230-243.

Nota van Toelichting Omgevingsbesluit (2016). *Participatie*. Geraadpleegd via: [<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/besluiten/2016/07/01/omgevingsbesluit>] (14 juni 2016).

Onnink, G. in Algemeen Dagblad (2017, 9 februari). *Windmolens bij Balijbos en Delft van de baan*. Geraadpleegd via: [<https://www.ad.nl/delft/windmolens-bij-balijbos-en-delft-van-de-baan~afa6edd9/>] (4 april 2018).

Pondera (2019). *Milieueffectrapportage (MER)*. Geraadpleegd via: [<https://ponderaconsult.com/milieueffectrapportage/>] (4 juli 2019).

Programmteam Omgevingswet, Provincie Zuid-Holland (2015). *Programmaplan Implementatie Omgevingswet 2015-2018*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Provinciale Staten van Zuid-Holland (2013). *Nota van beantwoording en wijziging Actualisering Provinciale Structuurvisie en Verordening Ruimte 2012*. Geraadpleegd via: [<http://www.tegenwindturbinesaanhetspui.nl/wp-content/uploads/2013/05/Nota-beantwoording.pdf>] (19 juni 2018).

Provincie Zuid-Holland, a, (2018). *Windenergie Korendijk*. Geraadpleegd via: [<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/windenergie/windenergie-0/>] (4 april 2018).

Provincie Zuid-Holland, b, (2019). *Windenergie*. Geraadpleegd via: [<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/windenergie/>] (4 juli 2019).

Provincie Zuid-Holland, c, (2019). *Participatie*. Geraadpleegd via: [<https://www.zuid-holland.nl/actueel/participatie/>] (5 juli 2019).

Provincie Zuid-Holland, d, (2019). *Samen aan de slag*. Geraadpleegd via: [<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/samen-slag/>] (5 juli 2019).

Provincie Zuid-Holland, e, (2019). *Instrument Participatiekompas*. Geraadpleegd via: [<https://www.zuid-holland.nl/actueel/participatie/participatiekompas>] (7 juli 2019).

Rijksoverheid (2017). *Beleid ruimtelijke ordening*. Geraadpleegd via: [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/inhoud/beleid-ruimtelijke-ordening>] (14 februari 2017).

Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (2012). *Inspraakreactie Hoorzitting Actualisering Provinciale Structuurvisie 2012*. Geraadpleegd via: [<http://www.tegenwindturbinesaanhetspui.nl/wp-content/uploads/2013/05/Bijlagen-versl.-hoorzitting-191212.pdf>] (19 juni 2018).

Staatsbosbeheer (2018). *Over de Balij*. Geraadpleegd via: [<https://www.staatsbosbeheer.nl/natuurgebieden/de-balij/over-de-balij>] (12 juni 2018).

Steen, van der M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, van O. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen - Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB & PBL.

Steen, van der M., Scherpenisse, J. & van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Stichting tegen WindTurbines aan het Spui (2018). *Doelstelling*. Geraadpleegd via: [<http://www.tegenwindturbinesaanhetspui.nl/doelstelling/>] (18 juni 2018).

Swanborn, P. (2013). *Case studies. Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Ten Thij, F. (2016), a. *Advies klankbordgroep windenergie de Balij*. Delft: FTT Procesontwikkeling BV.

Ten Thij, F. (2016), b. *Eindverslag participatieproces Provinciaal Inpassingsplan Windpark Korendijk*. Delft: FTT Procesontwikkeling BV.

Tijmstra, J. & Boeije (2011). *Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Verhoest, K., Legrain, A. & Bouckaert, G. (2003). *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*. Brussel: Academia Press.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Windpark Spui, a, (2018). *Welkom bij Windpark Spui*. Geraadpleegd via: [<https://www.windparkspui.nl/>] (12 juni 2018).

Windpark Spui, b, (2018). *Participeren*. Geraadpleegd via: [<https://www.windparkspui.nl/participeren>] (18 juni 2018).

## Bijlage 1: Omschrijving tijdlijn de Balij

### **Juli 2014: Staatsbosbeheer draagt de Balij aan**

Staatsbosbeheer dient een zienswijze in op de ontwerp-Visie Ruimte en Mobiliteit. Het gaat om een verzoek om de Balij als locatie voor windturbines op te nemen in de VRM. Het College van Gedeputeerde Staten staat hier positief tegenover. Na een amendering vanuit Provinciale Staten wordt de locatie niet in de definitieve VRM opgenomen. Volgens Provinciale Staten is er onvoldoende zicht op de gevolgen van windturbines in de Balij om een besluit te kunnen nemen. Nader onderzoek wordt noodzakelijk geacht.

### **25 augustus 2015: Brief aan Gemeente Pijnacker-Nootdorp over het onderzoek naar de Balij**

Gedeputeerde Staten laten per brief aan het College van B&W van Pijnacker-Nootdorp weten dat men een planMER-onderzoek zal laten uitvoeren naar de haalbaarheid van windenergie in de Balij. Doel van dit onderzoek is om vast te stellen of de Balij aangewezen kan worden als locatie voor windenergie in de partiële wijziging van de Verordening Ruimte 2014 en het Programma Ruimte. Het planMER-onderzoek zal aan de hand van het Startdocument planMER meelopen in de komende partiële herziening VRM (2016). Gedeputeerde Staten laten weten dat omwonenden, belanghebbenden en medeoverheden betrokken zullen worden bij het onderzoek en het proces en dat Provinciale Staten uiteindelijk zullen beslissen of locatie wordt opgenomen in de herziende VRM.

### **December 2015: Brief Provincie Zuid-Holland aan omwonenden over het onderzoek**

De Provincie Zuid-Holland deelt per brief aan een groep omwonenden mee dat locatie A12/deBalij aangemerkt is als onderzoekslocatie voor de mogelijke plaatsing van windturbines. Er volgt een zienswijze termijn. De locatie staat verkeerd ingetekend op de kaart in het Startdocument planMER. Bovendien hebben grote groepen omwonenden in Zoetermeer geen brief ontvangen. De Gemeente Zoetermeer en de omwonenden in Zoetermeer voelen zich door de Provincie gepasseerd door deze gang van zaken. Het College van B&W stuurt hier een brief over naar Staatsbosbeheer en laat de Provincie per brief weten dat de voorbereidingswijze van het proces tekort schiet. De Provincie de verlengt de zienswijzentermijn met vier weken en organiseert een extra informatieavond in Zoetermeer.

### **Januari 2016: Zienswijzen ingediend op Startdocument planMER**

Omwonenden dienen hun zienswijze op het Startdocument planMER op 5 januari 2016 in. De gemeente Pijnacker-Nootdorp (waar de Balij in ligt) dient een zienswijze in bij de Provincie op het Startdocument planMER, waarin zij laat weten dat de gemeenteraad de bouw van windturbines op haar grondgebied niet zal goedkeuren en dat de gemeente de Onderzoeksuitkomsten afwacht.

### **8 februari 2016: Hoorzitting klachtencommissie van de Provincie over de procedurefouten**

De klacht die actiegroep “de Balij WindmolenVrij!” heeft ingediend wordt behandeld. De klacht wordt door de Commissie ongegrond verklaard. De Provincie heeft haar procedurefouten naar het oordeel van de Commissie in afdoende mate hersteld en tevens haar excuses aangeboden voor de gang van zaken. Daarnaast is er een extra informatiebijeenkomst in Zoetermeer georganiseerd. De actiegroep gaat niet tegen dit besluit in beroep.

### **28 maart 2016: Gesprek betrokken gemeenten en Provincie over de bezwaren tegen de Balij**

Er vindt een gesprek plaats tussen de wethouders van de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer met het Provinciehoofd Staatsbosbeheer. Het doel van dit gesprek is om de bezwaren van de gemeenten over windenergie in de Balij bij de Provincie onder de aandacht te brengen.

**19 april 2016: Overleg Actiegroep en Zuid-Hollandse Natuur- en Milieufederatie**

Er vindt een overleg plaats tussen de actiegroep en de Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland. Het gaat in dit gesprek over de rol en standpunten van de Federatie ten aanzien van het project.

**22 april 2016: Gesprek actiegroep en voorzitter Commissie MER over de toetsing van het MER**

Er vinden gesprekken plaats tussen de actiegroep en de voorzitter van de Commissie MER over de wijze waarop het planMER door de Commissie getoetst zal worden.

**23 april 2016: Gesprek actiegroep en projectleider Windenergie over de te volgen procedure**

De actiegroep stelt samen met de projectleider Windenergie van de Provincie Zuid-Holland een concreet uitgewerkte procedure op voor de besluitvorming omtrent de Balij.

**April 2016 en verder: Omwonenden leggen contact met Statenleden en starten een tegen-lobby**

De actiegroep legt in deze periode contact met Statenleden van alle Provinciale fracties met het doel ze aan haar kant te krijgen.

**8 juni 2016: Inspraak Commissievergadering Provinciale Staten/klankbordgroep wordt ingesteld**

De actiegroep maakt gebruik van de inspraakmogelijkheden door op de vergadering van de Commissie Ruimte en Leefomgeving van de Provinciale Staten in te spreken. Ook woordvoerders van de betrokken gemeenten, lokale natuur- en milieuorganisaties, omwonenden en gebruikers van de Balij spreken in. De betrokken Gedeputeerde is ook bij deze vergadering aanwezig. De Statencommissie dringt aan op het instellen van een aparte klankbordgroep voor de Balij, om zo een vergelijkbaar proces met de regio Rotterdam tot stand te brengen.

**29 juni 2016: Vergadering Provinciale Staten over voortzetting onderzoek**

Provinciale Staten beslissen na een beraadslaging van drie uur om door te gaan met het planMER-onderzoek naar de haalbaarheid van windturbines in de Balij. De moties om de Balij als onderzoekslocatie af te voeren halen geen meerderheid. De coalitiepartijen in Provinciale Staten geven aan dat men aan de hand van de uitkomsten van de onderzoeken een politieke afweging maakt om al dan niet door te gaan met de Balij.

**13 september 2016: Eerste bijeenkomst klankbordgroep**

De klankbordgroep komt vier keer bijeen: 13 september, 29 september, 27 oktober en 3 november 2016. De Provincie wil met de klankbordgroep het draagvlak voor windturbines in de Balij in kaart brengen. De klankbordgroep zal een advies uitbrengen aan Gedeputeerde Staten over de vraag of het onderzoek naar windturbines in de Balij naar een volgende fase (projectMER) getrokken kan worden door de locatie in de VRM op te nemen. De doelstelling van de klankbordgroep is het delen van informatie en het inventariseren van de belangrijkste argumenten en feiten vanuit het perspectief van de deelnemers.

**29 september 2016: Tweede Bijeenkomst klankbordgroep**

**27 oktober 2016: Derde Bijeenkomst klankbordgroep**

### **3 november 2016: Vierde Bijeenkomst klankbordgroep**

### **23 november 2016: Presentatie advies klankbordgroep aan de Gedeputeerde**

Het advies van de klankbordgroep over het al dan niet doorzetten van het onderzoek naar de haalbaarheid van windturbines aan de Balij wordt aan de Gedeputeerde gepresenteerd. Omdat men in de klankbordgroep niet nader tot elkaar is gekomen brengen de coalities in de klankbordgroep afzonderlijk een advies uit met de daar bijbehorende argumentaties.

### **24 januari 2017: Vaststelling ontwerp-partiële herziening VRM met daarin de Balij**

Gedeputeerde Staten stellen het ontwerp-partiële herziening VRM vast, waarin de Balij samen met de locatie in Delft is opgenomen. Dit komt er op neer dat Gedeputeerde Staten door willen met het onderzoek naar de haalbaarheid van windturbines in de Balij.

### **8 februari 2017: Provinciale Staten brengen negatief advies uit aan Gedeputeerde Staten**

De Provinciale Statencommissie Ruimte en Leefomgeving adviseert Gedeputeerde Staten om de Balij, samen met de locatie in Delft, af te laten vallen in het ontwerp-partiële herziening VRM. De Provinciale Statencommissie adviseert daarentegen wel om beide locaties in de toekomst te laten toetsen aan de hand van de criteria in de zogeheten Plaatsingsvisie, waaronder het draagvlakcriteria (omwonenden en direct betrokkenen). De Commissie stuurt hiermee aan op een spoedige herziening van het beleidskader voor windenergie. De toekomst zal uit moeten wijzen of de Balij deze toets der criteria zal kunnen doorstaan. Het advies van de Commissie komt er op neer dat het onderzoek naar de haalbaarheid van windturbines in de Balij wordt voorlopig opgeschort.

### **14 februari 2017: Gedeputeerde Staten schrappen de Balij uit ontwerp-partiële herziening**

Gedeputeerde Staten laat per brief aan Provinciale Staten weten dat men naar aanleiding van het advies van Provinciale Staten zowel de Balij als de locatie in Delft schrapt uit de ontwerp-partiële herziening VRM. Beide locaties zullen getoetst worden aan de hand van de criteria in de Plaatsingsvisie die door Provinciale Staten opgesteld zullen worden.

## Bijlage 2: beschrijving standpunten actoren Windpark de Balij

### **Standpunt Groep 1: Omwonenden, lokale natuurorganisaties, gebruikers**

Groep 1 is faliekant tegen de aanwijzing van de Balij als ontwikkelingslocatie van windenergie omdat men de locatie ongeschikt en ongewenst acht. De windlocatie zou te dicht bij huizen komen te liggen en daarnaast de natuur en recreatiemogelijkheden in het gebied aantasten. Daarnaast heeft de groep grote moeite met de werkwijze van de Provincie Zuid-Holland ten aanzien van de Balij. Volgens hen heeft de Provincie de betrokken omwonenden, lokale natuurorganisaties, gebruikersgroepen en de betrokken gemeenten gepasseerd en is de Provincie daardoor onbekend met de waarde van het gebied. Bovendien betwisten zij de onafhankelijk van onderzoeksbureau Pondera, hun wijze van onderzoeken en hun onderzoeksbevindingen. Volgens hen zullen alle onderzoeken die er (in de toekomst) uitgevoerd worden uitwijzen dat de Balij een ongeschikte locatie is.

### **Standpunt groep 2: Initiatiefnemers**

Staatsbosbeheer is de grondeigenaar en de beheert in opdracht van de Provincie het terrein van natuurgebied de Balij. Het gebied heeft geen natuurbeschermingsstatus en Staatsbosbeheer ontvangt derhalve geen overheidssubsidie voor het beheer van het gebied, dat per jaar 80 000 euro kost. Staatsbosbeheer ziet in windenergie de oplossing van dit financieringsvraagstuk, en heeft locatie de Balij bij de Provincie aangedragen als onderzoekslocatie voor de VRM. De initiatiefnemer is van mening dat de Balij een geschikte locatie is voor windenergie, en dat realisatie van het windpark een bijdrage levert aan het behalen van de Provinciale energiedoelstelling, naast de oplossing van het financieringsprobleem. Deze boodschap is dan ook door de initiatiefnemers in de klankbordgroep uitgedragen. Om het maatschappelijk draagvlak voor windenergie in de Balij te vergroten heeft Staatsbosbeheer de Zuid-Hollandse Natuur- en Milieufederatie als mede-initiatiefnemer betrokken. Staatsbosbeheer heeft gedurende het proces de steun van de Provincie gemist, en stelt dat de Provincie Staatsbosbeheer in de rol van initiatiefnemer heeft proberen te manipuleren. Het financieringsvraagstuk is volgens Staatsbosbeheer onvoldoende naar voren gebracht door de Provincie.

### **Standpunt Groep 3: Gemeenten**

De Gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer zetten vraagtekens bij het voornemen om de Balij als locatie voor windenergie te onderzoeken. Zij hebben ernstige bezwaren tegen windturbines in de Balij maar nemen hun definitieve standpunten in op basis van de uitkomsten van de onderzoeken. De gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp heeft op voorhand al laten weten de bouw van windturbines op haar grondgebied niet te zullen goedkeuren. Het feit dat er in de klankbordgroep op planMER niveau werd gesproken, werd soms als lastig ervaren. Veel onduidelijkheden over het project worden hierdoor doorgeschoven naar de projectMER-fase, die nog niet aan de orde was. Waar men moeite mee had, was het feit dat alle correspondentie die men met de Provincie onderhield door omwonenden via WOB-onderzoeken werd opgevraagd. Hierdoor voelden ambtenaren zich gehinderd in hun werk. Volgens deze groep kende het proces een valse start in het voorproces, omdat de Provincie de omwonenden in Zoetermeer heeft gepasseerd bij de bekendmaking om locatie de Balij te onderzoeken op geschiktheid van windenergie. Daarnaast stond de locatie verkeerd ingetekend op de bijbehorende kaart.

### **Standpunt Groep overige deelnemers:**

Bestuur (Gedeputeerde Staten Zuid-Holland):

Gedeputeerde Staten was bestuurlijk verantwoordelijk voor de Balij. Men wijst erop dat het vraagstuk omtrent de Balij een lastig verhaal was voor Provinciale Staten, omdat de locatie los van de locaties in de regio Rotterdam meeliep in de VRM. Daarnaast was er sprake van een zeer actieve lobby bij de Statenleden door de voortrekker van actiecomité “de Balij Windmolenvrij!” om de locatie uit de VRM te halen. Zo werden tal van mensen binnen de Provincie door hem aangeschreven. Hierop is besloten deze communicatie te stroomlijnen door een centraal punt in te stellen waar zijn berichten binnenkomen. Voor de beantwoording van de berichten is een extra controle ingesteld, om zo de berichtgeving op te lijnen. Volgens Gedeputeerde Staten dient de Provincie in de toekomst in haar Provinciale beleid ruimte te geven aan initiatieven uit de gemeenschap; de Provinciale aanpak van locatie aanwijzingen in haar ruimtelijke beleid, zoals het geval was bij de Balij, leidt tot weerstand bij omwonenden. Hierdoor is een kleine groep tegenstanders in staat geweest het participatieproces in de klankbordgroep te gijzelen.

Politiek (Provinciale Staten Zuid-Holland):

Een lid van Provinciale Staten van Zuid-Holland stelt dat de Gedeputeerde, zonder na te denken en vrij willekeurig, de Balij heeft aangewezen als mogelijke locatie op het moment dat Staatsbosbeheer de Balij aandroeg. Zij verwijt de gedeputeerde marktwerking te hebben georganiseerd, en de belangen van de betrokken gemeenten en omwonenden te hebben gepasseerd, door de locatie “*er doorheen te jassen*”. Verder verwijt zij de Provincie een gebrek aan visie op het grotere geheel, naast verwaarlozing van haar intermediaire rol, en spreekt van een “wild west situatie” door het gebrek aan deugdelijk en afgewogen beleid met betrekking tot de Balij. De argumentatie van Staatsbosbeheer snijdt volgens haar geen hout, aangezien Staatsbosbeheer zelf degene was die het gebied in beheer wilde hebben. De locatiekeuze is volgens haar onbegrijpelijk, omdat de Provincie in het verleden veel geld heeft gestoken om van de Balij een natuur-en recreatiegebied te maken. Zij heeft dan ook aangedrongen op het instellen van een aparte klankbordgroep voor de Balij, in het kader van participatie aan de voorkant.

Ambtenarij (Provincie Zuid-Holland):

Men geeft aan dat gedurende het proces de Provincie door Staatsbosbeheer teveel in de rol van initiatiefnemer is geduwd, omdat Staatsbosbeheer de dialoog met boze omwonenden probeerde te vermijden. Staatsbosbeheer had veel eerder in het proces het financieringsvraagstuk op de agenda moeten zetten; dit kwam pas in de allerlaatste klankbord sessie aan de orde. Staatsbosbeheer was als beheersorganisatie te onzichtbaar. De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de Natuur- en Milieufederatie werd als ongelukkig beschouwd; een onafhankelijke adviespartij hoort in een klankbordgroep niet in de rol van mede-ontwikkelaar te zitten. Er is er bij tijd en wijle onprettig gecommuniceerd vanuit de omwonenden naar medewerkers van de Provincie. Er zijn toen afspraken gemaakt over de manier van communiceren. Ook in de klankbordgroep zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de partijen naar de achterban, maar ook onderling, communiceren. De communicatie omtrent de VRM-wijziging naar de betrokkenen wordt als “onduidelijk” aangemerkt.

Onderzoeksbureau Pondera:

Pondera is het onderzoeksbureau dat door de Provincie is ingehuurd om het planMER onderzoek uit te voeren. In het planMER onderzoek worden de milieueffecten van het windpark in kaart gebracht. Volgens Pondera heeft een groep omwonenden via de Provincie geprobeerd om Pondera uit het planMER te houden. Hun rol in de klankbordgroep is om tekst en uitleg te geven over de verrichte onderzoeken en om vragen van andere stakeholders hieromtrent te beantwoorden. Er is discussie ontstaan waarbij de opgestelde stukken van Pondera door omwonenden in twijfel werden getrokken. Soms werden medewerkers ook persoonlijk benaderd door deze omwonenden, al dan



niet met vragen over de planMER-procedure en de besluitvormingsprocedure als zodanig. Daarom werd afgesproken met de Provincie dat de communicatie met omwonenden via de Provincie zou lopen. Naast de bijeenkomsten van de klankbordgroep is er door de Provincie ook nog een aparte sessie georganiseerd, waarin de experts van Pondera met de experts van de lokale natuurorganisaties in dialoog traden om bepaalde onderwerpen verder uit te diepen.

Voorzitter klankbordgroep:

Volgens de externe voorzitter van de klankbordgroep (door de Provincie als onafhankelijk procesbegeleider aangesteld) is men in de klankbordgroep niet toegekomen tot het verbinden van doelstellingen van de stakeholders. Dit kwam doordat het conflict omtrent het project in die fase reeds geëscaleerd was. Deze voorgeschiedenis droeg de Provincie met zich mee toen er een klankbordgroep werd ingesteld naar aanleiding van de vraag of er draagvlak bestond om de Balij wel of niet op te nemen als windlocatie in de provinciale VRM. Hierdoor was er veel wrijving tussen de deelnemers in de klankbordgroep. Er is dan ook vooral geprobeerd om dat goed hanteerbaar te maken en de dialoog tussen de deelnemers tot stand te brengen.

REScoop NL:

Koepelorganisatie REScoopNL deelt kennis en kapitaal om lokale coöperaties te ondersteunen bij windprojecten. De organisatie is door Staatsbosbeheer en de Natuur- en Milieufederatie benaderd om het participatieproces rondom de Balij in een eventuele volgende fase vorm te geven. Men heeft in dat kader met de voorzitter van actiegroep “de Balij Windmolenvrij!” gesproken over de geschiedenis van het project, maar ook over hoe participatie in de toekomst vormgegeven zou kunnen worden. Men geeft aan dat de locatiekeuze voor windenergie vanuit de gemeenschap had moeten komen, en niet op initiatief van een partij als Staatsbosbeheer. Dit heeft een kleine groep tegenstanders de gelegenheid geboden om uit naam van de gehele gemeenschap te ageren tegen een besluit van de Provincie, terwijl er in de gemeenschap wellicht draagvlak had kunnen zijn voor windenergie in de Balij. Zo stelt men dat er in de klankbordgroep (waarin REScoop NL overigens zelf niet deelnam) te weinig stakeholders vertegenwoordigd waren, omdat deze door de tegenstand werden afgeschrikt en dat de klankbordgroep te laat werd ingesteld. Een klankbordgroep bood in dit stadium geen oplossing meer voor het gebrek aan draagvlak om de locatie in de VRM op te nemen. Volgens REScoop NL is het project in de Balij niet meer recht te trekken en dient de Provincie zich te focussen op andere locaties waar draagvlak is onder de gemeenschap.

## Bijlage 3: beschrijving standpunten actoren Windpark Spui

### **Standpunt omwonenden/(dorps)verenigingen/lokale natuur- en milieuorganisaties:**

De omwonenden van Locatie 50 en de dorpsverenigingen in Korendijk waren over het geheel genomen tegen de komst van het windpark. Een deel van hen probeerden met een juridische procedure bij de Raad van State de komst van het windpark tegen te houden. Het gaat dan met name om de leden van de stichting “Tegen windturbines aan het Spui” en hun aanhang. Zij wilden niet deelnemen aan het participatieproces op advies van een door hun ingeschakelde advocaat. Deze zou gesteld hebben dat als men niet deel zou nemen aan het proces er ook geen gedragen participatieplan tot stand zou komen. Hierdoor zou het project voortijdig stranden. Een ander deel van de bevolking, dat overigens ook tegen de komst van het windpark was, deed wel mee in het participatieproces om zo de belangen van de omwonenden te kunnen inbrengen voor het geval dat het project doorgang zou vinden. Zij beklagden zich over het feit dat het project feitelijk al vast lag op het moment dat het participatieproces begon waardoor er nauwelijks onderhandelingsruimte was. Overigens dient de kanttekening geplaatst te worden dat een groot deel van de lokale gemeenschap in Korendijk uit gereformeerde kerkgenootschappen bestaat. Zij leken zich geheel aan de discussie over het windpark te onttrekken en lieten hun stellingname ten aanzien van het windpark afhangen van het standpunt van hun kerkbestuur of lokale bestuurders van de SGP. De lokale natuur- en milieuorganisaties namen het standpunt in dat de schade aan de natuur en het landschap zoveel mogelijk beperkt diende te worden door hier met de inrichting van het windpark rekening te houden. Daarnaast vonden zij dat de opbrengsten van het windpark zoveel mogelijk gebruikt moesten worden ter versterking van de natuur en het landschap.

### **Standpunt Provincie Zuid-Holland/Klein-Piershil BV/onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn:**

Deze actoren waren van mening dat Windpark Spui op Locatie 50 gerealiseerd diende te worden, tenzij uit het gecombineerde MER-onderzoek zou blijken dat de locatie ongeschikt was. Volgens hen heeft de Gemeente Korendijk genoeg tijd gehad om alternatieve locaties aan te dragen en heeft de gemeente deze mogelijkheid nooit benut. De locatie is sinds 2003 meerdere malen in het Provinciale beleid opgenomen; deze besluiten werden vervolgens aan de gemeente gecommuniceerd. De gemeente heeft hierop geen actie ondernomen door alternatieve locaties naar voren te brengen, dan wel te laten onderzoeken, en stemde meermaals in met Locatie 50. Het gemeentelijke MER-onderzoek naar alternatieven kwam volgens deze actoren dan ook veel te laat, namelijk op het moment dat de Provincie aangaf niet meer van Locatie 50 af te zullen wijken. Zij verwijten de Gemeente Korendijk met het MER-onderzoek de Provinciale besluitvorming en het participatieproces gefrustreerd te hebben, door bij de bevolking van Korendijk ten onrechte de indruk te wekken dat de gemeente bevoegd gezag was. Het gemeentelijke MER zou gekleurd zijn, waardoor Locatie 50 ten onrechte als ongeschikt bestempeld werd. De bevolking van Korendijk dacht hierdoor dat de gemeente de realisatie van het windpark niet zou goedkeuren, en zagen daarom geen reden om deel te nemen aan het door de Provincie georganiseerde participatieproces. De tegenwerking van de Gemeente Korendijk valt volgens hen te verklaren door het feit dat de gemeenteraad onder grote druk stond van de bevolking om het windpark tegen te houden. Het feit dat Korendijk een kleine en hechte gemeenschap is met korte lijnen tussen de bevolking en de Raad speelde hierin een grote rol. Door de opstelling van de gemeenteraad pakte het bestuur van de Gemeente Korendijk volgens hen in onvoldoende mate haar rol in het participatieproces als het ging om de belangenbehartiging van de inwoners. Bij zowel Klein-Piershil BV, de Provincie en Bosch & Van Rijn zijn geluiden te horen dat er destijds een participatieproces had moeten plaatsvinden ten aanzien van de locatiekeuze, al wordt er ook op gewezen dat dat in die tijd nog niet gebruikelijk was.

**Standpunt Gemeente Korendijk:**

Deze gemeente verzette zich tegen de komst van het windpark op Locatie 50, en vond dat er andere en meer geschikte locaties in de Hoeksche Waard voorhanden waren om het windpark te realiseren. Er zijn binnen het bestuur van de gemeente echter ook geluiden te horen dat de gemeente in het verleden niet de verantwoordelijkheid heeft genomen om alternatieve locaties aan te dragen bij de Provincie, en zelf meerdere malen heeft ingestemd met de opname van Locatie 50 in het Provinciale beleid. De gemeenteraad heeft op dit punt eerst lange tijd besluiteloos opgetreden, om zich vervolgens tegen Locatie 50 te gaan verzetten. Hiermee heeft de gemeente zichzelf buitenspel gezet, dan wel buitenspel laten zetten door de Provincie. De gemeenteraad nam als standpunt in dat het primair de taak van de Provincie was om de belangen van de inwoners van Korendijk te behartigen, aangezien zij met het PIP het bevoegd gezag van de gemeente had overgenomen. Het ging dan niet alleen over het participatieproces maar ook de gesprekken met de compensatieplangroep. Volgens het bestuur van Korendijk had de Provincie meer moeten doen om de gemeente actief deel te laten nemen in de gesprekken met de compensatieplangroep. Daarnaast wordt er binnen de gemeente op gewezen dat Klein-Piershil BV niet of nauwelijks zaken wilde doen met de gemeente, omdat zij geen bevoegd gezag meer was. Volgens de gemeente was er geen sprake van gelijk "level playing field" omdat het project al grotendeels vastlag: de initiatiefnemer had een voorsprong ten aanzien van de omwonenden.

**Standpunt Gemeente Nissewaard:**

De Gemeente Nissewaard is altijd tegen de komst van het windpark op Locatie 50 geweest, maar was tevens van mening dat indien het windpark op die locatie gerealiseerd zou worden, de belangen van de inwoners van Nissewaard (aan de overkant van Locatie 50 aan de rivier het Spui) zo goed mogelijk gediend moesten worden. Daarom heeft deze gemeente een actieve rol gespeeld in het participatieproces en de besluitvormingsprocedure van de Provincie. Wel heeft de gemeente een beroep ingesteld tegen het PIP.

**Standpunt NLVOW:**

De vertegenwoordiger van de NLVOW was van mening dat het participatieproces helemaal aan de voorkant van het project had moeten beginnen, en niet op het moment dat het project al grotendeels vastlag. Door dit gebrek aan onderhandelingsruimte was er volgens hem geen sprake van gelijk "level playing field" tussen de stakeholders in het participatieproces. Klein-Piershil BV opereerde volgens hem teveel vanuit de NWEA-gedragscode en kwam daardoor de omwonenden te weinig tegemoet. Hij is van mening dat de Provincie de Gemeente Korendijk niet opzij had moeten schuiven met het PIP en de gemeente meer tijd had moeten geven om met alternatieve locaties te komen.

## Bijlage 4: Empirische analyse Windpark De Balij

### Concepten onafhankelijke variabelen:

#### 5.1.1 Verdere doelvervlochtening

Code 1.1 Grote omvang beleidsvraagstuk om doelstellingen makkelijker te kunnen verbinden

Nagenoeg alle respondenten geven aan dat er geen gedegen verbinding van doelstellingen heeft plaatsgevonden door de wijze waarop de Balij als locatie is aangewezen in de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM). Volgens deze respondenten had de Provincie in haar totale grondgebied, locaties integraal en in samenhang met andere locaties, op een meer transparante wijze moeten onderzoeken, in plaats van locaties aan te wijzen omdat op die plek reeds initiatieven lopen. Dat had volgens hen een betere fundering voor de geschiktheid van Balij opgeleverd dan nu het geval is, omdat dit verwijt dan niet gemaakt kan worden door critici. Over het instellen van een aparte klankbordgroep voor de Balij zijn de meningen verdeeld. Sommigen gaven aan dat dit een goede zet was van de Provincie. Hierdoor konden volgens hen bepaalde belangen en doelstellingen beter in kaart worden gebracht. Anderen spraken over een voorkeursbehandeling voor de Balij ten opzichte van andere locaties. Meerdere respondenten geven aan dat het *“ouderwetse proces van bovenop”* locaties aanwijzen in de VRM ertoe heeft geleid dat men niet goed bekend was met de waarde van het gebied, en dat men de belangen van de betrokken omwonenden en gemeenten aanvankelijk over het hoofd heeft gezien. Daarnaast geven respondenten aan dat met deze werkwijze mensen *“in de gordijnen gejaagd zijn”* en dat de Provincie daarmee zelf weerstand heeft gecreëerd. Het verbinden van doelstellingen van de stakeholders is daardoor niet goed van de grond gekomen. Volgens twee respondenten beperkt het op voorhand aanwijzen van mogelijke windlocaties in de VRM de Provincie in het maken van een gedegen belangenafweging en het verbinden van doelstellingen. Dit kan alleen indien locaties van onderop, uit de gemeenschap, aan de Provincie worden aangedragen. Een medewerker van Staatsbosbeheer geeft aan dat hun financieringsprobleem met de Balij in onvoldoende mate door de Provincie als bevoegd gezag naar voren is gebracht. De Provinciale ambtenaar geeft aan dat Staatsbosbeheer dat als initiatiefnemer, in een eerder stadium van het proces, zelf had moeten doen.

Code 1.2 Compensatie van stakeholders in ruil voor instemming

Volgens de respondenten is men aan serieuze gesprekken over compensatie niet toegekomen, omdat dat in deze fase van het besluitvormings- en participatieproces nog niet aan de orde was. Volgens een medewerker van Pondera komt compensatie pas aan de orde in de ontwikkelingsfase van een project, oftewel het projectMER, en niet in de fase van het planMER. In het geval van de Balij was er namelijk nog geen ontwikkelaar in beeld, al kan de Provincie bij het aanwijzen van locaties wel de wens van compensatie uitspreken. Hij geeft aan dat compensatie wat hem betreft een verantwoordelijkheid is van de ontwikkelaar en niet van de Provincie. Wel ziet hij een rol voor de Provincie weggelegd als spreekwoordelijke stok achter de deur, en als facilitator van dergelijke compensatie. Meerdere respondenten geven aan dat zij niet inzien hoe compenserende maatregelen het procesverloop hadden kunnen beïnvloeden. Een medewerker van REScoop NL geeft aan dat hij ervoor gepleit heeft om in het vervolgproject de eventuele opbrengsten van de windmolens in de

Balij ten goede te laten komen aan de exploitatie van het recreatiegebied en de financiering van natuurprojecten in de regio. Volgens hem kon dit voorstel op sympathie onder de stakeholders rekenen maar had het tegelijkertijd geen waarde meer voor omwonenden door de Provinciale aanpak omtrent de locatieaanwijzing in het voortraject. Men had hier nog voor de locatieaanwijzing met de omwonenden over moeten onderhandelen.

Conclusie:

Het op voorhand aanwijzen van een locatie zonder een participatieproces vooraf leidde tot weerstand, waardoor doelstellingen niet goed verbonden konden worden in de klankbordgroep. Mensen waren of voor of tegen de locatie. De Provincie heeft de locatie niet in samenhang met andere locaties onderzocht, waardoor de aanwezigheid van betere alternatieven niet uitgesloten konden worden. De omvang van het beleidsvraagstuk was hierdoor te smal. Volgens sommigen had de Provincie met het ter sprake brengen van compenserende maatregelen de weerstand enigszins kunnen verminderen.

### **5.1.2 Doorbreken asymmetrie beleidsdebatten**

Code 2.1 Taal van actoren is op elkaar afgestemd

De woordvoerder van de actiegroep geeft aan dat zijn groepering al vanaf de start van het participatieproces door de andere betrokkenen zeer serieus genomen werd. Het feit dat deze mensen zich verdiept hebben in het dossier en de procedures die gangbaar zijn bij de Provincie Zuid-Holland speelden hierin een belangrijke rol. Door zich te baseren op ambtelijke stukken, in plaats van *“zomaar van alles te roepen”*, heeft men een consistent verhaal kunnen overbrengen. Volgens hem heeft de betrokken provinciale ambtenaar een belangrijke rol gespeeld bij het voorlichten over de Provinciale procedures omtrent windenergie. Desondanks geven meerdere respondenten aan dat deelnemers in de klankbordgroep vaak onbekend waren met de procedures, met name over de uitvoering van het planMER. De Gedeputeerde ziet een taak weggelegd voor de gemeenten en de Provincie als het gaat om het uitleggen van de taakstellingen, processtappen, besluitvormingsfasen, procedures en de rol van de participant daarin. Zowel de betrokken Provinciale ambtenaar als de medewerker van Pondera zijn van mening, dat de Provincie de verantwoordelijkheid over de uitleg van de onderzoeken aan omwonenden, teveel heeft neergelegd bij de onderzoeksbureaus. Daarom heeft de Provincie op een gegeven moment informatiebijeenkomsten georganiseerd, waarin medewerkers van de Provincie en experts, vragen van omwonenden over de onderzoeken konden beantwoorden. Een ambtenaar van de Gemeente Zoetermeer stelt dat indien de Provincie in een vroegtijdig stadium haar klimaatbeleid had uitgelegd, een hoop wantrouwen onder de omwonenden van de Balij voorkomen had kunnen worden.

Code 2.2 Stimuleren van het proces door het faciliteren van stakeholders

Er zijn, naast de klankbordgroep, extra informatiebijeenkomsten over het project en de procedures georganiseerd door de Provincie. Dit wordt door de respondenten als een goede zet beschouwd. Bovendien zijn er bijeenkomsten georganiseerd om de betrokkenen inzicht te geven in de onderzoeksmethoden van Pondera en het planMER-onderzoek, om hen op deze wijze effectief te

laten deelnemen in het proces. Aanvullende facilitering wordt door de meeste respondenten niet noodzakelijk geacht; belanghebbenden moeten zelf de bereidwilligheid op kunnen brengen om tijd te steken in een participatieproces en zich bekend te maken met de procedures en de wijze van onderzoeken. De woordvoerder van de actiegroep geeft aan dat hij graag financiële ondersteuning had gewild voor zijn beweging, maar dat het verzoek hiertoe door de Gemeente Zoetermeer werd aangehouden. Een medewerker van Staatsbosbeheer stelt dat de Provincie Staatsbosbeheer in de rol van initiatiefnemer heeft proberen te manipuleren nadat Staatsbosbeheer met de suggestie kwam om de Balij te overwegen als windlocatie. Hierdoor heeft de Provincie volgens hem niet actief gecommuniceerd naar de omwonenden, waardoor Staatsbosbeheer in de rol van “boeman” terecht kwam. Hij heeft de steun van de Provincie en het Rijk hierin gemist, waardoor tegenstanders de toon zetten in de discussie. Een medewerker van Pondera geeft aan dat hij graag had gezien dat de Provincie meer het voortouw had genomen als het ging van het informeren van omwonenden over de Provinciale besluitvormingsprocedures. Dit kwam volgens hem teveel bij Pondera te liggen, terwijl Pondera alleen over de planMER-procedure ging. Dit verbeterde volgens hem nadat met de Provincie werd afgesproken dat de communicatie met omwonenden via de Provincie zou lopen.

#### Conclusie:

De Provincie was aanvankelijk niet actief genoeg als het ging om het voorlichten van omwonenden over de Provinciale procedures, waardoor dit teveel bij derden kwam te liggen. De afspraken daarover kwamen pas later in het participatieproces. Hierna trad significante verbetering op. Deze voorlichting was van cruciaal belang voor de effectieve participatie van omwonenden. Er was onduidelijkheid of de Provincie als initiatiefnemer beschouwd kon worden. De Provincie was niet transparant genoeg over haar klimaatbeleid en had het belang van de energietransitie duidelijker moeten uitdragen, dit ter ondersteuning van de overige stakeholders.

### 5.1.3 Voorkomen van voortijdige fixaties

#### Code 3.1 Besluiten worden genomen in samenspraak met belanghebbenden

De locatieaanwijzing door Gedeputeerde Staten vond op initiatief van Staatsbosbeheer plaats, en buiten de gemeenten en bewoners om. Volgens de woordvoerder van de actiegroep is er door hen samengespannen tegen de inwoners en gemeenten. Daarnaast zijn er door de Provincie fouten gemaakt bij het in kaart brengen van de belanghebbende omwonenden. Hierdoor zijn grote groepen van de belangrijkste belanghebbenden aanvankelijk niet geïnformeerd over de locatieaanwijzing. Ook de Gemeente Zoetermeer is aanvankelijk niet van het besluit op de hoogte gesteld. De woordvoerder van de actiegroep wijst op de gebrekkige nakoming van de inspanningsverplichting van de Provincie om een coördinerende rol in te nemen met de betrokken gemeenten: *“Buiten Rotterdam hebben ze veel te weinig dialoog gehad met de gemeentes.”* De procesbegeleider stelt dat de Provincie de locatieaanwijzing had moeten uitleggen aan de omwonenden. Ook de discussie over de wijze waarop het planMER-onderzoek wordt uitgevoerd, is volgens hem door de Provincie genegeerd. Sommige omwonenden zagen volgens hem af van deelname aan de klankbordgroep omdat zij, ten onrechte, in het MER een doordruk-mechanisme van de Provincie zagen: een onderzoek dat aan moet tonen dat de Provincie verder kan gaan met de volgende stap, en waar vervolgens geen “nee” meer tegen gezegd kan worden. Volgens de woordvoerder van de actiegroep

heeft de Provincie aanvankelijk vastgehouden aan de traditionele manier van besluitvorming, waarbij in wettelijke procedures vastgelegde momenten en wijzen ruimte is voor participatie. Hier kwam volgens hem verandering in, nadat hij via Provinciale Staten een volwaardig participatieproces in de vorm van een klankbordgroep heeft afgedwongen.

#### Code 3.2 Dreiging van een overheidsbeslissing

De respondenten geven aan dat Provinciale Staten, naar aanleiding van de gang van zaken in het voortraject, aandrongen bij Gedeputeerde Staten dat er een aparte klankbordgroep voor de Balij zou worden ingesteld. Men zou namelijk niet instemmen met de opname van de Balij in de VRM, als er niet een vergelijkbaar proces zou plaatsvinden als bij de windlocaties in de regio Rotterdam. Ook heeft Provinciale Staten Gedeputeerde Staten na afloop van het proces geadviseerd, de Balij te schrappen als locatie in VRM, omdat de locatie niet in samenhang met andere locaties was onderzocht. Volgens de respondenten hebben de bezwaren van omwonenden aan beide interventies ten grondslag gelegen. Een medewerker van Staatsbosbeheer geeft aan dat hij bij de heeft Provincie geopperd om de Balij te sluiten voor de omwonenden en de gebruikers, om zo aandacht te vragen voor de noodzaak van de oplossing van hun financieringsvraagstuk door middel van een windpark. Tevens heeft hij ervoor gepleit om de mogelijkheid van een Provinciaal Inpassingsplan als pressiemiddel in te zetten. Hiermee wordt het bestemmingsplan voor windmolens dwingend aan een gemeente opgelegd.

#### Conclusie:

De Provincie heeft het besluit om de Balij aan te merken als onderzoekslocatie genomen zonder de gemeenten en de omwonenden daarin te betrekken, dit tot ergernis van deze partijen. Hierdoor ontstond voortijdige fixatie op de locatie, waarbij alternatieven niet in overweging werden genomen. Dit leidde tot weerstand. Provinciale Staten hebben vervolgens aangedrongen op een volwaardig participatieproces met een aparte klankbordgroep voor de Balij. Daarna werden de besluiten wel in samenspraak met stakeholders genomen.

### **5.1.4 Afspraken voor open proces**

#### Code 4.1 Gezamenlijk opstellen van procesafspraken met onafhankelijke en belangeloze, faciliterende procesbegeleider

Volgens de procesbegeleider was er een beperkt tijdsbestek beschikbaar voor de klankbordgroep, alvorens Provinciale Staten een besluit moesten nemen over de Balij. Hierdoor werd er gezamenlijk besloten om de klankbordgroep om het planMER te laten draaien, omdat dit door de leden van de klankbordgroep als het belangrijkste werd beschouwd. Op basis van dat document werd namelijk besloten of men al dan niet verder zou gaan met het onderzoek naar deze locatie. Er werd afgesproken om aan de hand van het milieueffectrapport de feiten en argumenten van de betrokken partijen in kaart te brengen. De nadruk lag hierin op de interpretatie van de bevindingen van het planMER-onderzoek en de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd werd. De respondenten geven aan dat iedereen na afloop van het proces de mogelijkheid kreeg om de verslagen te controleren, en indien gewenst, aan te passen. Alle respondenten geven aan tevreden te zijn over de

procesafspraken, de gang van zaken in de klankbordgroep en de door de Provincie aangestelde procesbegeleider.

#### Code 4.2 Brede belangenvertegenwoordiging door open proces en open agenda voor alle stakeholders

Op de woordvoerder van de actiegroep na geven alle respondenten aan dat er sprake was van een scheve vertegenwoordiging van belangen. De felheid waarmee de actiegroep in het proces zat heeft volgens hen meer welwillende omwonenden afgeschrikt. Daarnaast geven enkele respondenten aan dat de meer welwillende omwonenden mogelijk ook zijn afgeschrikt door sociale druk en de angst voor negatieve reacties vanuit de actiegroep. Volgens hen had de Provincie meer moeten doen om deze welwillende omwonenden in het proces te betrekken, al vraagt men zich ook af of dit wel een zinvolle exercitie was geweest gelet op de slechte gang van zaken in het voortraject. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat een omgevingsanalyse wellicht een betere vertegenwoordiging van belangen had opgeleverd dan een stakeholderanalyse. Bovendien hadden de fouten in het voortraject hiermee voorkomen kunnen worden. De procesbegeleider geeft aan dat het hem de nodige overredingskracht heeft gekost om de Gemeente Pijnacker-Nootdorp en de Gemeente Zoetermeer deel te laten nemen in de klankbordgroep, om zo de invalshoek van de gemeenten aan te kunnen geven. Beide gemeenten zagen de klankbordgroep namelijk primair als een aangelegenheid van de Provincie. De respondenten zijn geven aan tevreden te zijn over de mogelijkheid om de deel te nemen aan het proces en agendapunten in te brengen; hiervoor wordt de procesbegeleider geprezen. Een medewerker van Staatsbosbeheer geeft aan dat het financieringsprobleem voor het gebied nadrukkelijker op de agenda had moeten staan. Staatsbosbeheer en de Provincie wijzen elkaar aan voor het feit dat dit niet gebeurd is. Tevens zijn meerdere respondenten van mening dat de Provincie het belang van de realisatie van windenergie en het behalen van de energiedoelstelling nadrukkelijker naar voren had moeten brengen in het proces. De woordvoerder van de actiegroep wijst erop dat de mogelijkheid om agendapunten in te brengen in commissievergaderingen bijzonder goed geregeld is bij de Provincie Zuid-Holland. Volgens hem is dat te danken aan de griffie van de Provincie. De respondenten geven aan dat het toevoegen van de lokale natuur- en milieuorganisaties aan de klankbordgroep een goede zet is geweest, omdat dit de belangenvertegenwoordiging en de input heeft verbreed. Staatsbosbeheer heeft de Zuid-Hollandse Natuur-en Milieufederatie als partner en mede-initiatiefnemer in het proces betrokken, om zo te laten zien *“dat duurzame energie ertoe doet en dat je dus best in sommige situaties kunt verdedigen dat de natuur schade leidt om de energietransitie mogelijk te maken”*. Meerdere respondenten vragen zich af of de Provincie dit toe had moeten laten; een onafhankelijk adviesorgaan dat betrokken is als mede-initiatiefnemer leidt volgens hen mogelijk tot belangenverstremgeling.

#### Conclusie:

De Provincie heeft voor een adequaat functionerende en zelfregulerende klankbordgroep gezorgd, maar heeft onvoldoende gedaan om meer welwillende omwonenden, die werden afgeschrikt door de tegenbeweging, bij het proces te betrekken. Een omgevingsanalyse had hierbij kunnen helpen. De gemeenten waren aanvankelijk moeilijk te porren voor deelname aan het proces omdat de Provincie bevoegd gezag was. De Provincie heeft bepaalde onderwerpen, zoals het belang van de energietransitie, in onvoldoende mate naar voren gebracht. De Provincie had de deelname van de Natuur- en Milieufederatie wellicht niet toe moeten laten.



### 5.1.5 Afspraken voor bescherming van kernwaarden

#### Code 5.1 Primaat van de politiek wordt gerespecteerd

De respondenten zijn het erover eens dat de Provincie uiteindelijk degene is die de afwegingen moet maken. De omwonenden lijken zich dat goed gerealiseerd te hebben, omdat veel respondenten aangeven dat Statenleden zich hebben laten beïnvloeden door de lobby vanuit de tegenstanders. Er heeft volgens hen daardoor geen goede belangenafweging plaatsgevonden in Provinciale Staten. Meerdere respondenten geven aan dat de Provincie niet langer locaties moet aanwijzen in haar ruimtelijke beleid, maar deze zelf door de gemeenteraden te laten aandragen, op initiatief van de gemeenschap. De rol van de Provincie wordt, ook met betrekking tot participatie, hiermee kleiner gemaakt ten opzichte van de rol van de gemeente. Vervolgens moet de Provincie deze locaties mogelijk maken door ze in te passen in haar ruimtelijke beleid. Een medewerker van REScoop NL wijst op de positieve precedentwerking die van deze aanpak uitgaat naar gemeenten; dit in tegenstelling tot de negatieve precedentwerking van de huidige aanpak, die ertoe leidt dat gemeenten dwars gaan liggen uit angst voor weerstand onder omwonenden. Wethouders zouden hierdoor bang zijn voor hun posities. Een medewerker van Staatsbosbeheer geeft daarentegen aan dat de Provincie juist nog meer “top-down” moet werken, omdat inwoners per definitie geen rekenschap geven van de energietransitie en altijd bezwaren zullen houden tegen de komst van windmolens. De energiedoelstelling zal anders nooit behaald kunnen worden. Een medewerker van REScoop NL noemt deze werkwijze “*de Chinese manier*”, en stelt dat het verzet dat daarmee gecreëerd wordt, juist het gevaar vormt voor het niet tijdig behalen van de energiedoelstelling. Meerdere respondenten verwijten de Provincie marktwerking te hebben georganiseerd, en de macht van de staat te hebben gebruikt om private belangen te faciliteren in een staat-markt alliantie, om zo op gemakzuchtige wijze haar eigen energiedoelstelling te behalen, zonder rekening te houden met de belangen van omwonenden, gebruikers en gemeenten. Gedurende het proces is er onduidelijkheid geweest over de vraag of de Provincie of Staatsbosbeheer als initiatiefnemer van het plan beschouwd kan worden. Een medewerker van Staatsbosbeheer geeft in deze aan dat de Provincie als bevoegd gezag, in onvoldoende mate haar verantwoordelijkheden heeft gepakt, en dat hij de steun van de Provincie en het Rijk heeft gemist. Een ambtenaar van de Provincie stelt hetzelfde over Staatsbosbeheer, die als initiatiefnemer bepaalde verantwoordelijkheden zelf had moeten nemen. Volgens de procesbegeleider realiseren mensen zich onvoldoende dat de overheid eenzijdige ingrepen mag doen in de leefomgeving, zolang er een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt en de procedures op een zorgvuldige manier gevolgd worden. De Provincie had deze boodschap duidelijker moeten uitdragen. Een aantal respondenten geeft aan dat de Provincie meer had moeten doen om in dialoog te treden met de betrokken gemeenten, en haar coördinerende rol jegens de gemeenten in te vullen. De woordvoerder van de actiegroep wijst in dit verband op de inspanningsverplichting die de Provincie daartoe heeft.

#### Code 5.2 Cruciale en niet-onderhandelbare voorwaarden van stakeholders worden gerespecteerd

Meerdere respondenten geven aan, dat zowel Provinciale als gemeentelijke ambtenaren te maken kregen met onprettige en soms enigszins intimiderende mails van omwonenden. Hierop is door de Provincie geacteerd, door bindende afspraken te maken met omwonenden over de wijze en toon waarop er gecommuniceerd werd. Volgens deze respondenten hebben deze afspraken het gewenste effect gesorteerd. Daarnaast wijzen deze respondenten erop dat de ongelimiteerde stroom van WOB-verzoeken zware druk op legden op ambtenaren, waardoor ze zich gehinderd voelden in hun

werk. Dit gold voor ambtenaren van zowel de Provincie als de betrokken gemeenten. Een aantal respondenten geeft aan dat omwonenden gemanipuleerde nieuwsberichten naar buiten brachten, vaak gebaseerd op informatie die verkregen is met WOB-verzoeken. Hiermee werd volgens hen bewust misinformatie verspreid, om door middel van een negatief frame de algemene publieke opinie richting de tegenstanders te trekken. Dit gebeurde niet alleen via social media-kanalen, maar ook via lokale kranten en huis-aan-huisbladen, die door de beperkte omvang van hun redactie niet goed in staat zijn om deze berichtgeving op waarheidsgehalte te controleren. Ook op dit punt zijn door de Provincie afspraken gemaakt met de omwonenden. De procesbegeleider spreekt van persoonlijke aanvallen over en weer tussen de betrokken partijen, waarbij met name de integriteit en intenties ter discussie werden gesteld. Hij geeft aan dat dergelijke voorvallen zijn gesust door het uit te praten in de klankbordgroep.

Conclusie:

Er is sprake geweest van een lobbybeweging van tegenstanders in Provinciale Staten. Het op voorhand aanwijzen van de locatie door de Provincie heeft deze weerstand in de hand gewerkt, bij zowel de omwonenden als bij de politiek en het bestuur van de betrokken gemeenten. Er was onduidelijkheid over de vraag of het bevoegd gezag als initiatiefnemer beschouwd kon worden. Er zijn door de Provincie, gedurende het proces, afspraken gemaakt met omwonenden over bepaalde gedragingen, om te zorgen dat er op een wenselijke manier met elkaar om gegaan werd.

#### **5.1.6 Afspraken voor voldoende inhoud**

Code 6.1 Partijen streven naar inhoudelijke kennis die door stakeholders geaccepteerd wordt en gedragen wordt door wetenschappers en als sturing gebruikt wordt voor het besluitvormingsproces

De procesbegeleider geeft aan dat al vrij snel duidelijk was dat men in de klankbordgroep geen consensus zou krijgen over het advies dat voor de Gedeputeerde geschreven diende te worden. Hij besloot in overleg met de deelnemers dat er per groep een afzonderlijk advies geschreven zou worden. In dit advies gaven de groepen hun visie op het planMER-onderzoek, de wijze waarop de onderzoeksbevindingen tot stand waren gekomen en de wijze waarop deze resultaten geïnterpreteerd dienden te worden. Op basis van hun zienswijze brachten de groepen een advies uit met daarin het antwoord op de vraag of op basis van het planMER doorgedaan kan worden met het onderzoek naar de Balij door de locatie in de VRM op te nemen, of dat het onderzoek gestaakt dient te worden door de Balij uit de VRM te halen. Volgens de woordvoerder van de actiegroep geeft een planMER-onderzoek niet een integraal beeld omdat daarin niet alle milieu- en natuureffecten onderzocht zouden worden. Hij heeft dan ook input geleverd over natuur- en milieuwaarden afkomstig van lokale natuur- en milieuorganisaties. Overige respondenten stellen dat dit interessante gegevens heeft opgeleverd. Via onderzoeksbureau Waardenburg zijn namens Pondera de natuur- en milieueffecten onderzocht die normaliter aan de orde zijn in een MER-onderzoek. De woordvoerder van de actiegroep heeft de bevindingen van Pondera ter discussie gesteld. De overige respondenten gaven aan niet aan de bevindingen van Pondera te twijfelen. Uit het feit dat Provinciale Staten zelf op de klankbordgroep hebben aangedrongen kan worden opgemaakt dat de Provincie waarde hechtte aan de opvattingen van de betrokken partijen over het planMER, alvorens een besluit over de locatie te nemen.

Code 6.2 Er is sprake van een deugdelijk parallel geschakeld en onafhankelijk onderzoeks- en wetenschappelijk traject naast het participatieproces

De woordvoerder van de actiegroep stelt dat het onbegrijpelijk is dat de Provincie voor Pondera heeft gekozen om het planMER te laten uitvoeren. Hij betwist de onafhankelijkheid en deskundigheid van Pondera in verband met vermeende belangenverstrengeling. Pondera is namelijk ook actief als adviseur bij de aanleg van windparken; hierdoor zou Pondera belang hebben bij een uitkomst van een planMER die aangeeft dat een locatie geschikt bevonden wordt. Een medewerker van Staatsbosbeheer verklaarde niet aan de bevindingen van Pondera te twijfelen, al geeft hij wel aan dat hij zich het verwijt kan voorstellen. Ook de overige respondenten geven aan niet aan Pondera te twijfelen, en wijzen erop dat de procedures van een MER wettelijk vastliggen, en dat er bovendien toezicht wordt gehouden door de Commissie MER-onderzoeken. Ook wijzen zij op de mogelijkheid van de gang naar de Raad van State, om een rechter te laten toetsen of een planMER conform de wettelijke procedures is uitgevoerd. Dit biedt volgens hen voldoende waarborg voor een deugdelijk en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Een medewerker van Pondera wijst erop dat Pondera zelf het grootste belang heeft bij een deugdelijk en onafhankelijk onderzoek, omdat indien hieraan getwijfeld wordt, Pondera niet meer in aanmerking zal komen om in de toekomst planMER-onderzoeken voor de Provincie uit te voeren. Daarnaast stelt hij dat niet vaststaat dat Pondera na de planMER-fase ook in een vervolgfase ingehuurd zal worden. Hij stelt dan ook dat omwonenden elke aanleiding aangrepen om het windpark tegen te houden, waaronder ook het ter discussie stellen van de integriteit van Pondera.

Conclusie:

Er is op basis van het planMER-onderzoek door alle betrokkenen een afzonderlijk advies aan de Gedeputeerde gegeven ten behoeve van haar besluit. Hoewel er genoeg waarborgen zijn om van een onafhankelijk en deugdelijk onderzoek te kunnen spreken, heeft de Provincie met haar keuze voor Pondera omwonenden in staat gesteld een zweem van wantrouwen rondom het onderzoek te kunnen creëren. Omwonenden stellen dat de huidige procedures en normen omtrent MER-onderzoeken ontoereikend zijn om alle effecten adequaat te kunnen meten. De inbreng van lokale natuur- en milieuorganisaties werd door de overige stakeholders geapprecieerd.

**Concepten afhankelijke variabelen:**

### **5.1.7 Groter bereik participatie en grotere kans op consensus**

Code 1.1 Er is onder de stakeholders sprake van consensus, commitment en/of tolerantie voor het besluit

De meningen over het uiteindelijke besluit zijn verdeeld. Volgens de woordvoerder van de actiegroep is het besluit, om de Balij af te voeren van de lijst met mogelijke windlocaties, in verbinding met alle betrokken partijen genomen. Daarnaast benadrukt hij dat dit besluit genomen is op basis van inhoudelijke argumenten, en niet door middel van gebruik van andere machtsinstrumenten. De

meeste overige respondenten geven aan dat het besluit om de Balij niet mee te nemen in de VRM onterecht genomen is, aangezien de locatie geschikt bevonden werd op basis van de uitkomsten van het planMER. Volgens vele respondenten steekt het dat Provinciale Staten lijken te zijn beïnvloed door een lobby van een dominant en eenzijdig “tegen-geluid”, zonder een echte belangenafweging te maken. Wel geeft men toe dat de Provinciale aanpak in het voortraject dusdanig slecht is geweest dat het vrijwel onontkoombaar was dat dit besluit genomen werd. Een medewerker van Staatsbosbeheer ervaart het besluit om de Balij niet in de VRM op te nemen als onbevredigend, omdat het financieringsvraagstuk van Staatsbosbeheer onopgelost blijft. Daarnaast wijzen de meeste respondenten erop dat het behalen van de energiedoelstelling met het besluit niet gediend is, en dat de bezwaren tegen windturbines in de Balij in principe voor elke locatie gelden.

Code 1.2 Stakeholders zijn van mening dat in het besluit en het proces met alle betrokken belangen rekening is gehouden

De meeste respondenten geven aan dat er geen deugdelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden en dat alleen de belangen van een kleine groep tegenstanders met het besluit is gediend. Deze groep heeft onvoldoende rekenschap gegeven van het belang van de energietransitie en, volgens een medewerker van Staatsbosbeheer, van het financieringsprobleem van de Balij. Een aantal respondenten geeft aan dat de politieke besluitvorming niet geslaagd is omdat Provinciale Staten zich heeft laten leiden door een lobby vanuit de tegenbeweging en gevoelig is gebleken voor een eenzijdige argumentatie. De meeste respondenten geven aan dat er te weinig tot geen welwillende mensen in de klankbordgroep vertegenwoordigd waren. Hierdoor was er sprake van een eenzijdige belangenvertegenwoordiging. Dit heeft zijn weerslag gevonden in de uiteindelijke besluitvorming. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat het participatieproces rond de Balij teveel gestoeld was op een stakeholderanalyse in plaats van een omgevingsanalyse, waarbij men informatie ophaalt over de waarde van een gebied. Met een omgevingsanalyse naast een stakeholderanalyse verkrijgt men een namelijk een beter inzicht in de belangen van een bepaald gebied. Daarnaast brengt het meer evenwicht in de discussie, omdat men met een stakeholderanalyse al snel bij tegenstanders uitkomt.

Conclusie:

Op de omwonenden na is er geen draagvlak voor het besluit, omdat de locatie geschikt bevonden werd op basis van het planMER-onderzoek. Provinciale Staten lijken daarmee gevoelig te zijn geweest voor de argumenten van de tegenstanders. De aanpak rondom de locatieaanwijzing (met name het feit dat de locatie niet in samenhang met andere locaties is onderzocht) heeft daarin een cruciale rol gespeeld. Het genomen besluit is erg ingegeven door de belangen van de tegenbeweging, die het participatieproces domineerden. Met een omgevingsanalyse had men een minder scheve belangenafweging verkregen.

### **5.1.8 Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen**

Code 2.1 Er is sprake van een ontspannen en effectief participatieproces

Volgens sommige respondenten was er sprake van gespannen participatieproces waarin wantrouwen richting de overheid en marktpartijen de boventoon voerden, door escalatie in de

voorfase. Het participatieproces was hierdoor op voorhand al gedoemd te mislukken. De woordvoerder van de actiegroep geeft aan dat er sprake was van een moeizaam participatieproces, en dan met name tussen de Provincie enerzijds en de betrokken burgers anderzijds. Volgens hem was de Provincie niet gewend om op deze manier het contact aan te gaan, omdat dat bij andere windlocaties in Zuid-Holland ook niet op deze wijze gebeurd was. Volgens hem is dat ook door de betrokken Provinciale ambtenaar op die manier aangegeven. Het feit dat de Provincie in het voortraject een aantal procedurefouten heeft begaan, werd door omwonenden aangezien als kwaad opzet en incompetentie van de kant van Provincie. Deze valse start heeft het verdere verloop van het participatieproces negatief beïnvloed. De voortrekker van de actiegroep heeft onder buurtgenoten veel status verkregen door zijn inzet om de Balij uit de VRM te houden. *“Een gezamenlijke vijand werkt verbindend”*, aldus een ambtenaar van de Provincie. Het instellen van een klankbordgroep om deze weerstand weg te nemen lijkt welhaast een averechts effect te sorteren. Er werd door omwonenden een stortvloed aan WOB-verzoeken ingediend om de correspondentie, van zowel Provinciale ambtenaren als ambtenaren van de twee betrokken gemeenten, op te vragen. Het leidde er ook toe dat medewerkers van de Provincie al hun handelingen door derden lieten controleren. Daarnaast geeft een medewerker van Pondera aan dat hij bestookt werd met vragen vanuit de omwonenden, die eigenlijk voor de Provincie bestemd waren. Staatsbosbeheer wordt vanuit de Provincie verweten zich onzichtbaar te hebben gemaakt in het proces om zo lastige vragen van boze omwonenden te ontwijken; Pondera maakt ditzelfde verwijt op haar beurt weer naar de Provincie. Respondenten vanuit zowel de Provincie, als de gemeente Zoetermeer en Pondera geven aan dat zij zich gehinderd voelden in hun werk gedurende het proces, maar dat dit verbeterde toen er afspraken over de wijze van communicatie werden gemaakt.

Code 2.2 Er is sprake van een toename van het wederzijdse vertrouwen tussen stakeholders onderling

Het onderlinge wantrouwen is door de klankbordgroep ten dele weggenomen. Dit wordt beschouwd als een van de grote winsten van het participatieproces. De procesbegeleider geeft aan dat de gesprekken in de klankbordgroep ertoe hebben geleid dat er acceptatie was onder de deelnemers en dat iedereen naar beste weten heeft gehandeld en noemt dit als een van de grootste prestaties van de groep. Volgens de respondenten heeft de Provincie haar misstappen aan de start van het proces goeddeels gerepareerd. Hiervoor krijgt de Provincie uit meerdere hoeken complimenten. Daarentegen wordt er door respondenten ook op gewezen dat er erg veel emotie speelde bij het project. Omwonenden van de Balij waren daardoor vatbaar voor manipulatie. Tegenstanders van het windpark hebben de lokale gemeenschap bewust gevoed met misinformatie. Hierdoor is het wantrouwen richting de Provincie, Staatsbosbeheer, de Natuur- en Milieufederatie en Pondera gevoed. Een aantal respondenten, waaronder ook mensen binnen de Provincie, geeft aan dat de samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de Zuid-Hollandse Natuur- en Milieufederatie ongepast en daardoor onwenselijk was. Dit in verband met de dubbele pet die de Federatie draagt als adviseur en mede-ontwikkelaar. Dit heeft een groep tegenstanders, onder aanvoering van de woordvoerder van de actiegroep, in staat gesteld het beeld neer te zetten dat er door deze partijen met de Provincie werd samengespannen tegen burgers, om zo een ongewenst windpark te kunnen realiseren. Het wantrouwen onder de omwonenden tegen onderzoeksbureau Pondera, dat vanwege vermeende belangenverstremming niet objectief zou zijn, is niet weggenomen gedurende het proces. Andere respondenten noemen dit verwijt onterecht en twijfelen niet aan de objectiviteit van Pondera, maar een enkeling geeft aan zich het verwijt van omwonenden wel te kunnen voorstellen. Ook hier lijkt de woordvoerder van de actiegroep in staat gesteld te zijn het wantrouwen tegen Pondera te voeden,

ondanks dat de Commissie MER toezicht houdt op een deugdelijk uitvoering van de MER-onderzoeken.

Conclusie:

Er was aanvankelijk geen sprake van een ontspannen en effectief participatieproces door het feit dat de Provincie omwonenden en gemeenten aanvankelijk niet bij de locatieaanwijzing heeft betrokken. Een aantal fouten van de kant van de Provincie in het voortraject verergerde de situatie, net als de betrokkenheid van de Natuur- en Milieu Federatie. Dit wantrouwen sloeg op het effectief functioneren van het participatieproces, zoals de discussie over wie initiatiefnemer was. Wel is het wantrouwen in loop van het proces verminderd. Door de gemaakte afspraken werd sprake van een effectiever en meer ontspannen proces; dit wordt als een van de grootste winsten beschouwd.

### **5.1.9 Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming**

Code 3.1 Stakeholders hebben het idee dat er sprake is van een innovatief proces door voldoende gebruik te maken van nieuwe inzichten

Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat er sprake was van een innovatief proces, waarin nieuwe inzichten over het vraagstuk naar voren zijn gekomen, al zijn er ook termen als *“hetzelfde riedeltje als altijd”* te horen. Wel geven een aantal respondenten aan dat het proces teveel op details van een projectMER zat, terwijl een planMER globaler en breder (meer locaties) behoort te zijn. Er is daarentegen wel diepe verdeeldheid over de conclusies die aan deze nieuwe inzichten verbonden moeten worden. De tegenstanders geven aan dat op basis van de nieuwe inzichten duidelijk is geworden dat de Balij een ongeschikte locatie is voor windenergie en dat verdere onderzoeken gestaakt moeten worden. De overige deelnemers geven juist aan dat toekomstige onderzoeken duidelijkheid moeten verschaffen over deze vraag en dat de bevindingen tot nu toe verdere onderzoeken niet in de weg staan. Er is over het algemeen consensus over het feit dat de Provincie onbekend was met de waarde van het gebied door de gemeenten en omwonenden te passeren bij de locatieaanwijzing. De Provincie is hierdoor waardevolle informatie misgelopen. De Provincie heeft na afloop van het proces veel meer zicht op de waarde van het gebied. Zo is er met name uit de aanvullende omgevingsonderzoeken veel meer kennis op tafel gekomen over de flora en fauna in het gebied. Hierover is gespard tussen de experts van de lokale natuurorganisaties en de experts van Pondera. Deze kennis en inzichten waren waardevol voor alle stakeholders. Vanuit de omwonenden zijn geluiden te horen dat men beter inzicht heeft gekregen in de manier van werken bij de Provincie en in de wijze waarop MER-onderzoeken tot stand komen. Een medewerker van Pondera geeft aan dat het organiseren van extra informatieavonden over de uitvoering van het planMER-onderzoek veel pijnpunten en onduidelijkheden over de manier van onderzoeken bij de omwonenden heeft weggenomen. Overigens is het wel zo dat de bevindingen van onderzoeksbureau Pondera door de omwonenden worden verworpen, omdat Pondera volgens hen aantoonbaar belang heeft bij de komst van het windpark. Volgens de overige respondenten valt dat te verklaren door het feit, dat elke aanleiding door hen werd aangegrepen om de komst van het windpark tegen te houden. Met de bevindingen van Pondera, en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, was volgens deze respondenten niet veel mis.

Code 3.2 Er is sprake van een wederzijds leerproces onder de verschillende partijen dat tot nieuwe inzichten heeft geleid

Alle respondenten geven aan dat er veel mis is gegaan in het voortraject, maar dat dit inzicht er ook is, en dat er ook veel van geleerd is. Zo geeft de woordvoerder van de actiegroep aan dat in de toekomst bij de locatieaanwijzingen door Provinciale Staten niet alleen getoetst dient te worden aan de hand van objectieve criteria op basis van geschiktheid, maar ook op basis van wenselijkheid. Deze nieuwe objectieve criteria dienen door Provinciale Staten opgesteld te worden en zijn onderdeel van de aangekondigde herziening van de plaatsingsvisie in de Energieagenda Zuid-Holland. De Gedeputeerde geeft aan dat de aanpak bij locatieaanwijzingen op de schop moet. Zoekgebieden voor locaties dienen door de gemeenschap aangedragen te worden via een aanpak van onderop, in plaats van locatieaanwijzingen door de Provincie door middel van een aanpak van bovenop. Bij voorkeur wordt het park geëxploiteerd in de vorm van een energiecoöperatie. In haar stellingname wordt zij ondersteund door de medewerker van REScoop NL. Wat wel gemist is door respondenten, zijn evaluatiemomenten, zowel na als tijdens het participatieproces. Volgens een aantal respondenten had de Provincie met de organisatie van evaluatiemomenten meer uit het proces kunnen halen, omdat dit in kaart brengt wat er goed is gegaan in het proces en wat niet. Ook zou er terugkoppeling plaats moeten vinden, waardoor duidelijk wordt voor mensen, wat men met de input in het proces gedaan heeft. Een ambtenaar geeft aan dat het een goed idee zou zijn dat de Provincie investeert in medewerkers die ervaring hebben met participatie omtrent windenergie. De procesbegeleider geeft aan, dat het van belang is dat ambtenaren tot het inzicht komen dat de participatie-aanpak werkt. Meerdere respondenten geven aan tot het inzicht te zijn gekomen, dat een participatieproces dat een spreekwoordelijke valse start kent, zoveel weerstand bij betrokkenen heeft gecreëerd, dat dit niet meer recht te trekken is. Het is in een dergelijk geval beter om verder te gaan met projecten waarbij deze weerstand niet aanwezig is. Een enkele respondent geeft aan tot het inzicht te zijn gekomen, dat participatieprocessen zoals bij de Balij geen enkele zin hebben, omdat de tegenstanders altijd tegen zullen blijven. Hij pleit ervoor dat de Provincie locaties van bovenaf aanwijst en op die plaatsen windenergie realiseert. Bij elke locatie zullen namelijk dezelfde bezwaren en belangen een rol spelen. De procesbegeleider noemt als leerpunt dat de kennis van de omgeving benut dient te worden in de aanpak. De Provincie heeft zichzelf op achterstand gezet door dat in onvoldoende mate te doen.

Conclusie:

Het proces heeft voor de Provincie waardevolle wetenschappelijke inzichten over het gebied opgeleverd, die bijgedragen hebben aan de besluitvorming. Met een omgevingsanalyse had men nog meer en nog betere informatie verkregen. Daarnaast heeft de Provincie leerpunten uit het proces gehaald voor een nieuwe participatie-aanpak. De rol van Pondera bleef voor de tegenstanders omstreden, dit heeft echter geen effect gehad op de waarde die werd toegekend aan de onderzoeksbevindingen. Omwonenden hebben door het proces beter inzicht gekregen in het verloop van MER-onderzoeken. De Provincie had meer informatie uit het proces kunnen halen door evaluatiemomenten in te bouwen. Ook had men beter terug moeten koppelen wat er met de input gedaan is. De onderzoeksopzet was niet geheel passend bij het onderzoeksobject; een projectMER was wellicht passender geweest.

## Bijlage 5: Empirische analyse Windpark Spui

### Concepten onafhankelijke variabelen:

#### 5.1.10 Verdere doelvervlochtening

Code 1.1 Grote omvang beleidsvraagstuk om doelstellingen makkelijker te kunnen verbinden

Volgens de respondenten was het lastig om gedurende het proces doelstellingen te verbinden, omdat het project al grotendeels vast lag. Een Statenlid geeft aan dat bij aanvang van het participatieproces al feitelijk vaststond dat het windpark op Locatie 50 gerealiseerd zou worden. Dit bood weinig ruimte om met omwonenden die tegen de locatie waren te onderhandelen en beïnvloedde hun bereidwilligheid om deel te nemen aan het proces in negatieve zin. Volgens een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn heeft de Provincie aangedrongen op een brede opgave bij het bureau en de ontwikkelaar, om zo meer informatie naar boven te halen. Dat hield in dat het onderzoek zich uitstreckte tot een groter gebied, waarin ook andere locaties onderzocht werden. Dit gebeurde echter alleen om een betere fundering voor Locatie 50 te krijgen. Het verwijt van omwonenden was namelijk dat er andere, meer geschikte locaties beschikbaar zouden zijn. Met name de betrokken Provinciale ambtenaar wordt voor deze beslissing geprezen. Een medewerker van de NLVOW geeft net als veel andere respondenten aan, dat de locatie uit een zoekgebied in de Gemeente Korendijk naar voren had moeten komen, in plaats van een Provinciale locatieaanwijzing op voorhand. Ook daar had dan sprake moeten zijn van een participatieproces, binnen de door de overheid vastgestelde randwaarden. Doelstellingen hadden dan beter verbonden kunnen worden. Ook hadden andere vormen van duurzame energie volgens hem niet op voorhand uitgesloten moeten worden. De acceptatie voor een windpark was dan achteraf groter geweest. Volgens een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard was de discussie voor omwonenden over de locatie nog niet afgerond toen het participatieproces over het PIP begon; de Gemeente Korendijk was op dat moment nog bezig met haar MER-onderzoek naar andere locaties. Verder wijst zij er op dat de zakelijke inhoud van het participatieplan uit de anterieure overeenkomst niet werd gepubliceerd toen het overleg met de compensatieplangroep van start ging. Hierdoor was voor omwonenden onduidelijk wat er met hun input tijdens het participatieproces gedaan was en wat de randvoorwaarden van het plan waren. De woordvoerder van de dorpsvereniging stelt dat de anterieure overeenkomst, met daarin het participatieplan op hoofdlijnen, was opgesteld door de ontwikkelaar en de Provincie en daarmee feitelijk al vastlag nog voor dat het overleg met de compensatieplangroep begon.

Code 1.2 Compensatie van stakeholders in ruil voor instemming

Volgens de respondenten is er een gebiedsfonds opgericht waarin een deel van de opbrengsten van het windpark gestort werden om de omgeving te compenseren voor de overlast van het windpark. De Provincie heeft op voorhand afspraken gemaakt voor een verdeelsleutel voor dit fonds. Daarnaast nam de ontwikkelaar de compensatie voor planschade voor haar rekening en betaalde samen met de Provincie de kosten voor natuurcompensatie. Deze zaken waren in hoofdlijnen vastgelegd in de anterieure overeenkomst tussen de Provincie en ontwikkelaar. De ontwikkelaar geeft aan dat de zowel de Provincie als de Gemeente Korendijk in financiële zin meer hadden kunnen doen voor de



omwonenden. Hij wijst erop dat de Provincie veel geld beurt met de leges over een vergunningaanvraag en dat de gemeente OZB over de windturbines incasseert. Hij heeft in de klankbordgroep aangekaart om in elk geval een deel van deze gelden terug te laten vloeien in het gebied. Een medewerker van de NLVOW geeft aan dat omwonenden hebben gedreigd om de klankbordgroep op te blazen door eruit te stappen, indien er na afloop van de klankbordgroep sessies geen overleg met de compensatieplangroep zou komen over verdere uitwerking van het participatieplan. De belangen van de direct omwonenden waren namelijk wezenlijk anders dan die van de dorpsverenigingen. Dit had een groot probleem opgeleverd voor het bestuur van de Provincie in de Provinciale Staten. Er was daarom sprake van bestuurlijke druk op de ambtenarij om met de compensatieplangroep te overleggen. Volgens meerdere respondenten had de ontwikkelaar meer moeten doen om de omgeving tegemoet te komen als de locatie niet op voorhand vast had gelegen.

Conclusie:

Het project lag inhoudelijk op voorhand al grotendeels vast, hoewel dit bij aanvang van het proces niet voor iedereen duidelijk was. Hierdoor was er weinig ruimte om doelstellingen te verbinden en kwam men niet goed toe aan het verbinden van doelstellingen waar nog wel ruimte was. Er waren weinig mogelijkheden om van de compensatieregelingen af te wijken; het ging meer om de uitwerking van deze regelingen. Er is door de Provincie wellicht teveel gebruik gemaakt van bestaande structuren tijdens het proces. Dit is gerepareerd door over te gaan tot het overleg met de compensatieplangroep.

### **5.1.11 Doorbreken asymmetrie beleidsdebatten**

Code 2.1 Taal van actoren is afgestemd

De respondenten geven aan dat de taal tussen de stakeholders niet goed was afgestemd. Volgens een medewerker van de ontwikkelaar hadden zowel zij als de Provincie meer moeten doen om de procedures aan de omwonenden uit te leggen. Zij waren vaak onbekend met deze procedures en het stappenplan om tot een besluit tot vergunningverlening te komen. Een Statenlid geeft aan dat het van belang is dat omwonenden, door middel van een interactief proces met vragen en wedervragen, *“tussen de oren krijgen”* wat de Provincie als overheidslaag doet. De Provincie dient uitleg te geven over de inhoudelijke betekenis van de door de Provincie gehanteerde concepten om te zorgen dat de betekenis die de burgers er aan toekennen dezelfde is als die de Provincie hanteert. Bovendien moet voor de burgers duidelijk zijn wat men wil bereiken met het proces. Deze zaken zijn volgens hem niet goed gegaan in Korendijk. Een medewerker van de NLVOW geeft aan dat de Provincie haar duurzaamheidsbeleid had moeten uitleggen aan de omwonenden, om ze zelf tot het inzicht te laten komen waarom windenergie noodzakelijk was. Volgens de procesbegeleider hadden de omwonenden een verkeerd beeld over de rol van de Raad van State en de punten waarop deze besluiten toetst (procedures en geen inhoudelijke criteria zoals draagvlak). De advocaat van de stichting *“Tegen windturbines aan het Spui!”* lichtte omwonenden daarover verkeerd in en adviseerde hen ten onrechte niet deel te nemen aan het proces. Het project zou dan stranden op het ontbreken van een gedragen participatieplan. Deze advocaat wilde geen gesprek met de procesbegeleider aangaan over de informatie waarop hij baseerde, dat de rechter bij machte zou zijn om het park tegen te houden. Volgens een woordvoerder van de dorpsvereniging werd de presentatie van de Provincie over de plannen gehouden in een dorp dat feitelijk niks te maken had

met het windpark. Hierdoor werden de verkeerde mensen betrokken. Bovendien was de presentatie volgens hem onvolledig qua informatie. De Gemeente Korendijk, die door het PIP buitenspel was gezet, deed volgens hem niks om de communicatie beter te stroomlijnen. Daarnaast hadden zowel de omwonenden als de mensen uit alle politieke geledingen weinig ervaring met windenergie, waardoor zij terug moesten grijpen op experts. Verder geeft hij aan dat de Provinciale ambtenaar bepaalde vermogens miste om met de omwonenden te communiceren. Zij praatte teveel in termen van formele ambtelijke procedures; de concrete vertaalslag ontbrak in haar communicatie.

#### Code 2.2 Stimuleren van het proces door het faciliteren van stakeholders

Volgens de respondenten zijn er verschillende stappen gezet om de stakeholders te faciliteren. Een Statenlid geeft aan dat de Gemeente Korendijk door haar weigerachtige opstelling verzuimd heeft om zich bestuurlijk en ambtelijk in te zetten om de burgers te ondersteunen bij hun participatie. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat zowel de Provincie zichzelf een financiële bijdrage hebben geleverd aan de omwonenden zodat zij een belangenvertegenwoordiger van de NLVOW konden inschakelen. Een medewerker van de NLVOW geeft aan dat zij ingeschakeld werden om een gelijk "level playing field" te creëren tussen de actoren in dat proces, omdat de omwonenden ongeorganiseerd waren. Dit ging om ondersteuning in procesmatige zin als in ondersteuning qua kennisniveau. Deze kosten dienden volgens hem voor rekening te komen van de overheid, en niet via de anterieure overeenkomst teruggehaald te worden bij de initiatiefnemer. In dat geval had de initiatiefnemer de ondersteuning kunnen gaan minimaliseren. Een ambtenaar van de gemeente Nissewaard steunt hem in deze stellingname. De woordvoerder van de dorpsvereniging geeft aan, dat de door hem bij de Gedeputeerde afgedwongen ondersteuning van de NLVOW van groot belang was, omdat hij de deelname aan de klankbordgroep als een zware en tijdrovende klus ervoer. Het grote probleem was volgens hem dat de vertegenwoordiger van de NLVOW niet uit het gebied afkomstig was. Hij had hierdoor geen kennis van de ingewikkelde lokale gemeenschap, bestaande uit dorpsstructuren en gereformeerde kerkgenootschappen. De ondersteuning van de NLVOW betitelt hij als "*handen en voetenwerk*". Daarnaast beklagt hij zich over het feit dat de vertegenwoordiger van de NLVOW pas bij de laatste klankbordgroepsessie aanwezig kon zijn. De ontwikkelaar had volgens hem meer tijd en geld moeten steken in een communicatiestructuur om de gesprekken met de compensatieplangroep te faciliteren. Hij lijkt hier tot op zekere hoogte gesteund te worden door een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn. Hij geeft aan dat het gehele participatietraject met de omwonenden eigenlijk door de Provincie betaald had moeten worden. Het feit dat alle omwonenden betrokken moesten worden had niet moeten afhangen van hoeveel geld een initiatiefnemer daarvoor wenst uit te trekken. De Provincie hield volgens hem wel toezicht op het proces en was betrokken bij de afspraken daarover in de anterieure overeenkomst. Een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard geeft aan dat de ondersteuning van de NLVOW reeds ingeschakeld had moeten worden aan het begin van de gesprekken in de klankbordgroep, en niet alleen bij de gesprekken met de compensatieplangroep die daarop volgden.

#### Conclusie:

Gedurende het proces zijn veel omwonenden onvolledig of verkeerd geïnformeerd over de besluitvormingsprocedure. Hierdoor hadden zij een verkeerd beeld van de rol van de Provincie, de rol van de Raad van State en de besluitvorming rondom het project. De ondersteuning van de NLVOW aan de omwonenden kwam te laat en schoot tekort. De Gemeente Korendijk heeft verzuimd om burgers te ondersteunen in hun deelname aan het proces. De facilitering van de gesprekken met

de compensatieplangroep liet te wensen over. Hiervoor wordt de ontwikkelaar als schuldige aangewezen.

### **5.1.12 Voorkomen van voortijdige fixaties**

Code 3.1 Besluiten worden genomen in samenspraak met belanghebbenden

De meeste respondenten geven aan dat de belangrijke besluiten niet in samenspraak zijn genomen. Een lid van Provinciale Staten geeft aan, dat toen de locatie in de Provinciale nota's werd opgenomen, er geen sprake is geweest van een participatieproces, maar van de reguliere inspraakmogelijkheden. Dat was in die tijdgeest de gebruikelijke werkwijze. De Gemeente Korendijk heeft daarentegen wel ingestemd met het opnemen van Locatie 50 in de in de Provinciale nota's en de Provinciale Structuurvisie. Een echt participatieproces kwam volgens hem pas op gang toen het besluit om windturbines op Locatie 50 te realiseren reeds genomen was. Een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn geeft aan dat de opname van de locatie destijds niet duidelijk is gecommuniceerd naar de omwonenden. Ze hebben de besluitvorming daardoor niet kunnen beïnvloeden. Hierdoor moest hij zich in de klankbordgroep gaan verantwoorden voor de beleidsmatige keuzes van de Provincie die lang daarvoor gemaakt waren. De Provinciale ambtenaar geeft aan, dat men daar in die tijd nog niet de technische mogelijkheden voor had (internet, email, social media etc.), behalve een mededelingsbriefje aan een prikbord op het gemeentehuis. Een medewerker van de NLVOW geeft aan dat de Provincie de locatiekeuze ondoordacht heeft gemaakt, om op gemakzuchtige wijze haar energiedoelstelling te kunnen behalen. Volgens het Statenlid lag er een bepaalde tijdsdruk op de realisatie van het windpark. Dit heeft invloed gehad op de uitvoering van het proces. Er was te weinig tijd en ruimte om de burgers te betrekken bij de uitvoering waardoor er meer sprake was van uitleggen dan van participatie. Meerdere respondenten geven aan dat er sprake was van weinig echte interactie tussen de stakeholders en dat het participatieplan vooral bij de ontwikkelaar vandaan kwam. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat er in de klankbordgroep overlegd werd voordat er zaken met betrekking tot het participatieplan besloten werden. Volgens een woordvoerder van de dorpsvereniging werd er in het proces door de Provincie naar de uitkomst toegewerkt. De locatie lag al vast en omwonenden hadden geen invloed op het participatieplan. Dit werd volgens hem opgesteld door de ontwikkelaar en vervolgens vastgelegd in de anterieure overeenkomst tussen de Provincie en de ontwikkelaar. Hierdoor viel er niks meer te onderhandelen in de gesprekken met de compensatieplangroep. Een wethouder van Korendijk geeft aan dat de Provincie meer had moeten doen om tot een dialoog te komen met de gemeente, om hulp te vragen bij de uitwerking van de compensatieregelingen met de compensatieplangroep. De Gedeputeerde ging deze dialoog uit de weg door de starre houding van de gemeente. Een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard prijst de Provinciale ambtenaar voor het feit dat ze ter plekke actief de dialoog opzocht met haar gemeente en de Gemeente Korendijk. Ook de procesbegeleider prijst de Provinciale ambtenaar voor haar inspanningen om ter plekke in dialoog te treden met de Gemeente Korendijk. Deze ambtenaar geeft aan dat proces zeer moeizaam verliep omdat veel omwonenden zich door een advocaat hadden laten adviseren om niet mee te praten. Daarnaast werden omwonenden die wel mee wilden praten door dorpsgenoten voor verraders uitgemaakt. Zij stelt dat ze er alles aan heeft gedaan om omwonenden op de hoogte te houden van wat ze deed en waarom ze dat deed, om op die manier vertrouwen te winnen. Daarnaast geeft ze aan dat de Gemeente Korendijk pas actief mee wilde praten op het moment dat het PIP was vastgesteld. Dit was nog niet afgerond toen het participatieproces werd opgestart.

### Code 3.2 Dreiging van een overheidsbeslissing

Het besluit van de Provincie, om tot het instellen van een PIP over te gaan, is omstreden onder de respondenten. Een medewerker van REScoop NL geeft aan dat hij dit een slecht besluit vond om als pressiemiddel tegen de Gemeente Korendijk in te zetten. Dat werd ingesteld naar aanleiding van het verzet van deze gemeente tegen locatie 50, vanwege de weerstand onder omwonenden. In plaats daarvan had de Provincie erop aan moeten sturen, dat de initiatiefnemer voor meer draagvlak zorgt in de omgeving, op straffe van het niet verlenen van een vergunning door de gemeente en spreekt van slecht ondernemerschap. Dit wordt bevestigd door de wethouder van Korendijk. Een woordvoerder van de dorpsvereniging geeft aan dat de Provincie de Gemeente Korendijk meer tijd had moeten geven, hoewel hij erkent dat dit lastig was geweest voor de Provincie. Volgens hem had de Provincie in een eerder stadium iemand moeten sturen om de druk op de gemeente op te voeren. Volgens een Statenlid is er, voordat de Provincie overging tot het instellen van het PIP, druk uitgeoefend op de gemeente om medewerking te verlenen. Men heeft de gemeente ervan proberen te overtuigen om mee te werken aan het door de Provincie ingezette traject, omdat ze dan meer invloed op het proces zouden hebben en dat burgers bereidwilliger zouden zijn om deel te nemen aan het proces. De betrokken Provinciale ambtenaar geeft aan dat de tanende besluitvorming van de gemeente ertoe heeft geleid dat de Provincie het gezag overnam, hoewel deze stap niet de voorkeur had van de Provincie. Een wethouder van Korendijk geeft aan dat de besluiteloosheid van zijn gemeente ertoe heeft geleid dat de Provincie met het PIP het gezag overnam. De gemeenteraad heeft zichzelf door haar opstelling buitenspel gezet. Hij stelt dat de Provincie de locatie heeft doorgedrukt om haar energiedoelstelling te kunnen behalen.

#### Conclusie:

Alle belangrijke besluiten in het proces zijn genomen door de Provincie en de ontwikkelaar, wat overigens in lijn is met procedures in wet- en regelgeving. De houding van de Gemeente Korendijk en de omwonenden heeft bijgedragen aan het feit dat zij daar niet bij betrokken zijn geweest. Daar staat tegenover dat van echte participatie bij geen van deze besluiten sprake was; er was weinig ruimte om aan stakeholders tegemoet te komen of de besluiten waren reeds genomen op momenten dat er geen sprake was van participatie. Het besluit van de Provincie om met een PIP het bevoegd gezag van de Gemeente Korendijk over te nemen is omstreden, maar was door de opstelling van de gemeente haast onvermijdelijk.

### 5.1.13 Afspraken voor open proces

#### Code 4.1 Gezamenlijk opstellen van procesafspraken met onafhankelijke en belangeloze, faciliterende procesbegeleider

De rol van de procesbegeleider was omstreden. Een aantal omwonenden hebben een klacht ingediend tegen de procesbegeleider. Deze zou teveel op de hand van de Provincie zijn en daardoor niet onafhankelijk zijn. De Raad van State heeft deze bezwaren tegen de procesbegeleider van tafel geveegd. Een medewerker van de ontwikkelaar stelt dat hij juist vond dat de procesbegeleider op sommige momenten teveel op de stoel van de omwonenden zat, en te weinig rekening hield met de belangen van anderen. Er had in het proces meer structuur aangebracht moeten worden om tot resultaten te komen, zoals een duidelijke planning en een moment waarop een definitief besluit

moest worden genomen en een concrete omschrijving van wat het doel van de klankbordgroep was. Hij wordt hierin ondersteund door een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn. Het openhouden van de agenda kwam er volgens hem op neer dat bewoners bepaalden waar het in de klankbordgroep om ging. Dat waren onderwerpen die niet meer aan de orde waren. Volgens hem had de Provincie niet akkoord moeten gaan met de wens van de procesbegeleider om een vrije en onafhankelijke rol in te kunnen nemen, door hem niet een bepaalde opdracht mee te geven. Ook de wethouder van Korendijk geeft aan er zo over te denken. De procesbegeleider geeft aan dat hij dat inderdaad kritiek kreeg vanuit de ontwikkelaar, de Provincie en de omwonenden. Volgens hem is het van belang dat deelnemers mochten aankaarten wat ze wilden omdat de kans bestond dat ze anders uit de klankbordgroep stappen. Bovendien dienden bepaalde discussies gevoerd te worden alvorens tot een nieuw discussiepunt kon worden overgegaan. Discussies over waarom een discussie niet gevoerd mocht worden zouden volgens hem tot nog meer vertraging leiden. Een Statenlid geeft aan dat het duidelijker had moet zijn voor omwonenden dat hun mogelijkheden om in het proces invloed uit te oefenen geen betrekking had op het wel of niet doorgaan van het windpark. Volgens een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard had de procesbegeleider ook betrokken moeten zijn bij de gesprekken met de compensatieplangroep. Dat voorzitterschap lag nu in handen van de Provinciale ambtenaar en zat daardoor met een dubbele pet aan tafel. Dat maakte het moeilijk voor de Provincie om de onafhankelijke rol als belangenafweger in te nemen, naast het inbrengen van het eigen standpunt. Dit stelde mensen in staat om de beschuldiging te uiten dat de Provincie op de hand van de ontwikkelaar was.

#### Code 4.2 Brede belangenvertegenwoordiging door open proces en open agenda voor alle stakeholders

Over het algemeen zijn de respondenten van oordeel dat er sprake was van een brede belangenvertegenwoordiging, maar weinig animo om actief mee te doen. Een Statenlid geeft aan dat de gemeente zich afzijdig en weigerachtig heeft opgesteld ten aanzien van het proces. Deze houding leidde er ook toe dat omwonenden niet heel bereidwillig waren om aan het proces deel te nemen. Dit wordt bevestigd door een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn. Bovendien zagen de omwonenden geen nut in deelname, omdat ze er van uitgingen dat het plan door de Raad van State zou worden tegengehouden. Daarnaast richten de omwonenden zich vooral op de Gemeente Korendijk in plaats van op de Provincie via de klankbordgroep, waarbij men zich niet goed realiseerde dat de Provincie het bevoegd gezag was. Dit kwam ook omdat de lijnen met de gemeente korter waren en de Provincie meer op afstand stond. Meerdere respondenten geven aan dat de Gemeente Korendijk kansen heeft laten liggen door haar weigerachtige opstelling. De wethouder van Korendijk herkent zich niet in het beeld dat de gemeente niet actief deelnam aan het proces. Volgens hem werd het proces van hogerhand bepaald door de Provincie en zaten zij daarom op de eerste hand. Bovendien was het PIP nog niet vastgesteld waardoor er nog geen sprake was van een definitief plan. Daarnaast geeft hij aan dat er werd er gesproken over compensatiemaatregelen terwijl de Raad van State nog geen uitspraak had gedaan. Hij wijst de juridische procedure over het PIP aan als oorzaak waarom veel omwonenden niet mee wilden doen aan het overleg met de compensatieplangroep. Volgens de procesbegeleider was er sprake van een brede belangenvertegenwoordiging in de klankbordgroep. Mensen konden zichzelf opgeven bij informatiebijeenkomsten of ze werden door de procesbegeleider uitgenodigd voor de "keukentafelgesprekken". Hij heeft hun zelf gevraagd op welke wijze zij, naar aanleiding van de onderzoeksvragen, in het proces betrokken wilden worden en welke begeleiding ze daarin wilden hebben. Daaronder was ook de stichting "Tegen windturbines aan het spui!". Deze lieten hun

advocaat namens hun het woord voeren en wilden zelf geen onderdeel zijn van het proces. Volgens de Provinciale ambtenaar zaten in de klankbordgroep meer belanghebbenden dan alleen de direct omwonenden. Zo waren ook maatschappelijke organisaties, dorpsverenigingen, natuur- en milieuorganisaties, cultuurhistorici en mensen van de gemeenten vertegenwoordigd en waren er zeven punten waarop participatie door de ontwikkelaar werd aangeboden. Na de sessies in de klankbordgroep waren er verschillende verbanden om te verder te overleggen over het beheer van het park en de uitwerking van de financiële compensatie met de compensatieplangroep. De ambtenarij van Korendijk had van hun bestuurders geen toestemming om actief mee te doen in het overleg. De gesprekken werden door de Provincie tijdelijk stil gelegd in verband met de juridische beroepsprocedures bij de Raad van State. Volgens de woordvoerder van de dorpsvereniging was het proces te breed opgezet. Er zaten teveel mensen uit de gemeenschap in die daar volgens hem niks te zoeken hadden. Wat hem betreft was het vooral een aangelegenheid van omwonenden. Volgens hem viel er niks te onderhandelen omdat het plan feitelijk al vast lag. Volgens een woordvoerder van de NLVOW is er teveel gebruik gemaakt van bestaande structuren, zoals dorpsverenigingen en milieuorganisaties. Dit was onvoldoende om de directe omwonenden te representeren. De Provincie had zich directer tot mensen in de nabijheid van het windpark moeten richten, bijvoorbeeld door de oprichting van een bewonersplatform.

#### Conclusie:

Het proces was stuurloos en ongestructureerd, maar striktere procesafspraken over de openheid van het proces en de agenda hadden er mogelijk toe geleid dat omwonenden af zouden haken. Het inzetten van de procesbegeleider bij de gesprekken met de compensatieplangroep had discussies over de onafhankelijkheid van de Provinciale ambtenaar kunnen voorkomen. Er was sprake een brede belangenvertegenwoordiging in het proces, volgens een enkeling zelfs te breed. Hierbij is mogelijk teveel gebruik gemaakt van bestaande structuren. Door de opstelling van de gemeente, de procedure bij de Raad van State en het feit dat er weinig ruimte zou zijn ten aanzien van het project, was er weinig bereidwilligheid om (actief) mee te doen en belangen in te brengen.

#### **5.1.14 Afspraken voor bescherming van kernwaarden**

##### Code 5.1 Primaat van de politiek wordt gerespecteerd

De respondenten zijn het erover eens dat de Gedeputeerde uiteindelijk bepaalde of het participatieplan in voldoende mate was vormgegeven om recht te doen aan de omgeving, en in stemming gebracht kon worden in Provinciale Staten. Volgens een medewerker van de ontwikkelaar had duidelijker moeten zijn wie leidend was in de besluitvorming. Binnen de klankbordgroep bestond teveel het idee dat de klankbordgroep het uiteindelijke besluit bepaalde. Dit wordt bevestigd door een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn. Ook bestond er onduidelijkheid onder de omwonenden over de vraag wie het bevoegd gezag was. Hij geeft aan dat de Provincie voortdurend naar de omwonenden gecommuniceerd heeft, dat zij het bevoegde gezag waren. De Gemeente Korendijk communiceerde daarentegen ook met de omwonenden en wist deze beter te bereiken dan de Provincie, vanwege de kortere lijnen. De gemeente verspreidde verkeerde informatie over het project. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat hij er moeite mee had dat de ontwikkelaar aan veel zaken moest meebetalen terwijl de Provincie een energiedoelstelling had die

behaald diende te worden. Hij stelt dat de ontwikkelaar meehielp met het behalen van deze energiedoelstelling en dat van de Provincie, als bevoegd gezag, een grotere bijdrage verwacht mocht worden. Volgens een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn waren de lasten eerlijk verdeeld tussen de politiek en de initiatiefnemer. De Provincie droeg de kosten die kwamen kijken bij de onderzoeken in beleidsmatige zin (Nota Wervel en Nota Wervelender) en de initiatiefnemer de kosten die voortkwamen uit de onderzoeken bij de realisatie van het windpark. Omdat er met het windpark commerciële belangen gemoeid waren beschouwt hij deze verdeling als een juiste verdeling. Een Statenlid geeft aan dat de gemeenteambtenaren die in het proces deelnamen, geen mandaat hadden van de gemeenteraad van Korendijk om actief deel te nemen aan het proces. De Raad probeerde op deze wijze de doorgang van het windpark tegen te houden. De wethouder van Korendijk geeft aan dat er raadsleden waren die aangaven dat de gemeente met de initiatiefnemer moest onderhandelen over compensatie van omwonenden. Dit is gebleven bij woorden; de daden van de raadsleden bleven uit. Omdat de gemeente haar rol niet pakte heeft de Provincie deze rol overgenomen. Volgens de betrokken Provinciale ambtenaar heeft de gemeente zich sterk laten beïnvloeden door de stichting “Tegen windturbines aan het Spui!” en gijzelde een kleine groep raadsleden de hele gemeenteraad van Korendijk. Volgens de woordvoerder van de NLVOW stond de Provincie aan de kant van de markt en niet aan de kant van de omwonenden, terwijl zij volksvertegenwoordigers zijn die gemandateerd waren om de belangen van de bewoners te dienen. De energietransitie diende een maatschappelijke doelstelling te zijn en niet een bestuurlijke doelstelling van de Provincie. Met deze werkwijze heeft de Provincie volgens hem zelf het verzet van de gemeente Korendijk gemanifesteerd. De betrokken Provinciale ambtenaar geeft aan dat het participatieplan en de bijbehorende regelingen waren vastgesteld door de Provinciale Staten. Zijzelf en de Gedeputeerde wilden daar dus niet aan tornen. Een rechtstreekse vergoeding aan omwonenden was daarom niet mogelijk. De Provinciale Staten wilden een eerlijke verdeling van geld waarbij de hele gemeenschap profiteerde, in plaats van het afkopen van mensen. Volgens haar zijn Provinciale Staten in een sessie betrokken bij de vraag hoe het participatieproces vorm diende te krijgen en hoe de participatie ingevuld moest worden. Ook zijn er sessies geweest met Provinciale Staten over de technische aspecten van het onderzoek. Het was volgens haar van belang om als ambtenarij aan de politiek te laten zien waarmee ze bezig waren, omdat Statenleden werden aangesproken door partijgenoten uit de Gemeente Korendijk.

#### Code 5.2 Cruciale en niet-onderhandelbare voorwaarden van stakeholders worden gerespecteerd

Volgens de wethouder van Korendijk heeft de ontwikkelaar de indruk gewekt dat er nauwelijks verdiend werd aan het project, omdat de kosten heel hoog zouden zijn. Dit heeft kwaad bloed gezet bij de omwonenden. Volgens hem had de ontwikkelaar de boeken open moeten leggen zodat inzichtelijk werd hoe hoog de kosten waren en hoeveel winst er gemaakt zou worden. Wel stelt hij zich de vraag of een overheid dat van een ondernemer kan vragen. Voor het vaststellen van compensatieregelingen was het in principe niet noodzakelijk dat de boeken geopend worden; dat diende bepaald te worden aan de mate van schade en overlast. Volgens een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard gaf de ontwikkelaar geen inzicht in hun businesscase toen het ging over de vraag of er vijf of zes windturbines moesten komen. De bewoners kregen tevens geen inzicht in de anterieure overeenkomst tussen Provincie en ontwikkelaar en wat er met hun inbreng over het participatieplan gebeurd was. Dit terwijl hierin de grondslagen van de participatie-overeenkomst lagen. Hierdoor ontstond onduidelijkheid over de financiële middelen. De zakelijke inhoud had volgens haar gepubliceerd moeten worden. De procesbegeleider geeft aan dat er sprake was van een vertrouwensband tussen hem en de omwonenden. Deze informatie werd niet doorgespeeld aan de

Provincie. Het ging dan om met name over de verhoudingen tussen groepen omwonenden. Een woordvoerder van de dorpsvereniging geeft aan dat de ontwikkelaar en de Provincie zich terugtrokken uit de gesprekken met de compensatieplangroep. Dat kwam omdat de dorpsvereniging de inhoud van deze gesprekken op social media publiceerde en mensen uitnodigde deel te nemen het aan overleg. De Provincie en de ontwikkelaar waren het daar niet mee eens; volgens hem was het echter een excuus om de overleggen te staken. Verder beklagt hij zich erover dat de vertegenwoordiger van de ontwikkelaar in het overleg een advocaat te bleek te zijn, terwijl hij zich uitgaf als een bedrijfsleider van de ontwikkelaar. De betrokken Provinciale ambtenaar geeft aan dat een kleine groep omwonenden er naar streefde de groep direct omwonenden zo klein mogelijk te houden, omdat er dan meer geld te verdelen viel. De Provincie is daar niet mee akkoord gegaan. Deze Provinciale ambtenaar geeft aan dat zij en de procesbegeleider beschimpt werden in de krant en dat er klachtenprocedures tegen hen werden ingesteld door de advocaat van de stichting "Tegen windturbines aan het Spui!". Deze stichting had er belang bij om wantrouwen te wekken tegen haar en de procesbegeleider. Dit paste binnen een strategie om de gesprekken te dwarsbomen. Er werd constant wantrouwen gecreëerd en geprobeerd mensen te schaden en in diskrediet te brengen. Dat laatste is volgens haar niet gelukt. Daarnaast geeft zij aan dat ze vanuit de stichting "Tegen windturbines aan het Spui!" overladen werd met WOB-verzoeken om haar correspondentie op te vragen. Dat kostte haar erg veel tijd. Er werden op de Provincie intern afspraken gemaakt dat alle Provinciale communicatie via haar zou verlopen om te voorkomen dat er ruis ontstond. Haar collega's lazen e-mails mee om zorgvuldige antwoorden te helpen formuleren.

#### Conclusie:

Het proces is gefrustreerd door het feit dat de Provincie de informatieslag verloren heeft van de Gemeente Korendijk, over de vraag wie bevoegd gezag is ten aanzien van het project. De Gemeente Korendijk had te maken met ingewikkelde verhoudingen tussen ambtenarij, politiek en bestuur die van negatieve invloed waren op hun rol in het proces. Daarnaast was de relatie tussen de gemeente en de Provincie ernstig verstoord. Omwonenden realiseerden zich tevens niet goed dat Provinciale Staten besliste, en niet de klankbordgroep. De lijnen met Provinciale Staten ontbraken en men richtte zich vooral tot de gemeente, die geen bevoegd gezag was. De regelingen met betrekking tot het participatieplan waren op hoofdlijnen al vastgesteld door Provinciale Staten; tijdens het proces kon hier niet meer van afgeweken worden. Gedurende het proces was sprake van een lage mate van transparantie van de kant van de ontwikkelaar, en een hoge mate van wantrouwen tussen de stakeholders onderling. Er is doelbewust wantrouwen gecreëerd vanuit de tegenbeweging, en dan met name gericht tegen de Provinciale ambtenaar en de door de Provincie ingehuurd procesbegeleider. Hiermee diende het participatieproces gefrustreerd te worden. De onderlinge verhoudingen tussen de actoren waren slecht en de inzet van grof geschut werd niet geschuwd.

#### **5.1.15 Afspraken voor voldoende inhoud**

Code 6.1 Partijen streven naar inhoudelijke kennis die door stakeholders geaccepteerd wordt en gedragen wordt door wetenschappers en als sturing gebruikt wordt voor het besluitvormingsproces

Een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn geeft aan dat de Provincie aan de hand van de uitkomsten van het Provinciale MER-onderzoek bepaald werd of het windpark gerealiseerd



zou worden. Op voorhand was al bepaald dat het plan door zou gaan indien de uitkomsten dat niet in de weg zouden staan, ook al zouden er andere betere locaties aan bod komen. De Provinciale ambtenaar geeft aan dat indien er een echt betere locatie naar voren zou komen, mogelijk aan Provinciale Staten voorgelegd zou worden om Locatie 50 in te ruilen voor een andere, dit na overleg met de Gemeente Korendijk. Het brede MER-onderzoek was er echter volgens haar op gericht Locatie 50 beter te kunnen onderbouwen. Dit was op voorhand besloten in Provinciale Staten en werd ook gecommuniceerd naar omwonenden. Volgens een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard kwam de Gemeente Korendijk met een vergelijkbaar breed MER-onderzoek, terwijl de Provincie nog bezig was met haar PIP. Hierdoor ontstond discussie over de locatie. De wethouder van Korendijk geeft aan dat de gemeenteraad van hem had afgedwongen om een gemeentelijke brede MER te laten uitvoeren naar meer geschikte locaties. Zij hebben zich tot het laatst verzet tegen Locatie 50. Volgens de Provinciale ambtenaar was er in het gemeentelijke MER een waardeoordeel aangekoppeld. Bepaalde effecten wogen zwaarder mee dan andere, terwijl het Provinciale MER-onderzoek wel objectief was. Omwonenden werden hierdoor gevoed met misinformatie vanuit de gemeente. De effecten zouden volgens de gemeente dusdanig zijn dat het plan niet door zou gaan. Hiermee zorgde de gemeente ervoor dat omwonenden niet met de Provincie meedachten in de klankbordgroep. Bovendien wekte de gemeente daarmee de indruk bij omwonenden dat zij het bevoegd gezag waren. Volgens een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn deed de Provincie er alles aan om naar omwonenden te communiceren dat de Gemeente Korendijk geen bevoegd gezag was en dat de uitkomsten van hun MER geen invloed op het plan zou hebben. De gemeente communiceerde daarentegen ook met de omwonenden en wist deze beter te bereiken dan de Provincie, vanwege de kortere lijnen. De Provincie had daarentegen weinig lijnen om de omwonenden te bereiken, behalve de huis-aan huisbladen, haar project-website en het versturen van brieven.

Code 6.2 Er is sprake van een deugdelijk parallel geschakeld en onafhankelijk onderzoeks- en wetenschappelijk traject naast het participatieproces

Volgens de procesbegeleider hadden de omwonenden vraagtekens bij betrouwbaarheid van de informatie. Om de omwonenden daarin te kunnen ondersteunen had hij de NLVOW ingeschakeld, een onafhankelijke partij die de informatie van de Provincie en de ontwikkelaar kon controleren. Deze vertegenwoordiger voedde het proces met informatie en kennis. De ontwikkelaar was het volgens de procesbegeleider niet met deze stap eens. Volgens de Provinciale ambtenaar had de ontwikkelaar meer besef moeten hebben dat hij een kennisvoorsprong had ten opzichte van de omwonenden en dat de discussies over het Provinciale MER daarom gevoerd moesten worden. Dit was vooral noodzakelijk omdat omwonenden verkeerd geïnformeerd werden door de gemeente met betrekking tot het gemeentelijke MER. Burgers die niet professioneel waren, mochten wat de procesbegeleider betreft, niet behandeld worden als mensen die niks van informatie snapten. Dergelijke zaken dienden uitgepraat worden in de klankbordgroep. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn een deugdelijk onderzoek heeft uitgevoerd en dat hun bevindingen twee keer getoetst zijn: een keer door de Provincie en een keer door de Raad van State. Bovendien waren de onderzoeksprocedures wettelijk vastgelegd. Hij wijst erop dat het onderzoeksbureau zelf baat bij een deugdelijk en onafhankelijk onderzoek heeft, omdat men anders geen opdrachten meer van de overheid krijgt. Bosch & Van Rijn heeft tevens hun onderzoeksmethodologie in de klankbordgroep uitgelegd. De medewerker van Bosch & Van Rijn geeft aan dat de keuze voor hun bureau is gemaakt door de ontwikkelaar. De Provincie had als voorwaarde gesteld dat niet de Provincie, maar de ontwikkelaar de kosten voor het onderzoek zou

dragen. Hierdoor hadden zij zelf baat bij een deugdelijk onderzoek. Indien dat niet het geval was, zou het onderzoek afgeschoten worden door de Raad van State: de initiatiefnemer was dan zijn investering kwijt geweest. De Provincie heeft wel gecontroleerd door middel van een onderzoek of Bosch & Van Rijn daadwerkelijk onafhankelijk was. De medewerker van Bosch & Van Rijn geeft aan dat zij nog meer door de Provincie aangestuurd werden dan door de initiatiefnemer, terwijl zij door de ontwikkelaar ingehuurd werden. Verder stelt hij dat het lastig was om burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken. Omdat er in die fase nog geen sprake was van een definitief plan (het PIP was nog niet afgerond, de inrichting van het windpark stond nog ter discussie) bleven veel specifieke vragen van omwonenden over de onderzoeken tot nader order onbeantwoord. Wel geeft hij aan dat het van belang was dat er adequate en begrijpelijke uitleg door middel van “tools” gegeven werd over de algemene onderzoeksprocedures. Omwonenden stonden vaak niet open voor deze uitleg, omdat ze niks van het windpark wilden weten.

#### Conclusie:

Het objectieve Provinciale MER-onderzoek diende om een besluit te kunnen nemen of het PIP over Locatie 50 kon worden vastgesteld. Het gekleurde gemeentelijke MER-onderzoek diende om aan te tonen dat Locatie 50 ongeschikt was. Hiermee zorgde de gemeente er al dan niet bedoeld voor dat mensen afzagen van deelname aan de klankbordgroep, en voedde de omgeving met misinformatie. De communicatie van de Provincie om vooral wel mee te doen aan het participatieproces kon dit niet voorkomen. De Provincie heeft vanuit politiek-strategische overwegingen met het onderzoeksbureau en de ontwikkelaar afgesproken, om de omwonenden zoveel mogelijk bij het MER-onderzoek te betrekken. Uiteindelijk is er ondersteuning van de NLVOW voor hen ingeschakeld. Er waren genoeg waarborgen om te kunnen spreken van een deugdelijk en onafhankelijk MER-onderzoek

#### Concepten afhankelijke variabelen:

##### 5.1.16 Groter bereik participatie en grotere kans op consensus

Code 1.1 Er is onder de stakeholders sprake van consensus, commitment en/of tolerantie voor het besluit

Over het geheel genomen zijn de sentimenten onder de respondenten negatief over de besluiten die genomen zijn naar aanleiding van het participatieproces. Volgens de ontwikkelaar was er sprake van een breed gedragen plan, al erkent hij dat deze opvatting niet door iedereen gedeeld zal worden. Hij stelt dat dit feitelijk onmogelijk is, gelet op de hoeveelheid stakeholders die bij het plan betrokken was. Een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn geeft aan dat het (financiële) participatieplan geen gezamenlijk product was. Volgens hem is het plan uiteindelijk meer een voorstel van de ontwikkelaars geweest, dat redelijk ruim was en onder toezicht van de Provincie tot stand is gekomen. Hij vindt het spijtig dat de omwonenden er ontevreden over zijn. Hij is van mening dat indien omwonenden het geen goed plan vinden, er niet gesproken kan worden van een goed plan. Een medewerker van de NLVOW geeft aan, dat er voor de bewoners meer uit het proces gehaald had kunnen worden, als de locatie niet op voorhand had vastgelegd. De mogelijkheid van

andere locaties had als stok achter deur gefungeerd. Hij stelt dat de bewoners met de huidige regeling tekort zijn gedaan door de ontwikkelaar, die maximale winst wilde behalen en voor wie het proces een formaliteit was. Hij stelt dat er sprake was van een ongelijk "level playing field". Ook de wethouder van Korendijk geeft aan dat er sprake is van onvoldoende compensatie voor de omwonenden. Volgens hem was er geen sprake van draagvlak of acceptatie en überhaupt niet van participatie. Een ambtenaar van de gemeente Nissewaard stelt dat het proces er niet toe heeft geleid dat er een gedragen participatieplan is gekomen en vindt dat een kwalijke zaak. Daarnaast wijst ze er op dat de compensatieregelingen vooral betrekking hadden op de gemeenten in de Hoeksche Waard. De woordvoerder van de dorpsvereniging stelt dat mensen in geen enkel opzicht beter zijn geworden van het participatieplan, omdat het gebiedsfonds uitgekleeft was en er geen goede verdeelsleutel was. De betrokken Provinciale ambtenaar is een stuk positiever, al erkent ook zij dat het beter gekund had. Zij stelt dat het met resultaat, gegeven de omstandigheden, het haalbare gedaan is voor de omgeving en dat de omgeving behoorlijke invloed heeft gehad op de uiteindelijke besluiten.

Code 1.2 Stakeholders zijn van mening dat in het besluit en het proces met alle betrokken belangen rekening is gehouden

De respondenten zijn verdeeld over de vraag of er in de uiteindelijke besluiten met alle betrokken belangen rekening is gehouden. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat het proces heeft geresulteerd in een gedragen participatieplan, dat goedkeuring kreeg van de Provincie en waar iedereen zijn input heeft kunnen leveren. Volgens hem heeft de Provincie hierbij goed gekeken naar de belangen van de stakeholders en in voldoende mate met de stakeholders over het project gepraat. Hij spreekt van een continu en iteratief proces, waarbij procesverslagen zijn opgesteld over de bijeenkomsten in de klankbordgroep, die uiteindelijk geleid hebben tot een einddocument. Het plan is volgens hem primair het resultaat van uitruil van wensen. Volgens een ambtenaar van de gemeente Nissewaard hebben de inwoners te weinig van hun inbreng teruggezien in het participatieplan of de inrichting van het park. Volgens de procesbegeleider heeft de rechter geoordeeld, dat de Provincie ondanks haar dubbele rol, de belangen goed heeft afgewogen. Een Statenlid geeft aan dat een grote groep omwonenden niet bereikt is door de Provincie om deel te nemen aan het proces. Volgens hem had de Provincie tussentijds moeten controleren of alle omwonenden bereikt waren, in plaats van achteraf de conclusie trekken dat dit niet het geval was. Hij noemt het participatieproces "*niet geslaagd*". Verder geeft hij aan dat de Gemeente Korendijk meer voor haar inwoners uit het proces had kunnen halen als men zich niet zo afzijdig en weigerachtig had opgesteld. Een wethouder van Korendijk geeft aan dat zijn gemeente buitenspel stond in de gesprekken met de compensatieplangroep. De initiatiefnemer wilde geen zaken doen met de gemeente omdat de Provincie bevoegd gezag was. Volgens hem was zijn gemeente ambtelijk betrokken in de klankbordgroep om te kijken wat men eruit kon halen voor de inwoners van Korendijk. Zelf heeft hij zich afzijdig gehouden omdat de Provincie het bevoegd gezag was. Hij geeft aan dat de Provincie haar rol onvoldoende heeft gepakt, als het ging om het dienen van de belangen van de inwoners van Korendijk, door de dialoog met de gemeente te vermijden. Hij geeft aan dat de procesbegeleider meer had moeten doen om welwillende bewoners bij de klankbordgroep te betrekken. De woordvoerder van de dorpsvereniging geeft aan dat het lastig was om als dorpsvereniging te manoeuvreren; goed overleg was lastig door het verzet van de omwonenden. Hij stelt verder dat het participatieplan op voorhand al vastlag. Er was geen ruimte om iets te bieden aan omwonenden, waardoor er nergens over te onderhandelen viel. Hierdoor zorgde men er zelf voor dat er geen animo onder omwonenden was om deel te nemen aan het proces. Een

medewerker van de NLVOW geeft aan dat het gebruik van bestaande structuren tot frictie tussen de dorpsverenigingen heeft geleid. Deze hebben het belang van het gehele dorp te dienen, en dat botste met het belang van direct omwonenden. Dat laatste belang had apart vertegenwoordigd moeten worden om gelijk "level playing field" te krijgen. Volgens de woordvoerder van de dorpsvereniging is er niks afgesproken over hoe de samenwerking tussen de drie dorpsgemeenschappen en de Gemeente Nissewaard met betrekking tot het windpark in de toekomst vorm krijgt. Dit overleg is gefrustreerd door de opstelling van de Provincie. Het gezag over het windpark ligt de komende tien jaar bij Provincie. Wie het gezag daarna krijgt is volgens hem onduidelijk. Een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard geeft aan, dat er na afloop van het proces samenwerking had moeten plaatsvinden met betrekking tot de nazorg, en dan met name over de gezondheidsonderzoeken in de omgeving van het windpark. De Provincie heeft volgens haar daarin haar rol niet gepakt.

#### Conclusie:

Onder de respondenten is er over het algemeen consensus over het feit dat er geen sprake is van een gedragen participatieplan en betreuren dat ten zeerste. De redenen die hieraan ten grondslag liggen lopen uiteen. De meningen zijn verdeeld over de vraag of omwonenden in voldoende mate zijn gecompenseerd; er is consensus over het feit dat meer compensatie mogelijk was geweest. De meeste respondenten geven aan dat er te weinig inwoners bij het proces betrokken waren. Ook had de Provincie volgens sommigen beter onderscheid moeten maken tussen de belangen van omwonenden, door minder gebruik te maken van bestaande structuren. Daarnaast heeft Korendijk volgens velen te weinig gedaan om voor de belangen van de inwoners op te komen; de gemeente wijst hiervoor juist naar de Provincie. De samenwerking is op een gegeven moment uit elkaar gevallen dan wel gestaakt, terwijl bepaalde zaken nog afgehandeld moesten worden.

#### **5.1.17 Meer coöperatief gedrag en wederzijds vertrouwen**

Code 2.1 Er is sprake van een ontspannen en effectief participatieproces

Volgens de respondenten was er geen sprake van een ontspannen en effectief participatieproces. Volgens de procesbegeleider hadden de deelnemers het idee dat de samenwerking weinig zin heeft gehad, gelet op het resultaat in verhouding tot de duur van het proces. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat het proces niet echt resultaatgericht was, en gekenmerkt werd door differentiatie in plaats van integratie. Hij omschrijft het proces als tijdrovend, terwijl er sprake was van een bepaalde tijdsdruk om tot een participatieplan te komen. Hij beklagt zich over "*schofterig gedrag*" van de kant van een bepaalde groep omwonenden. Volgens een Statenlid was er geen sprake van een effectief participatieproces, doordat de omwonenden gedurende het proces het idee hadden dat het windpark er niet zou komen. Dit hing samen met de weigerachtige opstelling van de Gemeente Korendijk en het feit dat er een procedure liep bij de Raad van State. Hierdoor stelden de mensen zich niet coöperatief en constructief op in het proces. Een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn geeft aan dat de sessies in de klankbordgroep gekenmerkt werden door het geven van meningen en "welles nietes" discussies die in een ver verleden, namelijk bij de locatieaanwijzing, gevoerd hadden moeten worden. Dit ging ten koste van het behalen van de feitelijke doelstellingen van de klankbordgroep. De Provinciale sturing op dit proces ontbrak: het plan kwam bij de ontwikkelaar vandaan, maar het proces was van de Provincie. Het proces had volgens

hem een onderhandelingsproces moeten zijn tussen bewoners en de ontwikkelaar, onder leiding van de procesbegeleider, binnen de spelregels vastgesteld door de Provincie. Hij geeft aan dat het feitelijk ook niet passend opgelost kon worden, omdat het besluit over de locatie reeds genomen was. In het proces hing daarom een vechtsfeer: stakeholders waren voor of tegen. De samenwerking lijkt volgens hem alleen maar verslechterd te zijn. Hij geeft aan dat het discussiëren over een reeds genomen besluit de onvrede onder omwonenden juist gevoed heeft. De sessies in de klankbordgroep leken de mensen alleen maar bozer te maken. Een medewerker van de NLVOW geeft aan dat de opstelling van de projectontwikkelaar, die zich gedroeg alsof het project al binnen was, geleid heeft tot onaangename gesprekken in de klankbordgroep. Volgens de procesbegeleider zaten de ontwikkelaars teveel in instrumentele zin in het participatieproces. Ze opereerden in te grote mate vanuit de gedragscode die hun handelen voorschreef. Het proces was voor hen een formaliteit; dat botste met de werkelijkheid. Hij vond dat de grondeigenaar meer in dialoog had kunnen treden met omwonenden, aangezien hij zelf onderdeel uit maakt van die gemeenschap. Volgens een ambtenaar van de Provincie probeerden omwonenden te voorkomen dat er een participatieplan tot stand kwam, omdat dit noodzakelijk was om het windpark door te kunnen laten gaan. Vanuit strategische overwegingen dwarsboomden zij daarom de gesprekken. Volgens de procesbegeleider richtten de omwonenden die tegen het windpark waren, zich voor steun tot de Gemeente Korendijk, terwijl de Provincie bevoegd gezag was. Zij hadden weinig directe lijnen met Provinciale Staten, die de uiteindelijke beslissing moesten nemen. Binnen Provinciale Staten was het heersende beeld over de agerende gemeenteraadsleden: *“zeikerds die niet tot een eigen besluit konden komen.”* De woordvoerder van de dorpsvereniging wijst op de ingewikkelde dorpsstructuur, met gesloten gereformeerde gemeenschappen die zich aan de discussie onttrokken. Dat werd overgelaten aan hun kerkbestuur of aan de SGP verbonden politici. Het gegeven dat *“mensen niet woedend de straat op gingen zoals in andere regio’s”* droeg bij aan het feit dat er nauwelijks sprake was effectieve participatie door omwonenden.

Code 2.2 Er is sprake van een toename van het wederzijdse vertrouwen tussen stakeholders onderling

Volgens de respondenten heeft het participatieproces er niet toe geleid dat het onderlinge vertrouwen is toegenomen. Een woordvoerder van de NLVOW geeft aan dat het feit dat de locatie al vastlag, ertoe geleid heeft dat omwonenden de ontwikkelaar en het bevoegd gezag, in dit geval de Provincie, als twee handen op een buik zagen. Bovendien stelt hij dat de Provincie een inhoudelijke rol had, in plaats van een regierol op het proces. Hierdoor was de Provincie niet objectief genoeg voor omwonenden, om vertrouwen te kunnen hebben in een objectieve afweging van de Provincie. Volgens een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard raakten sommige verwijten de betrokken Provinciale ambtenaar persoonlijk. Het verwijt was met name dat ze bewoners niet voldoende betrokken zou hebben bij het participatieplan. Zo werd niet teruggekoppeld over wat er met de inbreng van omwonenden is gedaan met betrekking tot het participatieplan in de anterieure overeenkomst. Het was volgens haar een taak geweest voor de procesbegeleider om daar vorm en inhoud aan te geven. Volgens haar had ze beter de procesbegeleider in kunnen schakelen om zelf een minder prominente rol in te kunnen nemen in het overleg met de compensatieplangroep. Zij moest zich als voorzitter van het overleg verdedigen tegen de inbreng van omwonenden op dit punt. De inbreng van het belang van de Provincie botste hier met de rol van voorzitter die de inbreng van de overige deelnemers moest meenemen. Volgens de procesbegeleider hadden *“de Provincie en de ontwikkelaar besloten dat zijn werk erop zat”*. Hij stelt dat de gesprekken met de compensatieplangroep een gunst van de ontwikkelaar waren in het kader van acceptatie, waarbij

formeel geen bevoegd gezag meer betrokken was. Een woordvoerder van de dorpsvereniging stelt dat de ontwikkelaar, de in de klankbordgroep gemaakte afspraken met betrekking tot het overleg met de compensatieplangroep, niet is nagekomen. De woordvoerder van de dorpsbeweging neemt het de Provincie en de ontwikkelaar erg kwalijk dat zij uit dit overleg gestapt zijn. Hij geeft dan ook aan dat hij niet zit te wachten op nieuwe gesprekken in de toekomst en dat hij zijn buik vol heeft van de Provincie. Er was afgesproken dat omwonenden schriftelijk konden reageren op het participatieplan, dat in samenspraak met de klankbordgroep tot stand was gekomen, en dat er overlegd zou worden als het plan rond was. Dat is volgens hem niet gebeurd omdat de deadline naderde waarop het definitieve plan toegevoegd moest worden aan de anterieure overeenkomst. Volgens hem *“sloegen de stoppen door”* toen het participatieplan door de ontwikkelaar werd rondgestuurd met de mededeling dat het in goed overleg was opgesteld. Volgens hem zijn hiervoor later excuses aangeboden door de ontwikkelaar. De ontwikkelaar gaf toen tevens aan dat het plan feitelijk al vastlag. Een ambtenaar van de Provincie spreekt dat tegen en geeft aan, dat tijdens de sessies met de klankbordgroep, meerdere malen aan omwonenden gevraagd is wat ze van het participatieplan vonden. Volgens haar reageerden ze niet omdat ze het windpark wilden tegenhouden, door te voorkomen dat er een gedragen participatieplan kwam. Volgens een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn was in de anterieure overeenkomst vastgelegd dat niet het bevoegd gezag, maar de initiatiefnemer opdraaide voor de planschade van omwonenden, terwijl dat niet gebruikelijk was. Hierdoor ontstond onder omwonenden de schijn dat de initiatiefnemer de gang van zaken bepaalde, en bepaalde hoeveel geld er beschikbaar was voor het proces en het participatieplan. Een woordvoerder van de dorpsvereniging geeft aan dat de Gedeputeerde heeft uitgesproken, dat met de inschakeling van de NLVOW, *“burgers waren geholpen in hun verzet”*. Hij nam aanstoot aan het feit dat omwonenden, die hun belangen wilden inbrengen, werden aangeduid als *“het verzet”*. Volgens hem toonde deze uitspraak tevens aan dat het bestuur van de Provincie het windpark *“door wilde duwen”*.

#### Conclusie:

Volgens veel respondenten was er geen sprake van een effectief proces door het gebrek aan structuur, Provinciale sturing, de opstelling van de Gemeente Korendijk, de lopende juridische procedure, de onduidelijkheid over het bevoegde gezag en de afzijdigheid van de (gereformeerde) omwonenden. Het proces was niet ontspannen omdat de locatie al vastlag, waardoor de Provincie en de ontwikkelaar een formeel proces voerden. Hierdoor was het proces gespleten in voor- en tegenstanders die lijnrecht tegenover elkaar stonden. De dubbele rol die de Provincie had, leidde ook tot een verdere toename van het wantrouwen onder omwonenden. Meer transparantie van de kant van de Provincie en de ontwikkelaar had dit kunnen verminderen. Het wantrouwen nam een verdere vlucht doordat er geen onafhankelijk procesbegeleider was om de gesprekken met de compensatieplangroep te leiden.

#### **5.1.18 Meer innovatief proces en verrijking van besluitvorming**

Code 3.1 Stakeholders hebben het idee dat er sprake is van een innovatief proces door voldoende gebruik te maken van nieuwe inzichten

De samenwerking heeft niet geleid tot een innovatief proces, omdat de interactie in het proces moeizaam of zelfs helemaal niet verliep. Dit kwam doordat de omwonenden, en dan met name de tegenstanders, niet of nauwelijks open stonden voor een dialoog met de overige stakeholders. Volgens de respondenten werden de bevindingen van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn niet gedragen door de omwonenden. Zij hadden argwaan richting het onderzoeksbureau, omdat het onder een hoedje zou spelen met de Provincie en de ontwikkelaar. Volgens een medewerker van Bosch & Van Rijn komt dat omdat mensen die een project niet zien zitten, niet bereid zijn onderzoeksbevindingen te accepteren en de neiging hebben deze te wantrouwen. De boodschapper van de informatie wordt dan als kwade genius van het project gezien. Hij stelt dat zijn doel was om een onderzoek neer te zetten dat een vergunning opleverde, en stand hield bij de Raad van State. Hij geeft aan content te zijn dat hem dat gelukt is. Een ambtenaar van de gemeente Nissewaard geeft aan dat de klankbordgroep, erg snel na het besluit van de Provincie om het PIP voor te bereiden werd ingesteld. Hierdoor waren mensen niet goed in staat om het over ingewikkelde inhoudelijke technische zaken te hebben. Mensen hadden eerst "*bewust bekwaam*" gemaakt moeten worden, alvorens tot participatie over te gaan. Zij stelt dat het wellicht beter was geweest om de omwonenden in het proces te laten vertegenwoordigen door iemand van de NLVOW, in plaats van te laten ondersteunen. Deze vertegenwoordiger had dan op basis van de input van de omwonenden een strategie kunnen uitwerken. Dit had volgens haar beter gewerkt dan omwonenden aan tafel te laten zitten met een ontwikkelaar. De omwonenden waren volgens haar onbekend met wetten en procedures en opereerden vanuit emotie. De onderzoekers en ontwikkelaars opereerden daarentegen vanuit de wet: gevoelens en specialisme botsten. Hierdoor zaten zij liever met een professional aan tafel dan met onwetende burgers. Volgens de woordvoerder van de dorpsvereniging leidde het feit, dat de vertegenwoordiger van de NLVOW onbekend was met de regio, tot problemen. Zo sloeg hij dicht toen hij, tijdens een inspraakmogelijkheid op de Provincie, bepaalde vragen kreeg van Statenleden. Hierdoor liep zijn pleidooi in het honderd. Volgens de woordvoerder "*miste hij een heleboel*" omdat hij niet bekend was met het gebied. Hij geeft verder aan dat de ontwikkelaar een pakket aan keuzes voor het financiële participatieplan aan de omwonenden had moeten voorleggen, in plaats van de omwonenden zelf met voorstellen te laten komen. De Provincie is na onderzoek met een alternatief voorstel gekomen voor de inrichting van het park: zo werden de turbines in een rechte lijn geplaatst in plaats van een curve. Hierdoor was er minder horizonvervuiling voor de omwonenden. Daarnaast kwamen er vijf grotere turbines in plaats van zes kleinere. Het was de Nissewaardse inbreng geweest die tot deze wijziging geleid heeft, aldus de Provinciale ambtenaar.

Code 3.2 Er is sprake van een wederzijds leerproces onder de verschillende partijen dat geleid heeft tot nieuwe inzichten

De respondenten geven aan dat ze tijdens het participatietraject diverse dingen geleerd hebben. Een medewerker van de ontwikkelaar geeft aan dat hij tot het inzicht is gekomen, dat hij gedurende het proces wellicht teveel in de rol van technicus en ontwikkelaar heeft gezeten. Daarnaast wijst hij er op dat hij de evaluatiemomenten heeft gemist, waarin men reflecteert op het proces. Volgens hem zou het een goede zaak zijn om achteraf bij elkaar te komen en na te gaan, wat goed en niet goed gegaan is in het proces, en welke leerpunten er uit het proces gehaald kunnen worden. Ook had er meer terugkoppeling moeten plaatsvinden. Een medewerker van onderzoeksbureau Bosch & Van Rijn geeft aan dat hij zijn input heeft kunnen leveren in het proces. Hij stelt dat hij niet een op een kan zeggen wat er met zijn input gedaan is in de aanpak. De ontwikkelaar stelt verder dat het beter is als de Provincie een zoekgebied instelt, en vervolgens een keuze maakt voor de meest geschikte en

wenselijke locatie in samenspraak met de omgeving, in plaats van een zelf een locatie aan te wijzen, zoals bij het Spui gebeurd is. De ontwikkelaar heeft dan een minder zware kluif aan het ontwikkelen van draagvlak. Volgens een Statenlid heeft het feit dat de locatie al vastlag er toe geleid dat mensen “voor of tegen” het windpark waren, en niet echt met serieuze voorstellen ten aanzien van bijvoorbeeld de inrichting van het windpark kwamen. Het Statenlid stelt voor om windlocaties in het vervolg, op initiatief van de gemeenschap aan de lokale en Provinciale overheid aan te laten dragen. Deze locaties moeten op basis van geschiktheid tegen elkaar afgewogen worden. Een ambtenaar van de Gemeente Nissewaard geeft aan tot het inzicht zijn gekomen dat het van belang is dat iedereen die aan tafel zit dezelfde informatiepositie heeft en dat een belanghebbende partij, in dit geval de Provincie, geen gespreksleider kan zijn in een overleg met een compensatieplangroep. Dit leidt tot vertrouwenskwesaties en het feit dat er geen ruimte en vrijheid is om het eigen belang in te brengen. De Provinciale ambtenaar geeft aan dat ze onbekend was met de realisatie van windparken en dat ze door het proces veel ervaring heeft opgedaan. Daarnaast is ze tot het inzicht gekomen dat actiegroepen tegen windparken elkaar weten te vinden, elkaar helpen en elkaar versterken. Zo worden in gerechtelijke procedures dezelfde argumentaties gehanteerd. De betrokken Provinciale ambtenaar geeft aan zich verdiept te hebben in de omgeving om duidelijk te krijgen waarom ze tegen het windpark waren. Op deze wijze trachtte ze het speelveld in kaart te brengen. Ze geeft aan dat met name bij de stichting “Tegen windturbines aan het Spui!” andere belangen een rol bleken te spelen om tegen het windpark te zijn. Deze hadden overigens niks met windenergie te maken. Deze inzichten maakten het voor haar makkelijker bepaalde dingen te relativeren en een gelijkwaardiger gesprek tot stand te brengen. Ook was ze beter in staat om in te spelen op de stappen van de tegenpartij. De ambtenaar van de gemeente Nissewaard geeft verder aan tot het inzicht te zijn gekomen, dat het beter is dat een gemeente, en niet de Provincie een participatieproces leidt. Een gemeente staat dicht bij de burger en weet beter welke gevoeligheden in een gemeente leven in een wijk of dorpskern. Zij zijn daardoor beter in staat participatieproces te organiseren. Daarentegen is het voor de Provincie makkelijker om afgewogen besluiten te nemen. Zij staan verder van inwoners en gevoeligheden af.

#### Conclusie:

Er was in onvoldoende mate sprake van een innovatief proces, door de gebrekkige manier waarop de omwonenden in het wetenschappelijke onderzoekstraject werden betrokken en een gebrek aan dialoog. De inbreng van Nissewaard heeft daarentegen wel tot een verandering van inzicht over de probleem/oplossingsrichting geleid. De ondersteuning van NLVOW had wellicht al aan de start van het proces ingeschakeld moeten worden. Daarnaast begon het participatieproces erg snel na het besluit om een PIP voor te bereiden. Hierdoor hadden de omwonenden te weinig tijd om zich in het vraagstuk te verdiepen. Een deskundige, die namens de omwonenden op had getreden in het proces, was in dit specifieke geval een optie geweest. De medewerker van de NLVOW had te weinig kennis van de omgeving om de omwonenden goed te kunnen ondersteunen, dan wel te vertegenwoordigen. Volgens een aantal respondenten had de Provincie met evaluatiemomenten meer leerpunten en informatie uit het proces kunnen halen. Daarentegen geven de meeste respondenten aan door het proces veel kennis, inzichten en ervaring te hebben opgedaan als het gaat om de werking bij (effectieve) participatieprocessen en de realisatie van windenergie.