

Veel gedoe om iets?!

De waarde van conflict in de energietransitie



Voorwoord

De energietransitie is urgent. Overheden, bedrijven én burgers beseffen dat. Iedereen heeft zijn rol in dit proces, dat niet alleen gaat over CO₂-reductie, maar ook over een democratische, rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten die de energietransitie met zich meebrengt.

Bij de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft werken wij sinds 2015 aan een onderzoeksprogramma over maatschappelijke conflicten en de betrokkenheid van burgers bij besluitvorming rond energieprojecten. Conflicten zijn waardevol, omdat ze een uiting zijn van betrokkenheid. Burgers zoeken immers de confrontatie omdat een onderwerp hen aan het hart gaat. Zo wordt zichtbaar welke waarden zij belangrijk vinden. Het onderzoeksprogramma richt zich op de vraag hoe dergelijke conflicten te benutten zijn in de besluitvorming. Bij de energietransitie gaat het namelijk niet alleen om de milieuwaarden of economische waarden, maar ook om procedurele en democratische waarden: wie mag meedenken, wie neemt de beslissingen, hoe vinden afwegingen plaats? Door conflicten te bestuderen maken we inzichtelijk welke waarden op welke momenten cruciaal zijn.

Cases

Ons onderzoek richt zich op interacties tussen burgers, overheden, bedrijven en procesmanagers. Daarbij ligt de focus op een aantal cases, die inzicht bieden in de wijze waarop waarden al dan niet een plaats krijgen in de besluitvorming.

Enkele voorbeelden:

- CO₂-opslag in Barendrecht: Het plan was om kooldioxide van de Shell-raffinaderij in het Rotterdamse havengebied op te slaan in een leeg gasveld onder Barendrecht. Na heftige protesten van de inwoners ging dit niet door.
- Schaliegas: Wat begon als een conflict over lokale risico's voor onder andere de kwaliteit van drinkwater, mondde uit in een nationaal debat over de noodzaak van deze energiebron. Winning werd op de lange baan geschoven.
- Windpark N33: Dit windpark van 120 MW in Groningen stuitte op fel verzet van omwonenden, die onder meer vreesden voor hun gezondheid. Na een uitspraak van de Raad van State gaat het project vooralsnog door.

De cases zoomen in op een aantal specifieke thema's. Eén daarvan betreft de positie van omgevingsmanagers, die bij de meeste

energieprojecten verantwoordelijk zijn voor de communicatie met en de participatie door omwonenden. Deze omgevingsmanagers zijn interessant omdat zij opereren op het grensvlak van hun organisatie en de buitenwereld. Zo hebben zij een essentiële rol bij het vertalen van waarden van burgers naar organisaties (en omgekeerd). Een ander thema is het bestaan van verwachtingen over de energietransitie, bij zowel publiek als instanties. Die verwachtingen kleuren de waarden en sturen het gedrag, maar de manier waarop ze dat doen is niet vanzelf eenvoudig in beeld te brengen.

Magazine

Dit magazine geeft de belangrijkste inzichten uit ons onderzoek weer. We hopen u als lezer nieuwe ideeën te geven over conflicten, en hun waarde in de energietransitie. Als het onderzoek één ding aantoonde is het dat het fruikend is om snel te denken in (technische) oplossingen. De energietransitie is een complex maatschappelijk proces, met een diversiteit aan voorkeuren en belangen. Een brede blik op de borging van soms tegenstrijdige waarden is cruciaal voor democratische besluitvorming.

Na een korte inleiding in de energietransitie behandelt dit magazine vier stellingen die wij vaak zijn tegengekomen in ons onderzoek, maar waar wij grote vraagtekens bij willen stellen. Aan de hand van deze stellingen behandelen we de belangrijkste resultaten. Aan het eind kunt u een zelftest maken, om na te gaan hoe u zelf omgaat met waarden. Ook onze eigen positie als onderzoekers in het energiedebat komt aan bod. Immers, de energietransitie vraagt van alle belanghebbenden voortdurende reflectie op zowel de eigen rol als eigen én andermans waarden en posities.

Namens het onderzoeksteam,
Eefje Cuppen (projectleider)

Inhoudsopgave

6 De energietransitie als sociale uitdaging

Het is verleidelijk om bij de energietransitie direct aan de technologische uitdaging te denken, de duurzame opwekking, de benodigde infrastructuur, de off-grid oplossingen. Maar de benodigde maatschappelijke transitie is misschien wel nóg uitdagender. Hoe maak je dat burgers de gevolgen van de energietransitie accepteren, of liefst zelfs omarmen?

8 “Participatie leidt vanzelf tot acceptatie”

In de afgelopen jaren is een participatieve aanpak van de energietransitie ontstaan, in antwoord op de als gesloten ervaren analytische benadering. Die aanpak heeft echter ook zijn beperkingen. In sommige gevallen kan juist een maatschappelijk conflict een project vooruit helpen.

11 “Wij weten wel wat burgers drijft”

Beleidsmakers hebben verwachtingen ten aanzien van de houding en positie van burgers in de energietransitie. Die verwachtingen hebben invloed op hoe zij burgers benaderen. Deze herkennen zich vaak niet in die verwachtingen; de werkelijkheid is immers veel genuanceerder. Verwachtingen rusten immers vaak op versimpelingen. Dat is soms onvermijdelijk, maar beleidsmakers moeten zich er wel bewust van zijn dat versimpelingen soms averechts werken.

14 “Emotionele argumenten tellen niet”

Bij beleidsmakers bestaat een neiging om lokaal verzet tegen bijvoorbeeld de komst van windmolens af te doen als een irrationele bron van emoties die weg te nemen valt door voorlichting of andere vormen van overreding. Deze nogal beperkte kijk op welke argumenten legitiem zijn in het besluitvormingsproces, vraagt ons om verder te kijken dan het zichtbare topje van het maatschappelijke debat.

18

“Als we de regels volgen komt het goed”

In maatschappelijke discussies, zoals die rondom de energietransitie, bestaat een sterke wisselwerking tussen formele procedures en het maatschappelijke debat. In beide vindt een afweging van waarden plaats. In het eerste geval is dat een formele afweging, in het tweede geval een informele en meer ongestructureerde afweging. Omdat die laatste vaak niet goed past in het formele kader, ontstaat een neiging om maatschappelijke waardenafweging niet in besluitvorming mee te nemen. Dat helpt het proces echter vaak niet vooruit.

22

Wat voor omgevingsmanager ben jij? Doe de zelftest!

In tijdschriften staan vaak zelftests waarmee je via een serie korte vragen erachter kunt komen wat voor soort persoonlijkheid, relatie, of haartype je hebt. In die traditie is er nu ook een zelftest voor omgevingsmanagers in de energiesector. Aan de hand van 7 stellingen kom jij erachter wat voor type omgevingsmanager jij bent.

26

RESPONSE team: Onze plaats in de energietransitie

Onder de vlag ‘RESPONSE’ onderzoeken wij besluitvorming rondom controversiële energieprojecten. Dat doen we vanuit de overtuiging dat de samenleving een sterke stem moet hebben in nieuwe energieprojecten. Om inzicht te krijgen in hoe besluitvorming tot stand komt werken we samen met diverse partners.

28

Meer weten?

Wil jij meer weten over het onderzoek van het RESPONSE project? Wij hebben een selectie van publicaties, blogs, interviews en artikelen verzameld.

De energietransitie als sociale uitdaging

Het is verleidelijk om bij de energietransitie direct aan de technologische uitdaging te denken, de duurzame opwekking, de benodigde infrastructuur, de off-grid oplossingen. Maar de benodigde maatschappelijke transitie is misschien wel nóg uitdagender. Hoe maak je dat burgers de gevolgen van de energietransitie accepteren, of liefst zelfs omarmen?

Vroeg in 2006 begon Shell met de technische voorbereidingen voor de aanleg van twee kleine demonstratievelden voor CO₂-opslag onder Barendrecht. De officiële tenderprocedure begon een jaar later. Pas in 2008 werd de lokale gemeenschap in Barendrecht geïnformeerd. Dat leidde tot argwaan. In april 2009 kwam er een onderzoek waaruit bleek dat het project voldeed aan de wettelijke veiligheidsnormen. De gemeenteraad van Barendrecht keerde zich ertegen. Datzelfde najaar kwam er een nieuw technisch rapport met dezelfde strekking: het is veilig. Lokaal was men niet overtuigd. In november besloot het kabinet door te zetten. Een jaar later zat er een nieuw kabinet, dat het project afblies wegen gebrek aan draagvlak. Tegen die tijd was het beschadigde vertrouwen tussen burgers en overheid misschien wel het belangrijkste resultaat van het hele project.

De Barendrechtse zaak is geen uitzondering. Het komt vaker voor dat duurzame energietechnologie in de implementatiefase stuit op een gebrek aan acceptatie door burgers. Bijvoorbeeld omdat de benodigde infrastructuur veranderingen aanbrengt in hun omgeving, of omdat van hen een andere omgang met energieverbruik gevraagd wordt. Maatschappelijk draagvlak – en de morele waarden die daaraan ten grondslag liggen – zou dan ook een belangrijke factor moeten zijn in het volledige traject van introductie, dat zich nu vaak op bestuurlijke en technische factoren concentreert.

Minister Erik Wiebes in een parlementair debat over klimaatakkoord: *“Een van onze schaarse resources is draagvlak. Dat zien we allemaal. Dat wordt niet beter in het energiedomein. Elke vorm van energieopwekking of -omzetting is inmiddels besmet geraakt. We hebben overal last van. Die last is er ook. Dat is niet te ontkennen. Energieopwekking veroorzaakt last, zoals zichthinder, geluid en in het verleden vieze lucht. De nadelen verschuiven. We krijgen minder vieze lucht, maar we krijgen*

meer zichthinder. Dat is een feit. We kunnen niet anders dan daar aandacht aan besteden. We moeten dat ook steeds meer doen. Mensen worden daar kritischer in. Mensen accepteren minder. Ze accepteren minder vormen van energie. Dat zien we. Ik kan niet anders dan het hierover eens zijn met de heer Moorlag en de toezegging doen dat er iets voor wordt ingericht in die breedte” (november 2018).

Keuzes en confrontatie

De energietransitie draait om keuzes voor bepaalde technologieën, die op hun beurt nieuwe afhankelijkheden creëren. Die verandering gaat gepaard met zowel morele als technologische onzekerheden. Het is dan ook logisch dat er onenigheden ontstaan over de middelen, de snelheid en de koers van veranderingen in energiesystemen. Maatschappelijke onrust ontstaat zodra burgers, overheden en/of bedrijven het gevoel hebben dat zij tegenstrijdige, misschien zelfs onverenigbare belangen hebben bij een te maken keuze.

De aanleg van nieuwe energievoorzieningen gaat immers vaak gepaard met nieuwe ongemakken. De keuze voor een locatie, bijvoorbeeld, kan verstrekkende gevolgen hebben voor de plaatselijke bevolking of de samenleving als geheel. Bijgevolg liggen confrontaties tussen de betrokken partijen altijd op de loer.

Die confrontaties kunnen op twee manieren tot stand komen. Ten eerste kunnen verschillende belanghebbenden andere prioriteiten hebben van waarden. Hoewel alle partijen dezelfde waarden erkennen, hechten zij er in een andere volgorde belang aan. Ten tweede kan onenigheid ontstaan doordat partijen een andere invulling geven aan waarden. Waarden zijn tenslotte abstracte begrippen die pas betekenis krijgen in een specifieke context.

De waarde 'veiligheid' bij een schaliegasproject, bijvoorbeeld, kan verband houden met de kwaliteit van het grondwater, maar ook met het risico van aardbevingen. Aan welk van deze twee het meeste waarde gehecht wordt, hangt zowel af van de situatie als van degene die de inschatting maakt. Voor het maken van een afweging is het dan essentieel om de waarden precies in beeld te hebben, ook als die impliciet verwoord zijn in standpunten.

Bron van informatie

Maatschappelijk conflicten maken dus inherent deel uit van de energietransitie. Ze laten zien welke waarden belangrijk gevonden worden. Anders gezegd, ze zijn een bron van informatie. Wie ze negeert verergert hoogstwaarschijnlijk de tegenstand. Proactief begrip van publieke waarden en de conflicten die daaruit kunnen voortkomen draagt bij aan een verantwoordelijke invulling van de energietransitie. Verantwoorde technologische innovatie en besluitvorming verhoogt de kans op maatschappelijke acceptatie.

De uitdaging is daarom strategieën en oplossingen te bedenken die een brug kunnen slaan tussen de waarden van de verschillende belanghebbenden. Dat gaat verder dan het beter informeren van betrokkenen of het uitbreiden van risicoanalyses. Het gaat om het in beeld brengen van (morele) perspectieven, los van de aannames die beleidsmakers, experts, bedrijven en betrokken burgers over elkaar doen. Die perspectieven zijn het startpunt van waaruit aan breed gedragen oplossingen gewerkt kan worden.



“Participatie leidt tot acceptatie”

In de afgelopen jaren is een participatieve aanpak van de energietransitie ontstaan, in antwoord op de als gesloten ervaren analytische benadering. Die participatieve aanpak heeft echter ook zijn beperkingen. In sommige gevallen kan juist een maatschappelijk conflict een project vooruit helpen.

Globaal zijn er drie argumenten voor participatie. Het normatieve argument betoogt dat participatie intrinsiek een doel is, omdat iedere burger het democratische recht heeft om zich uit te spreken en gehoord te worden. Het substantieve argument komt voort uit de gedachte dat participatie leidt tot meer kennis en daarom tot beter afgewogen beslissingen. Het instrumentele argument houdt in dat een plan sneller geaccepteerd wordt wanneer alle betrokkenen een aandeel in het besluitproces hebben.

Dit maakt participatie een aantrekkelijke strategie om vervelende maatschappelijke conflicten rond energieprojecten te voorkomen. Beleidsmakers zijn in de afgelopen decennia dan ook een steeds sterkere nadruk op participatie gaan leggen. In Nederland, bijvoorbeeld, hebben de windenergiesector en milieuorganisaties een gedragscode getekend die (vroeg) betrokkenheid van lokale gemeenschappen voorschrijft om het maatschappelijke draagvlak van

windenergieprojecten te verhogen. De Nederlandse gasector volgde dat voorbeeld. De nieuwe Omgevingswet bepaalt dat ontwikkelaars in de energiesector bij elk project participatieprocedures moeten opstellen. De gedachte achter deze trend is dat participatie wenselijk en effectief is, omdat het conflicten voorkomt of in elk geval beheersbaar houdt.

De onderliggende aanname is dat consensus een voorwaarde is om vooruitgang te boeken in de besluitvorming. De nadrukkelijke bedoeling is conflicten te vermijden. Dat kan echter leiden tot een boemerangeffect, omdat het conflict weliswaar vermeden is, maar de bron ervan niet uit de weg geruimd. Later steekt het dan alsnog en heftiger de kop op.

Beperkingen van participatie

Overheden, bedrijven of kennisinstellingen organiseren participatie om conflicten te vermijden. Daarbij gaan ze vaak voorbij aan de inherente beperkingen van participatie als middel om dat doel te bereiken. Daar zijn twee redenen voor.

Ten eerste is er sprake van spanning tussen bottom-up en top-down strategieën. Instanties organiseren participatie, omdat ze iets gedaan willen krijgen en denken dat dit beter zal lukken wanneer ze andere belanghebbenden erbij betrekken. Vervolgens nodigen ze partijen uit vanuit de gedachte dat ze samen gaan werken aan het bereiken van het doel. Deze institutionele aanpak gaat voorbij aan groepen die geen behoefte hebben om het doel te bereiken. Zij richten zich juist tegen de institutionele aanpak, tegen de bestaande regels en gebruiken. Zij organiseren zichzelf van onderop. Georganiseerde participatie, hoe breed die ook wordt ingestoken, sluit daarom per definitie groepen uit die juist gericht zijn op het uitdagen van de instituties.

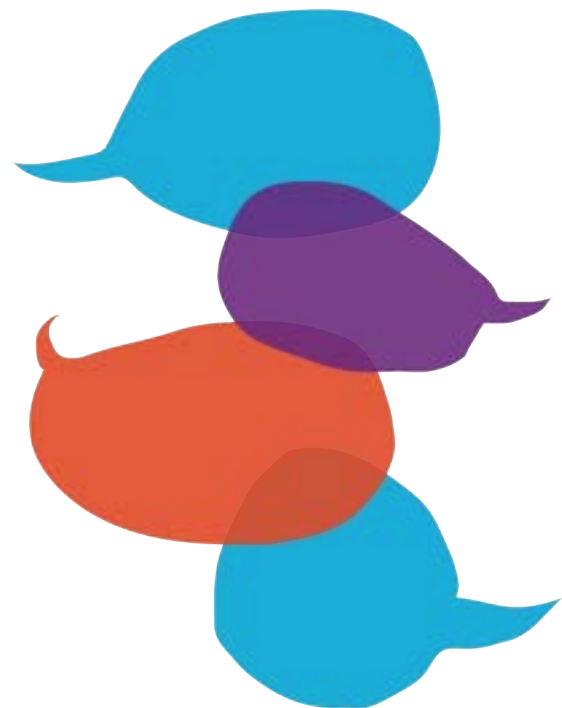
Een tweede beperking ligt in de dynamische aard van groepen en de waarden die hun na aan het hart gaan. Georganiseerde participatie valt doorgaans terug op duidelijk aanwijsbare belangengroepen met gedeelde waarden. Die worden gevonden door de toepassing van methodieken die de belanghebbenden netjes inventariseren aan de hand van onder meer de waarden die ze vertegenwoordigen en de machtsmiddelen die ze bezitten. Er wordt geen rekening gehouden met het gegeven dat gedurende het proces nieuwe groepen ontstaan, met andere waarden, methoden en machtsmiddelen. Zeker in de energietransitie, een maatschappelijk veld dat sterk in beweging is, ligt het ontstaan van nieuwe groepen voor de hand. De wrijving is hun ontstaansgrond en de confrontatie de logische methode om zich te manifesteren. Het bestaan van een participatietraject waaraan zijn geen deel hebben gehad (allicht omdat ze nog niet bestonden) strijkt hen zelfs tegen de haren in.

Participatie is dus geen wondermiddel om conflicten te vermijden. Er zullen altijd groepen zijn die zich buitengesloten voelen. Sociale conflicten maken daar inherent onderdeel van uit. Ze zijn

bovendien complex en dynamisch. Een conflict om een lokaal energieproject draait zelden alleen om het energieproject en heeft vaak ook bovenlokale componenten.

Al met al is het daarom beter conflicten te zien als een vorm van participatie, niet als iets om door middel van participatie te voorkomen. Een confrontatie is een manier om nieuwe waarden in de discussie te herkennen en deze een plek te geven.

Er zijn ruwweg drie argumenten om conflicten niet uit de weg te gaan, maar juist te omarmen om de energietransitie dichterbij te brengen.



Drie argumenten om conflict juist te omarmen

1

Conflict heeft democratische waarde.

Maatschappelijke conflicten rond de energietransitie zijn een vorm van engagement die welkom zou moeten zijn in een pluralistische samenleving, of ze nu worden aangejaagd door gevestigde maatschappelijke groeperingen of spontaan ontstaan omdat burgers elkaar vinden in protest. Ook als ze zich buiten de geïnstitutionaliseerde paden afspelen. Op straat en in (sociale) media bevinden zich nieuwe mogelijkheden voor interacties tussen burgers en instituties, en dus nieuwe vormen van democratie. Daar uiten burgers zorgen en morele waarden die niet vanzelf in het blikveld van overheden en bedrijven belanden.

2

Conflicten leiden tot nieuwe kennis.

De energietransitie is nu eenmaal een onderwerp dat omgeven is door veel onzekerheden. Er worden allerlei aannamen gedaan om de onzekerheden in te perken. Conflicten kunnen deze aannamen ter discussie stellen, en daarmee laten zien waar ze tekort schieten. Zo kan conflict leiden tot nieuwe kennis, zowel over feiten als over waarden, en daarmee tot betere besluitvorming. Overigens is deze gedachte niet nieuw. Uit de managementliteratuur is al langer bekend dat conflicten kunnen leiden tot verbeterde prestaties en meer creativiteit en innovatie.

3

Conflicten omarmen voorkomt een boemerang effect.

De gedachte hierachter is dat conflicten ook kunnen uitmonden in lange procedures en slechte vertrouwensrelaties. Om zulke niet-productieve conflicten te voorkomen is het niet verstandig conflict halsstarrig te willen vermijden of oplossen. In plaats daarvan kan het verkennen van verschillende standpunten, waarden en opvattingen juist leiden tot beter begrip en vertrouwen. Dit komt besluitvorming uiteindelijk meer ten goede.



“Wij weten wel wat burgers drijft”

Beleidsmakers hebben verwachtingen ten aanzien van de houding en positie van burgers in de energietransitie. Bijvoorbeeld, dat burgers tegen de aanleg van een windmolenpark ‘in hun achtertuin’ zullen zijn. Dit soort verwachtingen heeft invloed op hoe beleidsmakers burgers benaderen. Burgers herkennen zich vaak niet in die verwachtingen en voelen zich in een hokje geplaatst. Verwachtingen zijn immers vaak versimpelingen, terwijl de werkelijkheid genuanceerder is. Dat is onvermijdelijk, maar beleidsmakers moeten zich er wel bewust van zijn dat versimpelingen soms averechts werken.

De energietransitie is een complex traject, waarbij beleidsmakers veel zaken tegen elkaar moeten afwegen. Welke technologieën moeten ontwikkeld worden? Welke kennis is daarvoor nodig? Hoeveel kapitaal moet erin geïnvesteerd worden? Welke implementaties zijn het meest kansrijk? Hoe neem je burgers mee in de verschillende trajecten? Dit zijn vragen over technische en economische aspecten, maar ze gaan even goed over de menselijke kant van de transitie.

Het is logisch dat beleidsmakers versimpelde verwachtingen hanteren om het overzicht te houden. Verwachtingen ten aanzien van burgers zijn gebaseerd op aannames over de rollen, behoeften en het gedrag van mensen in de samenleving. Die verwachtingen zijn belangrijk, want zij zijn de drijvende kracht achter verandering en innovatie. Zonder ruw beeld van wat de samenleving wenst, is het onmogelijk een koers uit te zetten voor het

beleid. Denk aan aannames over wanneer burgers willen investeren in zonnepanelen, of hoe ze om zullen gaan met slimme energieoplossingen in en rondom hun huis.

Verwachtingen dienen dus een belangrijk doel, maar ze mogen niet gezien worden als representatief voor daadwerkelijke groepen burgers. Die zijn doorgaans veel meer heterogeen. Wanneer burgers zich niet herkennen in die verwachtingen, leidt dat weerstand. Mensen voelen zich dan niet gehoord of vertegenwoordigd, en krijgen oplossingen voorgeschoteld waar ze weinig voor voelen. Beleidsmakers kunnen zich meer bewust zijn van wat zij oproepen met hun versimpelingen en generalisaties. Daarom is het belangrijk verwachtingen in kaart te brengen, net als de implicaties van die verwachtingen voor besluitvorming.

Vijf verwachtingen

Om de diversiteit aan verwachtingen inzichtelijk te maken is onderzoek verricht onder verschillende, in de warmtetransitie actieve beleidsmakers. Zij kregen een serie stellingen over de rol van burgers in de warmtetransitie voorgelegd, die zij moesten sorteren op basis van hun professionele mening. Hieruit konden wij concluderen dat die beleidsmakers onderscheiden kunnen worden aan de hand van de verwachtingen die zij hebben over die burgers. We hebben vijf verschillende perspectieven gevonden:

1. NIMBYs polariseren de energietransitie

De verwachting van deze beleidsmakers is dat het collectieve belang wordt overschreeuwd door relatief kleine, lokale groepen die zich overal tegen verzetten. Met hen valt niet te praten, ze zijn niet gevoelig voor rationele argumenten. Deze groepen beïnvloeden gewone burgers in de transitie, die nu bijvoorbeeld bang gemaakt zijn dat aardgas heel snel uit gefaseerd gaat worden. Dit leidt tot angst, weerzin en protest. Maar, als je burgers een financieel voordeel kunt aanbieden, verstomt hun protest wel.

2. Gemeenschappen trekken de gedecentraliseerde transitie

Deze verwachting gaat ervan uit dat de energietransitie verbeteringen belooft niet alleen voor het milieu, maar ook op maatschappelijk gebied. Energiebeleid is te lang een technocratische aangelegenheid geweest waarin private belangen voorrang hadden. Tegenwoordig kunnen burgers – bijvoorbeeld in energieliefhebbers - ook zelf het initiatief nemen, onder meer door toegenomen mogelijkheden voor decentrale energieopwekking. Dit leidt tot een snellere en eerlijker transitie.

3. ‘Het publiek’ bestaat niet

De verwachting van deze beleidsmakers is dat ‘het publiek’ niet bestaat. De maatschappij bestaat uit verschillende, naast elkaar levende groepen die ieder hun eigen ideeën, normen, waarden en overtuigingen hebben. Omdat de warmtetransitie een complex onderwerp is, kan de overheid nooit een eenduidige oplossing vinden die voor iedereen werkt. Top-down beslissingen werken niet. Participatie en inclusie zijn noodzakelijk voor legitimiteit, maar hebben ook hun beperkingen.

4. Niet iedereen kan actief meedoen aan de transitie

Deze verwachting betreft de ongelijke impact van de transitie op mensen in de samenleving. Niet iedereen kan actief meedoen aan de transitie. Er zijn veel mensen die financieel, organisatorisch of sociaal kwetsbaar zijn. Hun belang is het meest gediend bij een grootschalige en gecoördineerde aanpak die de kosten van de transitie drukt. Dit betekent wel dat er minder keuzevrijheid en participatiemogelijkheden zijn voor mensen die wel graag zelf initiatief in de transitie hadden willen nemen.

5. Mensen zijn niet gemotiveerd om hun consumentengedrag te veranderen

Betrokkenen met deze verwachting zien dat overheden de laatste decennia steeds meer verantwoordelijkheden overdragen aan individuele burgers, onder andere wat betreft energie. Dit is logisch; immers, veel beslissingen die genomen moeten worden betreffen het private domein, zoals het isoleren van een huis, het kopen van zonnepanelen, of het overstappen op groene energie. Veel mensen zijn niet voldoende gemotiveerd door groene idealen of hebben onvoldoende kennis om hun consumentengedrag te veranderen. De overheid zal zich dus faciliterend moeten opstellen om burgers te ontzorgen en een zetje in de juiste richting te geven.

Deze vijf verwachtingen zijn allemaal zeer vereenvoudigde weergaven van de werkelijkheid en hebben consequenties in de besluitvorming, zowel bij het vaststellen welke technische systemen de voorkeur krijgen als hoe dat georganiseerd moet worden en hoe de samenleving tegemoet getreden wordt. Op het technische vlak, bijvoorbeeld, zal een beleidsmaker vanuit verwachting 5 de nadruk leggen op technologieën die per huishouden verkocht en geïnstalleerd kunnen worden, zoals zonnepanelen en warmtepompen. Vanuit verwachting 4 is er een nadruk op meer centrale voorzieningen, zoals een collectief warmtenet. In het eerste geval zijn andere ingrepen in het elektriciteitsnetwerk nodig dan in het tweede. De uiteenlopende verwachtingen kunnen dus verstrekkende systeemeffecten hebben.

Omgaan met verwachtingen

Verwachtingen zijn dus enerzijds behulpzaam bij het uitzetten van een globale koers, maar kunnen een hindernis vormen wanneer beleidsmakers zich niet bewust zijn van de aannames die ze bevatten. Nu wordt er wel veel nagedacht over burgers wanneer het gaat over participatie en communicatie, maar minder ten tijde van de technologische keuzes die daaraan vooraf zijn gegaan. Dat is een punt van zorg, omdat er geen eenvoudige weg terug is zodra er begonnen is met aanleg van de infrastructuur en er al grote investeringen zijn gedaan. Dat pleit ervoor om de toetsing van voorgenomen beleid aan verwachtingen zo vroeg mogelijk plaats te laten vinden.

1 **Juist door verwachtingen naast en over elkaar te leggen is het mogelijk om ervan los te komen.**

Geen enkele indruk van het publiek is immers volledig correct. Wanneer beleidsmakers begrijpen dat er verschillende beelden naast het hunne bestaan, alle op hun eigen manier even gerechtvaardigd, kan dat hen helpen te reflecteren op de (eigen) aannames, mogelijkheden en barrières. Zo helpt het om niet langer te denken in tegenpolen, zoals technocratische expert versus de naïeve burger. En zo ontstaat ruimte om te leren.

2 **De verwachtingen zijn dan geen vaststaande definities van bepaalde groepen burgers, maar worden uitgangspunten voor een dialoog.**

Hoe moet de energietransitie vorm krijgen, zoveel mogelijk als decentraal initiatief van burgers of bij voorkeur een collectieve invulling, met een nadruk op gemeenschappelijke voorzieningen? Wat is de rol van democratische processen bij technologische beslissingen over infrastructurele projecten? Dat zijn vragen die experts niet kunnen beantwoorden, maar die schreeuwen om een diverse publieke inbreng.



“Emotionele argumenten tellen niet”

Bij beleidsmakers bestaat een neiging om lokaal verzet tegen bijvoorbeeld de komst van windmolens af te doen als een irrationele bron van emoties die weg te nemen valt door voorlichting of andere vormen van overreding. Deze nogal beperkte kijk op welke argumenten legitiem zijn in het besluitvormingsproces, vraagt ons om verder te kijken dan het zichtbare topje van het maatschappelijke debat.

Op het niveau van lokale gemeenschappen vormt de planning en ontwikkeling van duurzame energietechnologieën een behoorlijke uitdaging. Bij dit dynamische proces is een breed scala aan mensen en groepen betrokken, zowel degenen die beleid en technologie maken als degenen die door de uitvoering van projecten geraakt worden. In dit proces ontmoeten deze betrokkenen zich in allerlei soorten interacties, van voorlichtingsavonden en publieke debatten tot formele inspraakmomenten en luidruchtige demonstraties. Ook technische rapportages, kranten, websites en sociale media vormen platforms voor interactie.

Frames

Inzicht in deze interacties tussen betrokkenen is cruciaal om maatschappelijke reacties op een project of beleid te begrijpen. Tijdens deze interacties komen zogeheten frames, waarmee mensen naar een project kijken, met elkaar in aanraking. Een frame is een mentale structuur van overtuigingen, zienswijzen en waarderingen die mensen gebruiken om de wereld om hen heen te kunnen plaatsen en begrijpen.

Beleidsmakers in het energieveld hanteren over het algemeen een frame dat risico's uitdrukt in feitelijke en meetbare eenheden die te minimaliseren zijn. Een gevolg hiervan is dat zij emoties en persoonlijke belangen niet als legitieme argumenten zien. Argumenten die gestoeld zijn op juridische, technologische en economische aspecten en die daarnaast betrekking hebben op het nationale belang, vallen wel in hun categorie van gerechtvaardigde (rationele) argumenten.

Daarnaast is er een hardnekkige overtuiging onder beleidsmakers en technologie-ontwikkelaars dat lokaal verzet tegen energieprojecten een *Not-In-My-Backyard* (NIMBY)-reactie is en daarmee niet of nauwelijks serieus genomen hoeft te worden. Negatieve publieke reacties worden binnen dit frame gezien als een uitdrukking van eigenbelang (een rustige, veilige omgeving zonder 'horizonvervuiling') die in strijd is met het algemene belang (schone en gegarandeerde energievoorziening).

Het NIMBY-label zet het protesterende publiek neer als irrationeel, onwetend en ongeïnformeerd.

Dit beeld van het publiek leidt tot twee veelvoorkomende valkuilen in de communicatie: óf protesterende burgers worden overladen met (technische) details om bezwaren tegen bijvoorbeeld vermeende onveiligheid te weerleggen, óf ze worden overladen met compensatiemaatregelen om het eigenbelang en algemeen belang meer in balans te brengen.

Dit is een ongelukkige aanpak, omdat is aangetoond dat de negatieve gevoelens vaak door andere factoren dan veiligheid of eigenbelang veroorzaakt worden. Vaak gaat het om het gevoel dat een besluit eerlijk en transparant tot stand is gekomen. De zorgen van burgers gaan vaak niet over de omvang van het risico, maar over de vraag of de beslissers achter het project het recht hebben om überhaupt dit risico aan hen op te leggen. Het bezwaar, al dan niet verpakt in een emotionele jas, is van ethische aard.

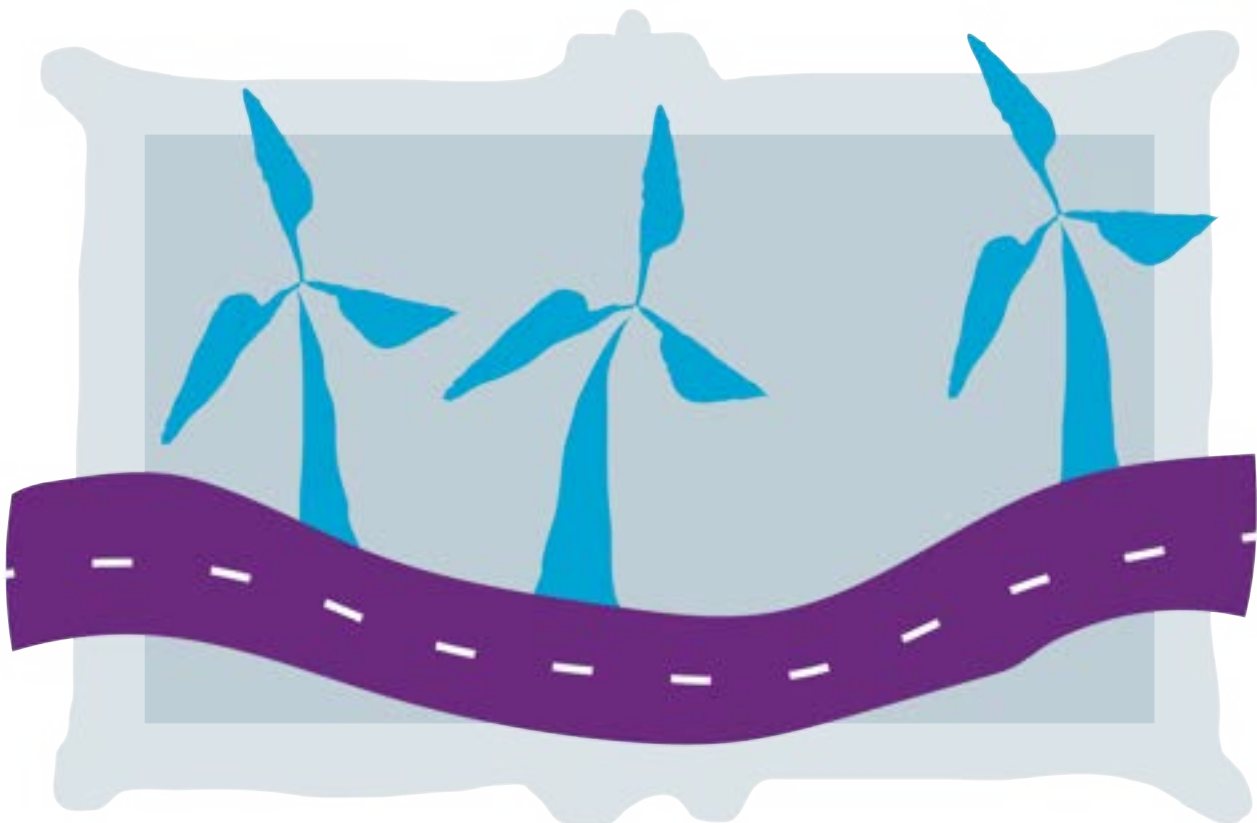
Windenergie langs de N33

Een voorbeeld van een project dat in de knel kwam door een NIMBY-frame is de constructie van een groot windenergiepark langs de N33 in Groningen. De projectontwikkelaar startte een milieu-effectrapportage (MER), terwijl de twee betrokken gemeenten al grote twijfels hadden. De gedachte was dat de rapportage genoeg informatie zou opleveren om de gemeenten over de streep te

trekken. De gemeenten zelf realiseerden zich dat een positieve uitkomst van de MER het voor hen lastiger zou maken het plan tegen te houden.

De situatie veranderde toen de Rijkscoördinatieregeling van kracht werd. Die gaf het rijk het recht om de coördinatie naar zich toe te trekken van windenergieprojecten met de beoogde omvang van N33. Vervolgens ontstonden in de betreffende gemeenten actiegroepen die zich luidruchtig tegen het project keerden. De groepen, gesteund door sommige lokale politici, organiseerden hun eigen informatiebijeenkomsten en ondernamen ook juridische actie. Onder druk kwamen ook andere locaties in beeld.

Dit toonde dat de MER zelf ook al een politiek instrument was: de keuze van de locaties om te onderzoeken stuurde het proces een bepaalde richting uit. Daarmee waren de uitkomsten van de MER niet zozeer objectieve informatie, als wel een instrument om iets gedaan te krijgen. Dat wakkerde de lokale onvrede alleen maar aan. Het ging niet meer om de overlast door geluid en schaduw, ofwel NIMBY-overwegingen, maar om beelden die partijen hadden van elkaars motieven.



Sociale en ethische acceptatie

Bij de ontwikkeling van hun beleid en besluitvorming over het energiesysteem hebben beleidsmakers verschillende afwegingen te maken. Besluitvorming vindt plaats binnen een democratisch systeem, dat vraagt om borging van publieke waarden en belangen, zoals gelijkheid, transparantie, inspraak en rechtvaardigheid. Het gaat niet alleen om wat maatschappelijk geaccepteerd is maar ook om wat ethisch aanvaardbaar is.

Beleidsmakers hebben over acceptatie vaak een instrumentele opvatting: acceptatie is nodig om een besluit te implementeren. Een gebrek aan acceptatie, of zelfs actieve weerstand, is in de eerste plaats een barrière voor implementatie. Dit frame gaat vooral over de sociale acceptatie, dat wil zeggen de mate waarin een gemeenschap een technologie en de daar bijhorende risico's zal accepteren, of in sommige gevallen 'slechts' tolereren.

'Ethische aanvaardbaarheid', vaak helemaal buiten beeld bij beleidsmakers, gaat over het reflecteren op de introductie van een (nieuwe) technologie en de morele problemen die dit met zich meebrengt. De neiging van beleidsmakers om de nadruk te leggen op sociale acceptatie leidt vaak snel tot een beperkte 'ja of nee'-vraag, zonder verder te kijken naar de ethische aanvaardbaarheid van risico's. Wat betreft ethische aanvaardbaarheid zijn er drie redenen die laten zien waarom een instrumentele focus op sociale acceptatie te nauw is.

Ten eerste, wanneer een risico wordt opgelegd aan een individu, heeft dit individu het morele recht om over dat risico geïnformeerd te worden en ermee in te kunnen stemmen. Dit morele recht is voor de milieuwetgeving vastgelegd in de Aarhus Conventie, die een aantal rechten toekent aan burgers. Hier valt onder andere de "toegang tot milieukundige informatie" en "publieke deelname aan besluitvorming" onder.

Ten tweede valt op een meer fundamenteel niveau het punt te maken dat uiteenlopende opinies een plek in het afwegingsproces verdienen, puur vanwege het feit dat ze bestaan. Pluralisme, een stem geven aan diverse meningen, is een hoeksteen van de democratie, omdat het zorgt voor spreiding

van macht en bevordering van het politieke debat. In de context van de acceptatie van technologische risico's betekent pluralisme het erkennen van de diversiteit aan culturele en morele waarden.

Ten derde is de stem van lokale betrokkenen belangrijk omdat zij beschikken over unieke omgevingskennis. Een emotionele, op het oog irrationele inschatting van risico's kan een belangrijke aanwijzing zijn dat er sprake is van een onderbelichte ethische component in de risico-afweging. Daarom moet dit soort argumenten serieus in overweging genomen worden in plaats van afgewezen.

Het opvoeren van feiten en conclusies van experts is een veel geziene technocratische reflex in het tegengaan van publieke weerstand. Deze experts baseren hun mening doorgaans op formele evaluatiemethoden, zoals milieu-effectrapportages en maatschappelijke kosten-batenanalyses. Hiermee evalueren ze voor een project de in regelgeving vastgelegde publieke waarden, op het gebied van onder meer veiligheid, gezondheid en economische impact.

Dergelijke formele methoden dekken echter niet het volledige spectrum af van waarden en frames die mensen hanteren als ze in aanraking komen met een nieuw energieproject. Sommige waarden zijn helemaal niet vertegenwoordigd in deze methoden, terwijl burgers wel verwachten dat ze beschermd of waargemaakt worden. Dit zijn zogenoemde 'weeswaarden'. Dergelijke waarden zijn duidelijk te observeren binnen de controverse rondom windpark N33 in de provincie Groningen, één van de case studies binnen dit onderzoeksprogramma. In de controverse rondom dit windpark zijn weeswaarden bijvoorbeeld interpersoonlijke waarden zoals vertrouwen en erkenning. Dit verschijnsel leidt tot de vraag hoe dan wél recht te doen aan de diverse soorten waarden in besluitvorming. Drie uitdagingen vragen hierbij om aandacht:

Drie uitdagingen

1 **Het zo vroeg mogelijk betrekken van alle belanghebbenden is belangrijk, maar vroeg betrekken alleen is onvoldoende.**

Frames, en gerelateerde waarden, over nieuwe technologie zijn niet statisch, maar veranderen in reactie op beleidsmatige, technologische en fysieke ontwikkelingen. Dit leidt tot vragen als: hoe vroeg is vroeg genoeg, wie moet betrokken worden, hoe ga je om met verschillende frames en hoe besluit je waar allemaal rekening mee te houden? Methoden uit de sociale wetenschappen kunnen bijdragen aan het aanwijzen en beschrijven van uiteenlopende frames, zonder in één van deze frames mee te gaan.

2 **Wanneer projecteigenaren zich niet bewust zijn van hun eigen frame en de rol daarvan in plannings- en besluitprocedures, kan dat averechtse effecten hebben.**

Beleidsmakers hebben de neiging te willen voorkomen dat nieuwe frames onderdeel worden van de discussie. Liever herzien ze het top-down-besluitvormingsproces waarvan ze aannemen dat het de oorzaak is van het verzet, door hier meer consultatie en participatie aan toe te voegen. Meer consultatie en participatie geeft echter onvoldoende stem aan het publiek als hierin geen plek is voor hun eigen morele overwegingen. Als gevolg hiervan kan een boemerangeffect optreden waarbij het wantrouwen juist wordt versterkt

3 **In de interacties met betrokkenen moet aandacht zijn voor verschillende frames.**

Deze interacties kunnen formeel van aard zijn (zoals milieu-effectrapportages en tenderprocedures), maar even goed informeel en vrijwillig (zoals de 'keukentafelgesprekken' tussen projectontwikkelaars en omwonenden van windprojecten). Succesvolle interacties sturen niet zozeer aan op consensus of afspraken, maar eerder op een 'agree to disagree'.

Een effectieve omgang met diverse belanghebbenden, ieder met hun frames en waarden, kan alleen tot stand komen door per project rekening te houden met de specifieke culturele, politieke en institutionele context. Geen enkel politiek systeem kan daar omheen. Maatwerk is waar het mee begint: Een *one size fits all* oplossing bestaat niet voor de inpassing van energieprojecten in een dynamische maatschappij. Aan handreikingen en toolkits is geen gebrek. Belangrijker echter is het te reflecteren op de wijze waarop een bepaalde aanpak tot stand komt en waar dat toe kan leiden, om zo al doende het eigen handelen bij te sturen.



In maatschappelijke discussies, zoals die rondom de energietransitie, bestaat een sterke wisselwerking tussen formele procedures en het maatschappelijke debat. In beide vindt een afweging van waarden plaats. In het eerste geval is dat een formele afweging, in het tweede geval een meer ongestructureerde afweging. Omdat die laatste vaak niet goed passen in het formele kader, ontstaat een neiging om ze hierin niet mee te nemen. Dat helpt het proces echter vaak niet vooruit.

Wanneer zich in de samenleving zorgen openbaren die niet goed worden gedekt door de bestaande regels en procedures ontstaat er maatschappelijk debat. Denk bijvoorbeeld aan de schaliegasaffaire, waarin de correct gevolgde regels niet konden voorkomen dat er vragen en zorgen ontstonden ten aanzien van nut en noodzaak van de technologie en de risico's van boringen.

Omdat regels en procedures altijd achter lopen op de veranderende werkelijkheid kan het gebeuren dat een procedure een tijd lang goed werkt, maar op een gegeven moment tekortschiet. Als zo iets gebeurt, ontstaat een effect dat we 'overflow' noemen: het

formele kader stroomt dan spreekwoordelijk over, omdat de nieuwe zorgen of vragen niet meer in het bestaande kader passen.

Bij overflow is er sprake van twee paden in de oordeelsvorming rond een energieproject: een formeel pad en een informeel pad. Beide hebben hun eigen sociale patronen en zijn gebaseerd op verschillende morele en ideologische principes. Het eerste pad is de formele aanpak met een vastgelegde verzameling (juridische) procedures, standaarden, gereedschappen en beleidskaders. Het tweede, informele pad wordt vaak zichtbaar in de vorm van (nieuwe) actiegroepen of uitingen in de media.

Rechtvaardig energiebeleid

Om de dynamiek van de interactie tussen beide paden te begrijpen, is het belangrijk in te zoomen op het begrip rechtvaardigheid. Zowel het formele als het informele pad van oordeelsvorming heeft haar eigen opvattingen over eigen opvattingen over rechtvaardigheid. Daarin zijn drie dimensies zichtbaar.

Ten eerste houden beide paden er verschillende logica's op na om te bepalen welke zorgen en waarden een rol spelen. Het formele pad volgt vaak een juridische interpretatie van rechtvaardigheid (bijvoorbeeld 'gelijke monniken, gelijke kappen'), terwijl het informele pad een meer persoonlijke invulling geeft aan het begrip. Het gevolg is dat beide partijen elkaars visie op rechtvaardigheid bestrijden.

In de tweede plaats houden beide paden er andere uitgangspunten op na om te bepalen wat ze als rechtvaardig ervaren. Het formele pad probeert tot een afgewogen oordeel te komen over wat een

eerlijke verdeling van lusten en lasten is op basis van neutrale regels. Elke burger of groep moet op dezelfde manier behandeld worden. Het informele pad vindt dat er bij de verdeling van lusten en lasten zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden met de bijzondere omstandigheden van diegenen die de lasten ervaren. Mensen die te maken krijgen met de negatieve gevolgen van een besluit willen niet zomaar gecompenseerd worden, ze willen erkenning dat zij de gevolgen dragen.

De derde dimensie heeft te maken met een verschillende kijk op democratie. In het formele pad gaat het om afgeleid, institutioneel draagvlak, dat via vaststaande procedures tot uitvoering wordt gebracht door gemandateerde betrokkenen, zoals overheden. In het informele pad vinden (lokale) betrokkenen (bijvoorbeeld omwonenden en belangengroepen) vaak dat hun verzamelde meningen de basis van democratische besluitvorming zouden moeten zijn.



Democratisch energiebeleid

De uitdaging van overflow is niet om het te voorkomen (dat wil zeggen, zorgen dat het bestaande kader ongeschonden uit de discussie komt), maar om het te managen. In de context van de energietransitie liggen hiervoor twee elkaar aanvullende benaderingen voor de hand.

1 Participatie moet kunnen leiden tot de aanpassing van een besluit.

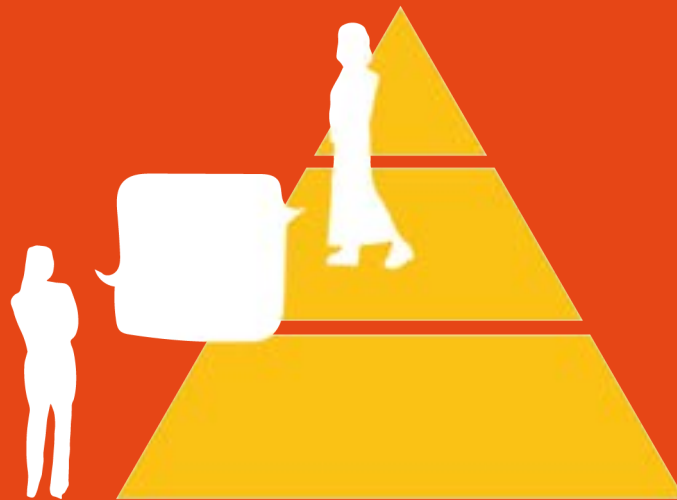
Effectieve participatie moet dus nadrukkelijk backflow faciliteren: de inbreng vanuit burgers en de maatschappij in brede zin moet tot aanpassing van regels en procedures kunnen leiden, en niet slechts een vinkje zijn op de participatiechecklist van het formele pad. Een kanttekening hierbij is dat het niet altijd eenvoudig is om vast te stellen wie uitgenodigd moeten worden om zicht te krijgen op alle potentiële waarden, belangen en afwegingen. Daarnaast is een zorgvuldig opgezet en uitgevoerd participatieproces geen garantie tegen overflow: er kunnen alsnog onverwachte nieuwe informele paden ontstaan.



2

Zorgvuldige participatie op verschillende bestuurlijke niveaus leidt niet vanzelf tot overeenstemming tussen die niveaus.

De tweede benadering betreft de democratische inbedding: wanneer energieprojecten een lokaal overstijgende impact en aansturing hebben, speelt de democratie zich vaak af op meerdere niveaus (gemeentelijk, provinciaal, nationaal). Er kunnen onoplosbare belangentegenstellingen bestaan of ontstaan waartussen het formele pad moet laveren. Dit verhoogt de kans op overflow. Om de opkomst van nieuwe, informele paden te managen is het belangrijk om zo vroeg mogelijk in te spelen op de mogelijke aanpassing van bestaande regels en procedures om recht te doen aan die paden.



Dergelijke benaderingen kunnen het ontstaan van controverses niet voorkomen, ook niet wanneer alle partijen in principe streven naar een breed gedragen besluit. Controverses zijn nu eenmaal gebaseerd op fundamenteel verschillende invullingen van het rechtvaardigheidsbegrip. Dit leidt vanzelf tot verschillen van inzicht in hoeverre procedures of compensatiemaatregelen, aangeboden vanuit het formele pad, als eerlijk worden ervaren. Het is heel goed denkbaar dat op een gegeven moment geen enkel aanbod als afdoende wordt ervaren.

Controverses worden in het algemeen als contraproductief ervaren, omdat ze de efficiëntie en de effectiviteit van het besluitvormingsproces zouden ondermijnen. Dat is echter niet per se het geval. Een conflict toont de beperkingen van het formele pad om rekening te houden met opkomende, relevante zorgen en waarden van het publiek. Analyse van de reacties van burgers kan leiden tot inzicht in onder meer de aannames die aan het formele pad ten grondslag liggen en vervolgens tot aanpassing van dat pad. Door op zo'n manier tegen conflicten aan te kijken, kunnen deze een volwaardige plek krijgen in een constructief proces van besluitvorming.

Wat voor omgevingsmanager ben jij? Doe de zelftest!

In tijdschriften staan vaak zelftests waarmee je via een serie korte vragen erachter kunt komen wat voor soort persoonlijkheid, relatie of haartype je hebt. In deze traditie is er nu ook een zelftest voor omgevingsmanagers in de energiesector. Aan de hand van 7 stellingen verken je jouw opvattingen over de rol en taak van omgevingsmanagers. Op de volgende pagina laten we zien hoe jouw uitkomst zich verhoudt tot de drie perspectieven op omgevingsmanagement die naar voren zijn gekomen in ons recente onderzoek. Vul per stelling in of je het er mee of oneens bent. Wanneer je er geen sterke mening over hebt, kies dan voor neutraal.

Hoe is deze zelftest tot stand gekomen? De stellingen van de test zijn geselecteerd uit een set van 57 stellingen die door onderzoeker Elisabeth van de Grift samengesteld is om een studie aan de hand van Q-methodologie. Deze 57 stellingen over omgevingsmanagement zijn opgesteld op basis van verkennende interviews, gesprekken en documentonderzoek. Vervolgens heeft Elisabeth omgevingsmanagers (of zij die 'omgevingsmanagement doen') gevraagd deze stellingen over hun rol- en werkopvatting te ranken met behulp van een sorteervel (zoals rechtsonder afgebeeld). Helemaal rechts liggen de stellingen waar men het zeer mee eens is (score 5), en helemaal links de stellingen waar men het zeer mee oneens is (score -5).

Op basis van een complementaire kwantitatieve (statistische) en kwalitatieve analyse zijn onder de deelnemers drie perspectieven op omgevingsmanagement gevonden. De stellingen die geselecteerd zijn voor deze zelftest zijn zogenaamde 'onderscheidende' stellingen: dit zijn stellingen die representatief of kenmerkend zijn voor één perspectief en/of de hoogste score hebben gekregen (dus hoe ver links of rechts ze binnen de sortering zijn neergelegd door deelnemers).

De zelftest heeft een aantal methodologische beperkingen waardoor de uitkomsten niet altijd overeenkomen met de drie geïdentificeerde perspectieven. Ten eerste wordt deelnemers in een Q-methodologische studie gevraagd stellingen te sorteren en te ranken: ze beoordelen hier dus

stellingen ten opzichte van de andere stellingen (bijvoorbeeld: 'ik ben het hier meer/minder mee eens dan met deze stelling'). Voor deze zelftest is de beoordeling echter absoluut (dus: 'ik ben het hier mee eens/oneens'). De zelftest kent geen relatieve score en kan daardoor een vertekend beeld geven. Ten tweede passen veel mensen niet uitsluitend binnen één perspectief: zo kun je jezelf herkennen in elementen van twee of soms zelfs alle drie perspectieven.

Wij hopen dat deze test een interessant gedachtenexperiment is: Zie het vooral als een tool om te reflecteren op jouw eigen ideeën over omgevingsmanagement of bijvoorbeeld het bespreekbaar maken van uitdagingen bij de beoefening hiervan.



Stellingen	Eens	Neutraal	Oneens
<p>1 Als omgevingsmanager ben je niet in de positie om de nut en noodzaak-boodschap van de energietransitie geloofwaardig te verkopen.</p>			
<p>2 Als omgevingsmanager zit je vaak klem tussen bestaande wet- en regelgeving en bezwaren van omwonenden.</p>		/	
<p>3 Het heeft geen zin om jezelf te verdedigen wanneer tegenstanders claims maken over de impact van een project op de leefomgeving.</p>			
<p>4 Het in kaart brengen van belangen van omwonenden en andere betrokkenen zorgt voor meer onderhandelingsruimte en een grotere kans om een project tot ontwikkeling te brengen.</p>	/		
<p>5 Omgevingsmanagement vraagt om een interne cultuurverandering.</p>		/	
<p>6 Voor een omgeving ben je altijd de persoon met de slechte boodschap op het verkeerde moment.</p>			/
<p>7 Er zijn voldoende inspraakmogelijkheden voor omwonenden binnen de formele besluitvormingsprocedures.</p>			

Resultaten

Je hebt voor zeven stellingen aangegeven of je het hiermee eens of oneens bent, of er neutraal tegenover staat. Tel de kleuren bij elkaar op en kijk hiernaast welk perspectief bij jou hoort.

Stellingen	Eens	Neutraal	Oneens
1	Orange	Purple	Blue
2	Orange	Blue/Purple	Purple
3	Orange	Blue	Purple
4	Blue/Purple	White	Orange
5	Blue	Blue/Purple	Orange
6	Orange	White	Blue/Purple
7	Orange	Purple	Blue

Deze studie laat zien dat er heterogene beelden leven over de rol en praktijk van omgevingsmanagers. Dat hoeft geen probleem te zijn, elk project en elke omgeving behoeven een eigen aanpak. In dit onderzoek kwamen vier kernthemas/-vragen naar voren waarop de perspectieven sterk verschillen:

1. Hoe zie je de grenzen tussen je organisatie en de buitenwereld? Als overbrugbaar of strikt? Zijn belangen, wensen en visies van burgers makkelijk naar binnen te brengen?
2. Hoe ga je om met conflict? Is het nuttig, als bron van kennis over wat de omgeving belangrijk

vindt? Wil je het voorkomen of vermijden?

3. Wie is verantwoordelijk voor omgevingsmanagement? Kun je als omgevingsmanager, m.n. zij die in private ondernemingen werken, publieke belangen dienen? Is dat legitiem?
4. Hoe ga je om met je eigen organisatie? Staan alle neuzen dezelfde kant op, of besteed je veel werktijd aan collega's overtuigen van je aanpak?

Deze studie en bovenstaande vragen kunnen helpen om te verkennen welke aanpak passend is, maar ook om verwachten over omgevingsmanagement uit te spreken.



Voornamelijk geel

Projectontwikkeling: Omgevingsmanagement is niet mijn verantwoordelijkheid

Projectontwikkeling is het doel/de focus van je werk. Er is een tijd en plaats voor inspraak van omwonenden binnen formele besluitvorming. Als omgevingsmanager moet je wet- en regelgeving volgen. Niet meer, niet minder. Een omgevingsmanager is niet in een legitieme positie om lokale belangen binnen projectplanning te waarborgen. Conflict/weerstand is een 'fact of life', maar is niet iets waar je actief mee aan de slag gaat.



Voornamelijk blauw

Omgevingsmanagement als cocreatie en de omgevingsmanager als intermediair

Het werkelijk kennen en begrijpen van belangen en zorgen van omwonenden staat centraal in je werk. Je houdt je grotendeels bezig met het communiceren en vertegenwoordigen van de ondervertegenwoordigde 'buitenwereld' binnen jouw eigen organisatie. Je bent ook veel bezig met het managen van interne betrokkenen en het bepleiten van nut en noodzaak van omgevingsmanagement binnen je eigen organisatie. Je hebt een proactieve houding richting conflict en weerstand. Je doet erg je best om ruimte en mogelijkheden te creëren voor maatwerk in elke lokale gemeenschap.



Voornamelijk paars

Omgevingsmanagement als projectmanagement: alles onder controle

Je hoofdtaak is projectontwikkeling, onderwijl rekening houdend met omwonenden. Je interne organisatie zit op één lijn: omgevingsmanagement en de omgevingsmanager zijn onderdeel van het team. Je onderhoudt professionele relaties met omwonenden; er zijn duidelijke 'rules of engagement'. Je wilt weerstand liever voorkomen, maar niet vermijden. Het hoort bij de praktijk van omgevingsmanagement.

Onze plaats in de energietransitie

Onder de vlag 'RESPONSE' onderzoeken wij besluitvorming rondom controversiële energieprojecten. Dat doen we vanuit de overtuiging dat de samenleving een sterke stem moet hebben in nieuwe energieprojecten. Om inzicht te krijgen in de dynamische processen van besluitvorming werken we samen met diverse partners.

Nieuwe energieprojecten zijn omgeven door een grote verscheidenheid aan actoren, allen op verschillende niveaus en met hun eigen belangen. Gedurende de besluitvorming kunnen nieuwe groepen en belangen ontstaan, die zich op allerlei manieren uiten. Het is, met andere woorden, een zeer dynamisch proces dat zich het best laat onderzoeken met medewerking van deze verschillende actoren, waaronder onze partnerorganisaties.

Samenwerking met partnerorganisaties stelt ons in staat de processen van binnenuit te bestuderen, bijvoorbeeld door aanwezig te zijn bij vergaderingen en andere bijeenkomsten rond specifieke projecten. Daarmee kunnen we inzichten verwerven die niet te verkrijgen zijn vanaf de zijlijn. Daarnaast maken we gebruik van het netwerk en de praktijkervaringen van onze partners. Zij staan immers als professionals midden in het energieveld en de energietransitie: Zij kennen de vragen, thema's en projecten.

We zijn ons ervan bewust dat een dergelijke samenwerking een zekere mate van sturing impliceert. Daarom organiseren wij jaarlijks een zogeheten valorisatiebijeenkomst waar we, naast onze partners, ook maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven uitnodigen om onze bevindingen mee te delen en te toetsen.

Motivatie

Als onderzoekers maken we zelf natuurlijk ook onderdeel uit van het energieveld. De sociaalwetenschappelijke methoden die we gebruiken bij ons onderzoek, zetten ons midden in dit veld. Dit leidt tot keuzes: welke cases we onderzoeken, wie we spreken, welke informatie we bestuderen en daarmee ook wat voor soort kennis en inzichten we kunnen opdoen.

We hebben bijvoorbeeld enkele windenergieprojecten onderzocht die door

grootschalige controverses en openlijke conflicten omgeven zijn. De diversiteit aan (conflicterende) waarden is dan glashelder en schreeuwt bijna om diepgaande beschouwing. Bij een focus op op andersoortige conflicten, bijvoorbeeld de modernisering van het elektriciteitsnetwerk of warmtenetwerken, hadden we ons meer gericht op het boven water halen van latente waarden of waarden die verborgen liggen in technologieën.

Uiteraard 'hebben' we zelf ook waarden. Niet in de zin dat we partij kiezen in de projecten die we bestuderen, maar in de zin dat ons werk zich kenmerkt door een democratische insteek. Als team vinden wij dat diversiteit aan waarden iets is om te koesteren. Wil de energietransitie een succesvolle sociale transitie worden, dan moeten we zoeken naar manieren om die diversiteit te respecteren en om te verkennen hoe verschillende waarden gelijktijdig kunnen bestaan.

Vanuit deze motivatie leggen we de nadruk op het publieke aspect van de energietransitie. We focussen op publieke waarden en de rol van publieke instituties, terwijl de daadwerkelijke transitie in veel gevallen door private bedrijven wordt uitgevoerd. We zoeken naar de waarden die in technologische keuzes verstopt kunnen zitten, en niet zozeer naar de technische haalbaarheid zelf.

Afspraken

Met onze partners hebben we afspraken gemaakt over de uitgangspunten van de samenwerking. Zo hebben zij geen invloed op de gebruikte onderzoeksmethoden of inspraak in de uitkomsten. Partners kunnen ons niet verbieden onderzoek te publiceren. Hooguit wordt dit vertraagd vrijgegeven wanneer er bedrijfsgevoelige informatie in het geding is.

Onze projecten maken deel uit van het NWO-MVI onderzoeksprogramma 'maatschappelijk verantwoord innoveren' (zie www.nwo.nl/mvi). NWO financiert hiermee projecten waarbij minimaal 25 procent van de NWO-bijdrage wordt gefinancierd door private partijen. In het Response project financieren in totaal acht private en publieke partijen 25 procent van het onderzoeksbudget. Zie www.tbm.tudelft.nl/response voor meer informatie.

Het project "responsible Decision Making on Gas", waarin we samenwerken met de Rijksuniversiteit Groningen, wordt mede gefinancierd door drie externe partijen. Zie <https://www.rugl.nl/gmw/psychology/responsible-decision-making-on-gas/partners> voor meer informatie.



Shannon Spruit
Postdoctoraal onderzoeker



Elisabeth van de Grift
Promovendus



Toyah Rodhouse
Promovendus



Behnam Taebi
Universitair Hoofddocent
Ethiek van Technologie en
Innovatie



Udo Pesch
Universitair Docent
Ethiek van Technologie en
Innovatie



Aad Correljé
Universitair Hoofddocent
Economie van
Infrastructuren



Eefje Cuppen
Hoogleraar Governance
van Duurzaamheid

Meer weten?

Publicatielijst

- Correljé, A. (2017). The Netherlands: Resource management and civil society in the natural gas sector. In *Public Brainpower: Civil Society and Natural Resource Management*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-60627-9_11
- Correljé, A., Cuppen, E., Dignum, M., Pesch, U., & Taebi, B. (2015). Responsible innovation in energy projects: Values in the design of technologies, institutions and stakeholder interactions. In *Responsible Innovation 2: Concepts, Approaches, and Applications*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-17308-5_10
- Correljé, A., Groenewegen, J., Künneke, R., & Scholten, D. (2015). Design for values in economics. In *Handbook of Ethics, Values, and Technological Design: Sources, Theory, Values and Application Domains*. https://doi.org/10.1007/978-94-007-6970-0_24
- Cuppen, E., Grift, E. van de, & Pesch, U. (2019). Reviewing responsible research and innovation: lessons for a sustainable innovation research agenda? In *Handbook of Sustainable Innovation*. <https://doi.org/10.4337/9781788112574.00015>
- Cuppen, Eefje. (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects. *Energy Research and Social Science*. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.01.016>
- Cuppen, E., Brunsting, S., Pesch, U., & Feenstra, Y. (2015). How stakeholder interactions can reduce space for moral considerations in decision making: A contested CCS project in the Netherlands. *Environment and Planning A*. <https://doi.org/10.1177/0308518X15597408>
- Cuppen, E., Ejderyan, O., Pesch, U., Spruit, S., van de Grift, E., Correljé, A., & Taebi, B. (2020). When controversies cascade: Analysing the dynamics of public engagement and conflict in the Netherlands and Switzerland through “controversy spillover.” *Energy Research and Social Science*. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101593>
- Cuppen, E., Pesch, U., Remmerswaal, S., & Taanman, M. (2019). Normative diversity, conflict and transition: Shale gas in the Netherlands. *Technological Forecasting and Social Change*. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.004>
- Dignum, M., Correljé, A., Cuppen, E., Pesch, U., & Taebi, B. (2016). Contested Technologies and Design for Values: The Case of Shale Gas. *Science and Engineering Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s11948-015-9685-6>
- Dignum, M., Pesch, U., & Correljé, A. (2020). Frames of reference and the interpretation of values in the Dutch shale gas debate. In *Responsible Innovation in Large Technological Systems*. <https://doi.org/10.4324/9781003019930-4>
- Jenkins, K. Spruit, S, Milchram, C. Hoffken, J. & Taebi, B. (forthcoming). Synthesizing responsible research and innovation, value sensitive design and energy justice: A conceptual review, in *Energy Research & Social Science*
- Pesch, U., Correljé, A., Cuppen, E., & Taebi, B. (2017). Energy justice and controversies: Formal and informal assessment in energy projects. *Energy Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.06.040>
- Taebi, B., Correljé, A., Cuppen, E., Dignum, M., & Pesch, U. (2014). Responsible innovation as an endorsement of public values: the need for interdisciplinary research. *Journal of Responsible Innovation*. <https://doi.org/10.1080/23299460.2014.882072>
- Taebi, Behnam. (2017). Bridging the Gap between Social Acceptance and Ethical Acceptability. *Risk Analysis*, 37(10), 1817–1827. <https://doi.org/10.1111/risa.12734>
- Taebi, Behnam, Correlje, A., Cuppen, E., Van De Grift, E., & Pesch, U. (2016). Ethics and impact assessments of large energy projects. In *2016 IEEE International Symposium on Ethics in Engineering, Science and Technology, ETHICS 2016*. <https://doi.org/10.1109/ETHICS.2016.7560052>
- van de Grift, E., Cuppen, E., & Spruit, S. (2020). Co-creation, control or compliance? How Dutch community engagement professionals view their work. *Energy Research and Social Science*. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101323>
- Weijnen, M., Correljé, A., & Well, M. van. (2018). Het weefsel van een veranderende samenleving. Een pleidooi voor (h)erkenning van de sociale waarde van infrastructuur. In A. Idenburg & M. Weijnen (Eds.), *Sturen op sociale waarde van infrastructuur*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Retrieved from www.wrr.nl

Blogs

- 'Complexe energieprojecten vragen om een complexe, veelzijdige dialoog' door Raffael Argioli en Shannon Spruit, Tijdschrift Geografie, Juni 2020, <https://geografie.nl/artikel/complex-e-energieprojecten>
- Participatie in de energietransitie: op zoek naar waar het schuurt." een blog door Eefje Cuppen over het belang van evidence-based participatie. <https://www.platformleo.nl/p/134/Participatie-in-de-energietransitie-op-zoek-naar-waar-het-schuurt>
- 'Transitie gaat over verwachtingen', een blog door Aad Correljé, 18 december 2019, <https://www.energiepodium.nl/artikel/transitie-gaat-over-verwachtingen>
- 'Energietransitie is absoluut geen 'Doe-het-zelf-markt'', een blog door Aad Correljé, 26 augustus 2019, <https://www.energiepodium.nl/artikel/energietransitie-geen-doe-het-zelf-markt>
- 'Dient de omgevingsmanager het publieke belang?' een blog door Elisabeth van de Grift over de verschillende rolvattingen van omgevingsmanagers in het energieveld, 28 januari 2019 <https://www.platformleo.nl/p/35/Dient-de-omgevingsmanager-het-publieke-belang>
- 'Mijn feiten zijn beter dan jouw feiten!' een blog door Shannon Spruit over verschillen in 'kennisculturen' tussen voor- ten tegenstanders van windparken voor het lerend platform Energie en Omgeving, 13 januari 2019 <https://www.platformleo.nl/p/100/Mijn-feiten-zijn-beter-dan-jouw-feiten>
- Wetenschappelijke artikelen hebben vaak een lang publicatie traject, daarom deelden we via www.response.weblog.tudelft.nl tussentijdse bevindingen en observaties (editor: Shannon Spruit)

Workshops en activiteiten

- Samen met Platform 31 organiseerde we een workshop over 'Participatie en democratie in de warmtetransitie' op de dag van de participatie op 4 november in Nieuwegein.
- 'Wat voor soort omgevingsmanager ben jij? Doe de zelftest!' een workshop voor de sectorbijeenkomst van platform LEO op 16 mei 2019, Grote Raadzaal, Den Haag
- Tijdens de laatste dag van 'Lorentz workshop: RRI of Energy systems' brachten we academische en maatschappelijke spelers samen om te reflecteren op de praktische toepasbaarheid van ons wetenschappelijke onderzoek. Georganiseerd samen met Kirsten Jenkins (Edinburgh University), Olivier Ejderyan (UTH Zurich) en Chris Groves (Cardiff University), Lorentz Center, Leiden, 11 januari 2019
- Tijdens het project organiseerden we drie maal een valorisatieworkshop waarin we lopend en afgerond onderzoek aan onze partners, het valorisatiepanel en betrokkenen bij het onderzoek presenteerden (4 april 2016, 7 oktober 2017 en op 21 juni 2019)
- In februari 2017 organiseerden wij een workshop over 'constructief conflict' en waardeninclusief ontwerpen voor bij Arcadis, Arnhem

Krantenartikelen en interviews

- Voor het EBN tijdschrift *Focus*, leverde Shannon Spruit een bijdrage aan het artikel over 'Draagvlak en participatie', December 2019
- Interview met Eefje Cuppen in *Energiea*: "[Gebruik conflict als een bron van kennis](#)", 17-01-2018
- Voor de *Andere Tijden* aflevering "Heel Nederland aan het aardgas", blikt Aad Correljé terug op onze vorige energietransitie, te jaren '60 waarin Nederland overstapte op aardgas. 27 februari 2019
- Voor het tijdschrift *de Druppel*, werd Shannon Spruit geïnterviewd over de maatschappelijke kant van de energietransitie, O. Scholvinck, 2017, *de Druppel*, studenten tijdschrift voor waterbouwkundigen.

Talks

- Participatie in de energietransitie: Op zoek naar waar het schuurt'. Tijdens een bijeenkomst van het Lerend Platform Energie en omgeving op 4 mei 2020, sprak Eefje Cuppen over burgerparticipatie, conflict en de energietransitie.
- Op uitnodiging van wethouder Liesbeth van Tongeren licht Shannon Spruit bij een werkbespreking op het gemeentehuis van Den Haag toe hoe procedurele en inhoudelijke waarden aan de grondslag kunnen liggen van sociale conflicten in de energietransitie. Stadhuis Den Haag, 17 oktober, 2018
- 'Energieconflicten en publieke waarden'. Tijdens een sessie over burgerparticipatie van de Springtij Forum, presenteert Shannon Spruit haar onderzoek naar waardenconflicten bij conflicten over wind-op land. Terschelling, 27-29 september 2018.



Het RESPONSE programma is gefinancierd door het NWO programma Maatschappelijk Verantwoord Innoveren (projectnummers 313-99-303 and 313-99-322).

Inzichten uit het RESPONSE programma

Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft
Grafisch ontwerp: Ankita Singhvi
Juni 2020

