

# Laat ons meedenken!

*Een onderzoek naar de motivatie van actiegroepen*



Ira Helsloot  
Marijn Helsloot

Oktober 2021

Dit onderzoek is in opdracht van het ministerie Economische Zaken en Klimaat uitgevoerd.

*Auteurs:*

prof. dr. Ira Helsloot  
Marijn Helsloot MSc

Met medewerking van Jacco Vis MSc

Oktober 2021

*Foto voorkant:*

Demonstratie in 2021 tegen windmolens in Borne. De foto is met toestemming van BorneBoeit verkregen en te vinden op [www.borneboeit.nl](http://www.borneboeit.nl) in nieuwsbericht 105085: 'Actiegroepen demonstreren tegen windmolens'.

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab  
Dashorsterweg 1  
3927 CN Renswoude  
[www.crisislab.nl](http://www.crisislab.nl)



<b>1. Inleiding</b>	<b>04</b>
<b>2. Het is ook mijn achtertuin!</b>	<b>07</b>
<b>3. Ja, maar dat is niet eerlijk!</b>	<b>11</b>
<b>4. Wie heeft hier nu de kennis?!</b>	<b>14</b>
<b>5. Tips voor de overheid: hoe om te gaan met actiegroepen?</b>	<b>17</b>
<b>6. Tips voor actiegroepen: hoe om te gaan met overheden?</b>	<b>22</b>
<b>7. Het geheel overziend</b>	<b>25</b>
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 1: Gesproken actiegroepen</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 2: Relevante uitkomsten van straatinterviews in Utrecht en Lochem</b>	<b>30</b>



In opdracht van het ministerie Economische Zaken en Klimaat voerde Crisislab een onderzoek uit naar de motivatie van actiegroepen. In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de aanleiding en doelstelling voor dit verkennend onderzoek en geven we aan hoe het onderzoek is vormgegeven.

## Aanleiding

In het Klimaatakkoord van Parijs en in het daarop gebaseerde Nederlandse Klimaatakkoord tussen overheden en een scala aan organisaties is afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Het doel is om in 2030 de CO<sub>2</sub>-uitstoot te hebben vermindert met 49% ten opzichte van de uitstoot in 1990. In 2050 moet de uitstoot zelfs met 95% afgenomen zijn. Om aan de in het Klimaatakkoord gestelde doelstellingen te kunnen voldoen, zal Nederland in de komende decennia over moeten gaan van het opwekken van energie door fossiele brandstoffen naar duurzame en hernieuwbare energie. Om deze energietransitie mogelijk te maken wordt momenteel vooral ingezet op het grootschalig gebruik van wind- en zonne-energie en biomassa.

## Regionale Energie Strategie

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de dertig *Regionale Energie Strategie (RES)* – regio's samen 35 TWh aan hernieuwbare energie op land realiseren voor 2030. De RES-regio's bestaan uit meerdere gemeenten en geven zelf invulling aan hoe zij deze ambitie willen realiseren. Het idee is dat 'overheden, inwoners, bedrijfsleven, netbeheerders en maatschappelijke organisaties' samen invulling geven aan de strategie voor/in de regio.\*

\* Nationaal Programma RES (2019).

Ondanks de ambitie om samen te werken met inwoners aan een energiestrategie is er vaak sprake van lokale weerstand. Veel voorbeelden daarvan zullen in de volgende pagina's langskomen. Deze weerstand komt over het algemeen in collectief verband tot uiting: er worden 'actiegroepen' opgericht om de (lokale) besluitvorming te beïnvloeden.

De weerstand vanuit actiegroepen kan bijvoorbeeld leiden tot vertraging van het proces van de energietransitie (zie het voorbeeld 'Zo werkt het niet' hierna). Geen misverstand: voor alle duiding van de motivatie en effecten van actiegroepen in dit onderzoek geldt dat wij er geen oordeel over hebben. Wat volgens ons wel zorgelijk is, is dat de weerstand kan leiden tot spanningen tussen het openbaar bestuur en burgers en tot spanningen tussen burgers onderling (met als extreem voorbeeld 'Nazipamfletten in Drenthe en Groningen' dat hierna beschreven zal worden). Deze spanningen leidden er zelfs toe dat Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding (NCTV) in zijn periodieke dreigingsbeeld waarschuwde voor radicalisering van het windmolenprotest in met name Drenthe en Groningen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 48 (september 2018) en 50 (juni 2020). De waarschuwing past bij onderzoek dat stelt dat 'perceived unfairness can have an important role in [...] radicalization. This is especially the case when these unfairness

perceptions are coupled with personal uncertainty and insufficient correction of externally oriented negative emotions such as anger, hate, and contempt.' (Van den Bos, 2020).

Overigens hoeven actiegroepen niet per definitie negatief te zijn over of uit te pakken voor de energietransitie. In Zeeland is er een voorbeeld waarbij een actiegroep en windmolenparkbouwer tot een compromis zijn gekomen. Bovendien zijn er ook voorbeelden waarbij burgers (gezamenlijk, in collectief verband) zelf initiatief nemen om de energietransitie te versnellen.

### Enkele voorbeelden van actiegroepen en hun effect

#### *Zo werkt het niet*

In Hellevoetsluis werd de beslissing over de plaatsing van twee 240 meter hoge windmolens bij de Haringvlietdam uitgesteld. Er heerste namelijk grote onrust bij omwonenden die zich gepasseerd voelden bij de besluitvorming. Deze omwonenden hebben zich verenigd in de groep 'Kernplatform Duinhoek'. 'Het is niet dat we per se tegen windturbines of windenergie zijn, maar we willen wel meepraten over de plaatsing ervan', vertelt Bram van der Have namens het platform, 'We zijn nu gewoon niet meegenomen in de plannen. De gemeente stelt de windmolens te moeten plaatsen, omdat anders de subsidie van de projectontwikkelaar verloren gaat. Zo werkt het niet.'

\*Algemeen Dagblad (2020).

#### *Nazipamfletten in Drenthe en Groningen*

In 2018 werden er op diverse plekken in Groningen en Drenthe nazipamfletten opgehangen, waarop twee bestuurders (een burgemeester en gedeputeerde) staan afgebeeld als nazibeulen. Deze nazipamfletten zijn (waarschijnlijk) door een georganiseerde groep anti-windmolen activisten opgehangen. In dezelfde regio werden, naast de bestuurders, ook andere betrokken organisaties en medewerkers bij de windmolenprojecten, geïntimideerd.\*

\* RTV Noord (2019).

#### *Windmolens in Anna Jacobapolder*

Ook in het dorp Anna Jacobapolder in Zeeland was veel weerstand tegen de plaatsing van windmolens en ook hier heeft zich een groep dorpingen verenigd in een actiegroep 'Windmolens Nee'. Deze actiegroep is in gesprek gegaan en gebleven met de coöperatie van initiatiefnemers. Uiteindelijk zijn er in plaats van de 50 geplande windmolens 34 windmolens gebouwd en hebben veel dorpsbewoners ter compensatie zonnepanelen gekregen. Hoewel niet alle inwoners tevreden zijn met het resultaat, 'Je hebt je ziel verkocht aan Windpark Krammer!' stelde een inwoner tegenomroep Zeeland, is de actiegroep zelf wel tevreden met het resultaat. De actiegroep heet inmiddels 'Windmolens AJP'.

\* Omroep Zeeland (2019).

Al deze voorbeelden, die een diffuus beeld opleveren over hoe actiegroepen te duiden en mee om te gaan, waren voor de bestuurders uit de werkgroep 'bestuurlijk omgaan met veiligheidsrisico's van de energietransitie' (BOVEN) de aanleiding om het ministerie

van Economische Zaken en Klimaat (EZK) te vragen naar een verkennend onderzoek naar de samenstelling, motieven en beste wijze van omgang met actiegroepen.

### Het onderzoek

Zoals bovenstaande voorbeelden laten zien, zorgt de besluitvorming over de energietransitie vaak voor collectief protest en/of collectieve actie.

Het primaire doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de interactie tussen het lokaal bestuur en actiegroepen die zich richten op de energietransitie.

Een tweede doel is om dat inzicht te gebruiken om tips te geven aan lokale overheden en actiegroepen over hoe op een effectieve wijze met elkaar om te gaan. Een 'effectieve omgang' zien wij hier als een interactie waardoor de lokale overheid en de actiegroep in contact blijven en gezamenlijk tot oplossingen komen.

Voor dit onderzoek hanteren wij de volgende (brede) definitie voor actiegroepen:

Een actiegroep is een samenwerkingsverband van inwoners dat zich richt op een bepaald doel.

Wij focussen ons in dit onderzoek voornamelijk op lokale actiegroepen die als doelstelling hebben 'het beïnvloeden van lokale besluitvorming omtrent de energietransitie'. Onder onze definitie vallen dus ook 'actiegroepen' die zich niet verzetten *tegen*, maar uit zichzelf inzetten *voor* een energietransitie-gerelateerde-ontwikkeling. Wij richten ons in dit onderzoek daarmee expliciet niet op de meer ideologische gedreven landelijke of mondiale actiegroepen zoals Extinction Rebellion of pressiegroepen als vakbonden.

Geen doel van onderzoek is dus het geven van aanbevelingen om het ontstaan van actiegroepen te voorkomen. We zullen juist betogen dat het ontstaan van actiegroepen een onvermijdelijke vorm van lokale betrokkenheid is bij de 'eigen achtertuin'.

## Methode

Wij zijn het onderzoek begonnen met een literatuuronderzoek naar wat al bekend is over lokale actiegroepen.

Op basis van het literatuuronderzoek hebben wij een analysekader c.q. vragenlijst opgesteld. Met behulp van deze vragenlijst hebben wij ruim twintig semigestructureerde interviews met vertegenwoordigers van actiegroepen (waarvan 19 actiegroepen die zich verzetten *tegen* een energietransitie-gerelateerde ontwikkeling en 4 actiegroepen die zich inzetten *voor* een ontwikkeling in de energietransitie). Het aantal vertegenwoordigers waarmee gesproken is varieerde per actiegroep, van één vertegenwoordiger die aansloot bij het gesprek tot zes vertegenwoordigers. Een overzicht van de actiegroepen waarmee we gesproken hebben, is te vinden in bijlage 1. Wij zijn in deze gesprekken ingegaan op de drijfveren, strategieën en achtergronden van actiegroep(leden), maar vooral ook op hun relatie met de (lokale) overheid en of en hoe dit volgens de actiegroepen beter zou kunnen.

Het spiegelbeeld van de gesprekken met actiegroepvertegenwoordigers zijn onze observaties uit tientallen (deels eerdere) gesprekken met ambtenaren, wethouders en (andere) bestuurders zoals die bijvoorbeeld in de werkgroep BOVEN bijeenkwamen.

Waar mogelijk is getracht de ervaringen van de vertegenwoordigers van actiegroepen te verifiëren (aan de hand van documentatie) maar er is, op een enkele uitzondering na, niet gesproken met de betrokken bestuurders bij of ontwikkelaars van de projecten waar bij actiegroepen zijn ontstaan. Dit betekent dus dat het onderzoek het (eenzijdige) perspectief bevat van de actiegroepen op de bejegening van hen door (lokale) overheden. De methode sluit aan bij het primaire doel van het onderzoek, dat is inzicht geven in de interactie en motivatie van actiegroepen, maar deze kanttekening moet wel voor ogen gehouden worden.

Onafhankelijk van dit onderzoek hebben studenten van de opleiding 'Bestuurskunde: besturen van veiligheid' aan de Radboud Universiteit in januari 2020 *straatinterviews* gehouden in Utrecht (269

respondenten) en Lochem (214 respondenten) over de omgang met de risico van de energietransitie.<sup>2</sup> Straatinterviews zijn korte interviews met passanten 'op straat' middels een gestructureerde vragenlijst. Een aantal uitkomsten van de vragenlijst zijn ook relevant voor dit onderzoek en de citeren wij dan ook op diverse plekken. In bijlage 2 is hiervan een overzicht te vinden.

Wij hebben de literatuur en onze gespreksobservaties samengevat in uitgangspunten voor lokale overheden en actiegroepen over 'hoe op een constructieve manier met elkaar om te gaan'. De uitgangspunten hopen concrete handvatten te bieden die bruikbaar zijn in het lokale besluitvormingsproces rond de energietransitie.

## Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Hoofdstuk 2 gaat in op de motivatie om in collectief verband in actie te komen. In hoofdstuk 3 laten we zien hoe actiegroepen de houding van en bejegening door de overheid ervaren. Tot slot, in hoofdstuk 4, worden de organisatorische en demografische kenmerken van de actiegroepen uitgelicht.

In deze hoofdstukken laten we steeds voor verschillende observaties zien hoeveel respondenten deze in hun gesprek hebben genoemd (G), ontkend (O) of niet hebben genoemd (NG):

Observatie	G	O	NG	Totaal

Daarna worden in hoofdstuk 5 en 6 handelingsperspectieven besproken voor lokale overheden én actiegroepen om met elkaar in gesprek te gaan. In hoofdstuk 5 bespreken we de handelingsperspectieven voor het openbaar bestuur en in hoofdstuk 6 de handelingsperspectieven voor actiegroepen. Voor beide geldt dat we niet kijken naar de uitkomst maar naar hoe een constructief gesprek plaats kan vinden. In hoofdstuk 7 sluiten we het geheel af en vatten we onze bevindingen samen.

<sup>2</sup> Utrecht en Lochem zijn twee gemeenten die inzetten op nieuwe vormen van energieopwekking, zoals waterstofgas en een mogelijke buurtbatterij (Lochem) en zonnepanelen en warmtepompen

(Utrecht). Naar aanleiding van deze concrete ontwikkelingen zijn wij naar deze gemeenten toegegaan om straatinterviews te houden.

## 2. Het is ook mijn achtertuin!



Een veel voorkomende aanname binnen het lokaal openbaar bestuur is dat actiegroepen 'nimby's' zijn die alleen willen voorkomen dat energietransitie-projecten in hun achtertuin plaatsvinden. De aanname over deze en andere drijfveren van actiegroepen, zo laten we in dit hoofdstuk zien, blijkt regelmatig niet juist.

### Not in my backyard de primaire drijfveer?

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van het lokaal openbaar bestuur hoorden wij regelmatig de karakterisering 'nimby!' (not in my backyard) of varianten daarop wanneer er over actiegroepen werd gesproken die ontstonden naar aanleiding van nieuwe projecten.

#### Nimby

Met de karaktering 'nimby' wordt verwezen naar projecten die een publiek belang dienen en waar in essentie iedereen het mee eens is dat het project gerealiseerd moet worden, maar waar mensen zich (desondanks toch) tegen verzetten wanneer het in zijn of haar directe omgeving wordt geplaatst.<sup>3</sup> Het gaat dus om impopulaire maar toch noodzakelijke projecten zoals (snel)wegen die wel moeten aangelegd, *but not in my backyard*.

Gesprekpartners aan de zijde van de actiegroepen herkenden deze karakterisering door het lokaal openbaar bestuur maar overigens niet alleen vanuit die zijde. Ongeveer de helft van de (een of meer vertegenwoordigers van de) actiegroepen heeft aangegeven dat zij ervaren weggezet te worden als bijvoorbeeld

<sup>3</sup> Dear (1997).

<sup>4</sup> Wij hebben de interviews grotendeels opengelaten (semigestructureerd) waardoor niet gestuurd is op de uitkomsten, d.w.z. wat 'genoemd' is, is top-of-mind. Hierdoor zijn echter niet alle onderwerpen telkens aan bod zijn gekomen. Zo is het, in dit geval, niet bekend of andere actiegroepen, die dit niet hebben aangegeven, hier ook zo over denken.

nimby's, dwarsliggers of klimaatontkenners door initiatiefnemers, de gemeente of andere inwoners.

Observatie	G	O	NG <sup>4</sup>	Totaal <sup>5</sup>
Ervaring: we worden weggezet als niet constructief door anderen	9	-	10	19

Wie snel oordeelt, ziet in het handelen van actiegroepen rondom het project van de energietransitie inderdaad het nimby-fenomeen terug. Een eerste observatie is namelijk dat de meerderheid van de gesproken actiegroepen de energietransitie wel als noodzakelijk ziet maar toch in actie komt om de projecten en plannen in de eigen achtertuin in de (toen) huidige vorm en uitvoering te stoppen.<sup>6</sup>

Observaties	G	O	NG	Totaal
De energietransitie wordt als belangrijk ervaren	13	-	6	19
Gesproken vertegenwoordiger(s) wil(len) een project of plan in de <b>eigen</b> leefomgeving beïnvloeden of stoppen	17	2	-	19

<sup>5</sup> Voor veel onderwerpen in dit hoofdstuk zijn slechts de actiegroepen relevant die zich verzetten tegen een energietransitie-gerelateerde ontwikkeling in plaats van het aantal respondenten.

<sup>6</sup> Onder 'achtertuin' verstaan wij iemands leefomgeving in brede zin. Dit zou daarom eventueel ook een natuurgebied of (aangrenzende) gemeente kunnen zijn.

Passend bij de rode lijn in onze gesprekken is de volgende passage uit een interview over een 'vurige windmolendiscussie' in een Utrechts dorp: 'Ik hoor je denken: dit is weer zo'n geval van not in my backyard, dat klopt ook wel. Maar we willen niet de emotie in. We willen gewoon uitgelegd krijgen waarom het Groene Hart van Zijderveld blijkaar toch wel geschikt zou zijn voor die industriële turbines.'<sup>7</sup> Dit past bij de wetenschappelijke literatuur waar al sinds lang veel kritiek wordt geuit op het gebruik van nimby als 'catch all' verklaring voor weerstand tegen plannen van het openbaar bestuur.<sup>8</sup>

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van het lokaal openbaar bestuur riep de open vraag 'waarom worden inwoners die willen meepraten over ontwikkelingen in hun achtertuin eigenlijk meteen gezien als 'nimby's'?' regelmatig een moment van reflectie op.

Het bezwaar dat mensen kunnen hebben tegen ontwikkeling in hun achtertuin is a priori een bezwaar van henzelf als *individuele burger* maar dat wil niet zeggen dat ze hierdoor als *actiegroepen* actief zijn geworden. In de gesprekken met vertegenwoordigers van actiegroepen tegen windmolen- en zonneparken komt naar voren dat er vaker een *diepere* motivatie ten grondslag ligt aan het oprichten van, of aansluiten bij de betreffende actiegroep. Niet alleen (en soms 'juist niet') de hoop op effectiviteit, in de zin van het beïnvloeden van de besluitvorming, speelt een rol, maar vooral een *ideologische opvatting* of een gevoel van *onrechtvaardigheid* vanwege een perceptie van ondemocratische besluitvorming.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de drijfveren van actiegroepen zoals die in onze gesprekken met hen werden benoemd.

### Drijfveer: gezondheidsschade

Onder een 'ideologische opvatting' kan ook een angst voor gezondheidsschade worden gerekend. Dit is voor veel actiegroepen waarmee wij gesproken hebben een (of de) reden om in actie te komen. Vrijwel alle actiegroepen die zich verzetten tegen een initiatief voor energietransitie noemen veiligheidszorgen op hun website, via social media of in het gesprek als argument. Een deel van degenen die veiligheidsrisico's wel op hun website of social media benoemen, brengt

veiligheidsrisico's niet zelf in het gesprek als motivatie ter sprake. Een klein deel benoemt in het gesprek expliciet dat de veiligheidsrisico's die als argument worden aangedragen op bijvoorbeeld de website of social media, eigenlijk niet de primaire drijfveer zijn. Zij lijken dit argument daarmee primair aan te dragen om de besluitvorming te beïnvloeden. Ongeveer de helft van de onderzochte actiegroepen benoemt echter in het gesprek werkelijke veiligheidszorgen te hebben en spreekt daarom het lokaal bestuur aan vanuit een verwachting dat zij voor hen opkomt.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Gezondheidsargument als aanleiding voor actiegroep	9	2	8	19

Opvallend is dat de (grote) meerderheid van de Nederlanders *andere* initiatieven rond de energietransitie, waar door veiligheidsprofessionals vaak aandacht voor wordt gevraagd, niet als een groot risico zien.

### Risicoperceptie van Nederlanders rond ontwikkelingen in de energietransitie

Het merendeel van de respondenten van de straatinterviews in Lochem en Utrecht voelt zich niet *onveilig* door de ontwikkelingen rondom de energietransitie:

- 9% acht de kans op een (woning)brand door zonnepalen '(zeer) groot'. De meerderheid (63%) acht deze kans '(zeer) klein'.
- 7% acht de kans op de lekkage van chemische stoffen bij een warmtepomp '(zeer) groot'. 33% acht deze kans 'klein'.
- 7% voelt zich onveilig bij het gebruik van waterstofgas. De meerderheid (62%) voelt zich hier wel (zeer) veilig bij.
- 9% voelt zich (zeer) onveilig bij een buurtbatterij. De meerderheid (63%) voelt zich wel (zeer) veilig bij een buurtbatterij.

De bezorgdheid voor gezondheidsschade kan ook samenhangen met de 'ontevredenheid over het besluitvormingsproces'. Er wordt dan ervaren dat er onvoldoende wordt geluisterd naar de argumenten van kritische omwonenden met zorgen over de gezondheid.

### Drijfveer: onvolkomen besluitvormingsproces

Uit onze gesprekken komt ook een andere belangrijke drijfveer naar voren, namelijk onvrede rond het besluitvormingsproces inclusief de verdeling van lusten en lasten.

<sup>7</sup> RTV Utrecht (2021).

<sup>8</sup> Wolsink (2000); Lake (1993); Wolsink (2012).



Bijna alle respondenten geven aan dat zij ervaren dat het participatieproces ‘fake’ is. Zij worden in hun beleving te laat geïnformeerd op een moment dat er geen werkelijke inspraak meer mogelijk is en/of er wordt wel de indruk gewekt dat hun inbreng werkelijk zal worden meegewogen terwijl dit niet het geval blijkt.

Deze negatieve perceptie past bij wat de Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid schetst als randvoorwaarde voor *de keuze voor participatie* (middels burgerfora): ‘er moet nog wel wat te kiezen zijn’.<sup>9</sup> Daarmee speelt eerlijkheid over de fase van het besluitvormingsproces een cruciale rol (dus of de vergunningen al wel of niet zijn vergeven, het bestemmingsplan al wel of niet is gewijzigd, de gemeenteraad al wel of niet een besluit heeft genomen, etc.).

Een ander punt van onvrede over het besluitvormingsproces is de (aandacht voor de) verdeling van lusten en lasten.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Het besluitvormingsproces wordt als onrechtvaardig beschouwd	16	1	2	19

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de ervaren ‘procedurele onrechtvaardigheid’.

Ook de enkele actiegroepen die wij gesproken hebben en die zich inzetten voor de energietransitie, bijvoorbeeld door energiecoaches op te leiden en zonnepanelen op (gemeenschaps)daken te realiseren, komen voort uit een principiële, vooral ideologische drijfveer. We zeggen ook in dit geval bewust ‘ook’ aangezien het voor deze groepen naar eigen zeggen ook een soort hobbyïsme is geworden. Twee van hen ervaren nadrukkelijk dat het lastig om ‘ertussen’ te komen waardoor de uitvoering van hun (vaak grote) ambities wordt beperkt. Voor hen is het resulterende gevoel van ‘onrechtvaardigheid’ echter geen drijfveer maar een factor die hen naar eigen zeggen energie kost.

### Drijfveer: positief meedenken over de achtertuin

De meerderheid actiegroepen die wij gesproken hebben vertegenwoordigen vaak tientallen of honderden mensen (sympathisanten, donateurs, leden) maar bestaan uit een kleine ‘fanatieke kern’. Deze kern steekt veel tijd en energie, en soms ook geld, in hun actiegroep door bijvoorbeeld het mobiliseren van anderen, zoeken naar (hun) mogelijkheden en het onderzoeken van alternatieven.

Ondanks de aversie tegen de plannen geven bijna alle vertegenwoordigers van actiegroepen aan mee te willen denken over oplossingen of hebben zelf al alternatieven aangedragen. De meeste stellen dat ze ‘niet alleen [willen] klagen, maar ook [willen] meedenken en meedoen!’<sup>10</sup>.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Willen meedenken over de oplossing van de problematiek of hebben een alternatief aangedragen	16	1	2	19

Een beperkt aantal van de (alternatieve) plannen van actiegroepen, om toch aan de eisen van de energietransitie te voldoen, zijn concreet tot op het niveau van het berekenen van de energieopbrengst op lokaal niveau. De voorbeelden van actiegroepen die zelf investeren in het realiseren van alternatieven zijn:

- Een aantal actiegroepbestuurders dat op zijn of haar eigen dak zonnepanelen heeft geïnstalleerd: ‘alles wat ik micro kan doen, doe ik.’ Zij willen hier meer op inzetten en aan bijdragen.
- Een actiegroep die uiteindelijk zelf een energiecoöperatie heeft opgestart en dé geschikte plek, op (volgens de vertegenwoordiger) sociale wijze, probeert te vinden voor een windmolenproject.
- Een actiegroep die bezig is met het ontwikkelen van een plan voor een ‘lokale’ windmolen op de Noordzee. Wie vervolgens zijn huis heeft geïsoleerd, zal meer rendement krijgen.

In meerderheid worden globale ‘alternatieven’ als kernenergie of wind-op-zee gegeven. Het zal duidelijk zijn dat actiegroepen over het algemeen zelden zullen aangeven: ‘dat is een betere locatie, zet daar maar snel

<sup>9</sup> Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021, p. 27).

<sup>10</sup> Dit is zelfs het motto van een van de actiegroepen waarmee we gesproken hebben.

neer!'.<sup>11</sup> In plaats daarvan proberen actiegroepen daarom met alternatieve kaders waaraan een project zou moeten voldoen te komen.

Veel van de vertegenwoordigers van actiegroepen geven aan mee te willen werken of denken om in samenspraak met de gemeente aan de doelstellingen voor de RES te voldoen. Bovendien is enkele malen spontaan aangegeven door de bestuurders van actiegroepen (en bewoners) dat de tijd die ze in actiegroepen steken liever zouden omzetten in *positieve energie*: het helpen om mensen bewuster en duurzamer te maken en hen te helpen om energieneutraal te worden.

### Slotson

De observaties in dit hoofdstuk passen bij eerdere bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur over motieven voor mensen om op andere domeinen in actie te komen. De drijfveren die worden onderscheiden waardoor mensen georganiseerd in actie komen zijn, behalve de hoop op resultaat, ideologie, identificatie en woede.<sup>12</sup>

Wij zien dat deze meer principiële opvattingen zorgen voor een meer duurzaam 'verzet' bij de actiegroepen waarmee we spraken. Zeker bij een gevoel van onrechtvaardigheid of machteloosheid stellen de actiegroepen door te gaan tot het bittere (juridische) eind.<sup>13</sup> Een aantal actiegroepen heeft al, veelal zonder succes, juridische stappen ondernomen. Zoals een actiegroep-vertegenwoordiger aangeeft: 'ze voeden ons, waardoor we er ook niet meer mee kunnen stoppen!'.

In onze gesprekken geeft het merendeel van de actiegroepen aan tot een compromis als een gezamenlijke uitkomst met gemeente (en initiatiefnemers) bereid zijn. Ook voor bijna al die actiegroepen geldt echter dat het desondanks toch niet lukt om op constructieve wijze met de lokale overheid in gesprek te gaan en te blijven.

Het voorbeeld in Zeeland (zie inleiding) laat zien dat een gesprek *wel* mogelijk is, en ook twee vertegenwoordigers van actiegroepen stellen tijdens het gesprek dat bij hen het gesprek op gang is gekomen.

---

<sup>11</sup> Wij kennen slechts een voorbeeld waarbij een actiegroep zelf een andere locatie heeft aangewezen en deze zodanig als initiatief heeft gepresenteerd. Een aantal actiegroepen hebben wel gesteld dat er 'mogelijk betere plekken zijn' maar komen (bewust) niet met concrete alternatieve locaties en willen eerst kaders of criteria (bijvoorbeeld minimale afstanden) zien. Dit sluit aan bij eerder onderzoek (Bleijenberg e.a., 2020) waarbij deelnemers aan participatieprocessen 'explanation' als belangrijkste factor voor procedurele rechtvaardigheid zien maar dat dit (bij deze

participatieprocessen) door dezelfde deelnemers als minst correct uitgevoerd wordt beoordeeld.

<sup>12</sup> De Groot e.a. (2012). Al eerder hebben Van Zomeren e.a. (2008) laten zien dat (perceived) injustice, identity & efficacy een rol (kunnen) spelen bij de totstandkoming van collectieve actie.

<sup>13</sup> Opgemerkt moet worden dat in ieder geval de actiegroepen die wij gesproken hebben aangegeven binnen de wettelijke kaders te zullen blijven.



In dit hoofdstuk kijken we dieper naar wat wel en wat niet als rechtvaardig wordt ervaren door actiegroepen omdat dit in het vorige hoofdstuk een belangrijke drijfveer bleek te zijn. Aan de orde komen vier aspecten van het besluitvormingsproces die als procedureel incorrect worden ervaren door de vertegenwoordigers van actiegroe-

### Procedurele (on)rechtvaardigheid

In het vorige hoofdstuk beschreven we dat de actiegroepen waarmee wij spraken zelf benoemen dat ‘woede’ een reden voor hen is om zich te mobiliseren. Het gaat dan om een diep gevoel dat het proces van besluitvorming onrechtvaardig is. Al eerder is aangevoeld dat weerstand rondom ingrijpende ontwikkelingen in de leefomgeving vaak en vooral wordt veroorzaakt door een gevoel van (*procedurele*) *onrechtvaardigheid*.<sup>14</sup>

In het algemeen kan procedurele rechtvaardigheid worden gedefinieerd als ‘een behoorlijk en (als) rechtvaardig (ervaren) besluitvormingsproces’. Hierbij kan gedacht worden aan aspecten als een respectvolle benadering, betrokkenheid en een adequate informatievoorziening.<sup>15</sup>

Een procedureel rechtvaardige benadering lijkt daarmee in veel gevallen, ook bij energie gerelateerde projecten<sup>16</sup>, een goed advies om weerstand onder omwonenden te voorkomen. Onderzoek toont echter aan dat er verschillende opvattingen kunnen zijn over wat procedurele rechtvaardigheid inhoudt en wat er verwacht wordt van overheden en ontwikkelaars.<sup>17</sup> Dit komt ook naar voren in de gesprekken die wij gevoerd hebben met actiegroepen: er lijkt een discrepantie te bestaan in ervaren (on)rechtvaardigheid tussen

actiegroepen en ontwikkelaars (en overheden) aan de andere kant.

Wij gaan in dit hoofdstuk in op vier aspecten van het besluitvormingsproces die als *procedureel incorrect* worden ervaren door de vertegenwoordigers van actiegroepen:

- Een besluitvormingsproces zonder werkelijke inspraak.
- Onevenredige verdeling van de lusten en lasten,
- Geen of onvolledige informatievoorziening naar actiegroepen.
- Geen ondersteuning aan actiegroepen aangeboden vanuit de gemeente.

### Een besluitvormingsproces zonder werkelijke inspraak

Allereerst kan het besluitvormingsproces aan de voorkant een gevoel van onrechtvaardigheid oproepen. Zoals in het vorige hoofdstuk is laten zien ontstaan veel actiegroepen mede door een gevoel van onrechtvaardigheid over het proces, waarbij de omwonenden ervaren eigenlijk geen invloed te hebben.

<sup>14</sup> Devine-Wright (2012); Gross (2007).

<sup>15</sup> Simcock (2016); Bleijenberg e.a. (2020).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld Ottinger e.a. (2014) maar ook hoofdstuk 2 van deze handreiking.

<sup>17</sup> Simcock (2016).

Observatie	G	O	NG	Totaal
Het besluitvormingsproces wordt als onrechtvaardig beschouwd	16	1	2	19

Participatiebijkomsten dragen volgens gesproken vertegenwoordigers van actiegroepen niet bij aan een verzachting van het gevoel van onrechtvaardigheid of machteloosheid. Bij de meerderheid heerst het negatieve beeld dat participatiebijkomsten alleen voor de Bühne zijn of omdat het procedureel nou eenmaal zo moet. Een van de actiegroep-vertegenwoordigers geeft aan dat 'je niet *burgertje* moet pesten door net te doen alsof er inspraak is'.

Natuurlijk hebben ambtenaren en wethouders (en waarschijnlijk ook de initiatiefnemers) niet de intentie om de '*burgertjes* te pesten', maar dit kan dus wel als zodanig worden ervaren. De benadering van de overheid kan daarmee, ondanks goede bedoelingen, toch als procedureel onrechtvaardig worden gezien.

Als (mede-)oorzaak wordt vaak de invloed van initiatiefnemers op het besluitvormingsproces genoemd. Actiegroepen ervaren deze invloed vaak als onrechtvaardig. In een van de interviews wordt gesproken over de initiatiefnemer als 'de intrigant'. Een ander geeft meer ludiek aan dat 'de initiatiefnemers nog gladder zijn dan een aal in een emmer snot.' De actiegroepen ervaren dat de lokale overheid (te) makkelijk aansluit bij de grote initiatiefnemers om zo 'Parijs te halen' en omwonenden (te) weinig betrokken worden bij de ontwikkelingen in hun achtertuin. Ten minste bij zes van de projecten waartegen actiegroepen zich verzetten weten wij dat het informatie-/participatietraject (mede) in de gemeente is georganiseerd door de initiatiefnemer. Hiermee staat de neutraliteit van de informatievoorziening onder druk.

Observatie	G	O	NG	Totaal
(Grote) initiatiefnemer beïnvloedt het besluitvormingsproces	10	4	5	19

### Onevenredige verdeling van de lasten en lasten

Naast het gebrek aan 'inhoudelijke' participatie benoemen veel actiegroepen ook de *financiële onrechtvaardigheid*. Er wordt bij veel projecten ervaren dat er te weinig oog is voor de (evenredige) verdeling van de lasten en lasten. Licht gechargeerd is de rode lijn in de percepties dat één boer een groot bedrag per jaar zal krijgen, hiermee wordt omgekocht en de buurman zal worden afgescheept met een kleine eenmalige vergoeding voor planschade. De winst én subsidies komen vervolgens in de zakken van de initiatiefnemers. Of, zoals iemand aangeeft: 'Eén boer krijgt een miljoen, de rest van het dorp kan een ijsje krijgen, maar dan wel zonder slagroom.'

Observatie	G	O	NG	Totaal
Onevenredige verdeling van de lasten en lasten	9	1	9	19

### Geen of onvolledige informatievoorziening

De grote meerderheid van de actiegroepen ervaart dat zij niet als *gesprekspartner* worden gezien door de lokale overheid. Zij geven aan dat zij het gevoel hebben te worden misleid, geen reactie of informatie krijgen wanneer zij daarom vragen of er geen interactie mogelijk is.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Gebrek aan 'echte' interactie	15	3	1	19

Een observatie naar aanleiding van de gesprekken met actiegroepen is dat *ervaren* procedurele rechtvaardigheid, zeker of juist voor actiegroepen, meer dan alleen bestaat uit 'is er aan alle procedurele en wettelijke verplichtingen voldaan'. De actiegroepen willen het gesprek voeren over de inhoud en 'de procedures van fatsoen'. Zij willen uitleg waarom *hun achtertuin* juist wél geschikt is voor landschappelijke ingrepen en waarom er bepaalde keuzes zijn gemaakt.<sup>18</sup> Deze discussie wordt volgens de actiegroepen echter niet (met hen) gevoerd.

Hoewel er dus ook financiële onrechtvaardigheid wordt ervaren, blijken financiële participatietrajecten niet de oplossing voor het verzet van veel actiegroepen. Belangrijker voor actiegroepen is participatie op

<sup>18</sup> Dit sluit aan bij eerder onderzoek van Bleijenbergh e.a. (2020) waarbij tijdens participatieprocessen 'explanation' (uitleg over het proces én over de keuzes die zijn gemaakt, inclusief de

keuzes na de input van deelnemers) als minst correct uitgevoerd wordt beoordeeld.

bestuurlijk niveau, waarbij er echt naar elkaars standpunten wordt geluisterd. Niet omdat het *procedureel* nou eenmaal (zo) moet, maar omdat het *normatief* moet.

Deze inhoudelijke discussies zijn natuurlijk alleen mogelijk wanneer en nog over de oplossing van het probleem kan worden gesproken. Problematisch kan zijn dat actiegroepen vaak pas ‘wakker worden’ (lees: ontstaan) wanneer er al min of meer concrete plannen of voorstellen zijn. Het moment dat er dus realistisch gezien met actiegroepen inhoudelijk gesproken kan worden is daarmee vrij kort. Daarmee zou het openbaar bestuur idealiter niet alleen reageren maar vooral ook anticiperen op actiegroepen

### Geen ondersteuning vanuit de gemeente

Daarnaast wordt er door een deel van de vertegenwoordigers van actiegroepen aangegeven dat de gemeente ‘geen enkele vorm van ondersteuning of een handreiking heeft gedaan’. Dit geldt voor enkele actiegroepen *tegen* een concrete ontwikkeling, maar ook voor de actiegroepen *voor* een ontwikkeling.

Actiegroepen (ten minste 5) erkennen dat ze ‘vrijwilligers’ of ‘amateurs’ zijn: ‘het zijn ingewikkelde processen, wij moeten het erbij doen, tussen de soep en aardappelen door.’ Om die reden verwachten verschillende actiegroepen tegen een initiatief toch een ondersteuning vanuit de gemeente. Zij ervaren echter, zoals eerder is opgemerkt, dat het lokaal bestuur (snel en makkelijk) partij kiest voor de initiatiefnemer. Illustratief voor deze perceptie is een geschetste situatie waarbij de gemeente, tijdens een rechtszaak bij de Raad van State tussen een actiegroep en een initiatiefnemer, zich letterlijk voegde bij de initiatiefnemer door naast hén te gaan zitten.

Ook vindt een aantal actiegroepen dat de lokale overheid positie zou moeten kiezen zodat zij weten waar zij aan toe zijn. Zij hebben het gevoel dat er sprake is van ‘pappen en nathouden’.

Ook twee van de actiegroepen *voor* een energietransitie-ontwikkeling stellen dat zij ondersteuning verwachten van de gemeente, maar dit onvoldoende ontvangen. Zij nemen immers ‘een taak’ over van de gemeente.

Observatie	G	O	NG	Totaal <sup>19</sup>
Geen ondersteuning vanuit gemeente	8 + 2	- + 2	11 + -	19 + 4

Als verklaring voor het sneller aansluiten van lokale overheden bij grote ondernemingen wordt door deze actiegroepen aangegeven dat zij denken dat het vanwege de meer stabiele situatie makkelijker en veiliger is om bij de (grote) ontwikkelaar of initiatiefnemer aan te sluiten dan bij (intrinsiek gemotiveerde) *vrijwilligers*. Zeker voor de plannen die nu ‘met stoom en kokend water’ moeten worden doorgevoerd, kan het voor een overheid een snellere en ‘veiliger’ manier zijn om aan de doelstelling te voldoen.

Deze laatste observatie is natuurlijk een terechte en hiermee is ook de opgave voor ambtenaren en bestuurders zichtbaar: deze moeten naast interacteren ook presteren.<sup>20</sup> De andere kant is daarmee ook dat wat als procedureel onrechtvaardig wordt ervaren *formeel* vaak niet procedureel incorrect is.

<sup>19</sup> In tegenstelling tot de eerdere tabellen tellen we in deze tabel (en ook die van hoofdstuk 4) ook de actiegroepen mee die zich inzetten voor een energietransitie-gerelateerde ontwikkeling. In deze tabel gaat het om vier actiegroepen die zijn bijgevoegd met een ‘+’.

<sup>20</sup> In zijn masterthesis laat wethouder Peter Verheij zien dat er een verschil bestaat tussen de opvattingen van burgers en

wethouders over wat succesvol wethouderschap inhoudt (Verheij, 2020). Wethouders leggen de nadruk op ‘het boeken van resultaat’ en inwoners leggen op ‘het luisteren naar inwoners’. De discrepantie die de actiegroepen in dit onderzoek ervaren is daarmee ook het onderzoek van Verheij zichtbaar.

## 4. Wie heeft hier nu de kennis?!



Een veronderstelling aan de overheidszijde is dat actiegroepen minder kennis hebben dan de overheid. Die aanname, zo laten we in dit hoofdstuk zien, blijkt regelmatig niet juist.

### Fake news! Of toch niet?

Overheidsvertegenwoordigers denken veelal dat actiegroepen gebruik maken van fake news, dat wil zeggen een beroep doen op niet onderbouwde stellingnames over bijvoorbeeld gezondheidsschade. Zij schatten in dat de primaire informatiebron voor actiegroepen Facebook is waarop veel onwaarheden en hyperbolen viraal gaan (massale sterfte van spreuwen door 4G bijvoorbeeld).

De actiegroepen die wij gesproken hebben, zien daarentegen de noodzaak dat zij wetenschappelijke onderbouwing hebben voor hun claims.<sup>21</sup> Zij zoeken daarom ook zelfstandig hun weg in de wetenschappelijke literatuur. Kennis die via bijvoorbeeld hun (sociaal media)netwerk tot hen komt wordt bewust getoetst op juistheid (dus gevalideerd of gefalsificeerd) door de bronnen te checken.

Overheden en initiatiefnemers van bijvoorbeeld energietransitie-projecten grijpen in veel cases terug op 'wat het RIVM zegt'. Actiegroepen zoeken juist in de hele rapportage naar de nuances die aangeven of hun zorgen nu 'hard' weerlegd zijn of niet.

<sup>21</sup> Dit sluit aan bij het de al bestaande (en beperkte) literatuur over actiegroepen. Ook De Groot e. a. (2012) constateren dat de drijfveren om actief in het verweer te komen vooral op basis van eigen ervaring is, maar naar buiten toe vooral gebruik gemaakt wordt van objectiverende argumenten omdat zij het gevoel hebben minder serieus genomen te worden wanneer zij voornamelijk argumentatie gebaseerd op meningen en emotie zouden gebruiken.

De meerderheid van de actiegroepen doet dus 'eigen onderzoek', door bijvoorbeeld falsificatie van aangedragen informatie vanuit de gemeente of initiatiefnemer of verificatie van (wetenschappelijke) eigen argumenten.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Actiegroep gebruikt feitelijke informatie <sup>22</sup>	16 + 2	1 <sup>23</sup>	2 + 2	19 + 4

Daarmee ontstaat met enige regelmaat een discussie tussen, om het wetenschappelijk te formuleren, twee 'voorlopige, nader te onderbouwen hypothesen'. Dit is in principe een goede wetenschappelijke praktijk. Vanuit overheidszijde wordt de wetenschappelijkheid van de kennis van actiegroepen echter vaak tenminste initieel niet op waarde ingeschat, waardoor een werkelijk inhoudelijke discussie over (de grenzen van) de bestaande kennis niet plaatsvindt.

Enige bescheidenheid past de overheid vanwege verschillende recente voorbeelden waarbij actiegroepen

<sup>22</sup> In de meeste gevallen hebben wij dit kunnen verifiëren aan de hand van hun website. In 5 van de 18 gevallen hebben wij dit niet kunnen verifiëren aangezien zij geen website hebben (4) of dat dit niet op de website vermeld staat (1).

<sup>23</sup> De respondent gaf aan dat niet alleen objectieve informatie van belang is voor veiligheidsbeleid want 'niet alles hoeft eerst wetenschappelijk bewezen te worden'.

eerder nieuwe kennis aanboorden of vigerende rekenmodellen terecht ter discussie stelden.

Zo werd de gezondheidsschade die kan optreden door geluid in het algemeen tot voor kort beperkt meegewogen door overheden. De enkele gepubliceerde onderzoeken die wel wezen op mogelijke gezondheidsschade (waarschijnlijk door invloed op het slapen) en die inderdaad breed op sociale media gedeeld werden, werden door actiegroepen wel ingebracht. Sinds dit jaar wordt gezondheidsschade door geluid nadrukkelijk meegenomen in de berekeningen van het RIVM.<sup>24</sup> Dit was de aanleiding de discussie te voeren over wat de passende afstand is van windmolens tot bebouwing (zie ook het oordeel van de Raad van State op 30 juni 2021).<sup>25</sup> De huidige richtlijnen voor afstanden tot bebouwing op basis van de huidige geluidsnormen volstaan daarom volgens de actiegroepen niet en zij wijzen als onderbouwing verder naar het buitenland waar wel grotere afstandsnormen zijn voor windmolens ten opzichte van bebouwing.

Een heel ander bekend voorbeeld is het ontdekken van fouten in de berekening van de geluidsoverlast van Lelystad Airport in 2017 zoals die waren opgenomen in de Milieu Effectrapportage (MER) van 2014 door de actiegroep HoogOverijssel.<sup>26</sup>

Overigens kijken actiegroepen tegen initiatieven voor de energietransitie niet alleen in algemene zin naar de impact van (voornamelijk) windmolens op de leefomgeving, zij verdiepen zich daarnaast ook in de concrete plannen die worden opgesteld door de ontwikkelaar of gemeente. Op deze manier weten zij ook (procedurele) tekortkomingen in de plannen te ontdekken. In België zijn omwonenden naar de rechter gestapt toen bleek dat er ten onrechte geen milieubeoordeling was gemaakt en dus onvoldoende gekeken naar de (milieu)effecten voor omwonenden en natuur. Het Europees Hof van Justitie oordeelde in 2020 dit alsnog gedaan moet worden (het zogenoemde Nevele-arrest).<sup>27</sup> Ook in Nederland is in 2021 de verleende vergunning voor een project (tijdelijk) ongeldig verklaard nadat een actiegroep naar de Raad van State is gegaan. Deze concludeerde dat 'de plannen op diverse punten onzorgvuldig is vastgesteld' en heeft de actiegroep gelijk gegeven.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> EZK (2021).

<sup>25</sup> Uitspraak 202003882/1/R3.

<sup>26</sup> Omroep Flevoland (2017).

### Hoog opgeleid, goede baan en een groot netwerk

Een reden voor de veel betere kennisbasis van actiegroepen dan de overheid vaak denkt, is de demografie van de leden van actiegroepen. De leden van de actiegroepen waarmee wij gesproken hebben zijn bijna zonder uitzondering hoger opgeleid en/of zijn zelfstandig ondernemer. Dit zijn daarmee mensen die weten waar Abraham de mosterd haalt.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Een of meer van de vertegenwoordigers is hoogopgeleid of zelfstandig ondernemer	17 + 4	-	2	19 + 4

Bovendien steken vooral de actiegroep-bestuurders veel tijd in het opdoen van kennis en het (al dan niet wetenschappelijk) onderbouwen van hun argumenten en het verwerpen van de argumenten van 'de tegenpartij'. Het is daarmee bijna vanzelfsprekend dat actiegroepen contact opnemen met *buitenstaanders* voor additionele kennis en/of ondersteuning zoals andere (actie)groepen of onderzoekers op universiteiten die vaak bereid zijn om kennis te leveren. Voortrekkers in en van actiegroepen investeren, naast tijd en energie, in enkele gevallen ook, zeker als het gesprek niet op gang komt, eigen geld in onderzoek door universiteiten of commerciële adviesbureaus naar de onderbouwing van argumenten *tegen* de ontwikkelplannen (maar soms ook *voor* alternatieve plannen).

#### Lokale actiegroep in contact met de minister

In de onderzoeksperiode is Crisislab tweemaal spontaan benaderd door bezorgde omwonenden die in actie kwamen na een (geplande) verandering in hun woonomgeving. Een van de twee bezorgde omwonenden was georganiseerd als *actiegroep*, de ander was een *individuele* bezorgde omwonende (maar wel een voormalig voorzitter van een actiegroep).

Hoewel beide ontwikkelingen waarop deze bezorgde omwonenden reageerden niet gerelateerd waren aan de energietransitie, toonden deze *actiegroep* en (*actie-*)*burger* gelijkenissen met de actiegroepen uit deze handreiking: zij maken zich zorgen over de gezondheid, zijn ontevreden over het besluitvormingsproces, gaan zelf actief opzoek naar informatie, zijn hoogopgeleid of (zelfstandig) ondernemer én zoeken contact met *anderen* zoals wetenschappers. De actiegroep is er bovendien in geslaagd om door een brief met inhoudelijke argumenten en waarin een procedurele onjuistheid kon worden aangetoond, een gesprek te krijgen met de voor het beleidsterrein verantwoordelijke minister.

<sup>27</sup> De Standaard (2020).

<sup>28</sup> Uitspraak 201908401/1/R1 op 12 mei 2021, maar zie ook Omroep Gelderland (2021).

Deze speurtocht naar feitelijke kennis staat los van het inschakelen van juridische ondersteuning bij te volgen bezwaarprocedures. Ook hiervoor geldt dat via het netwerk de namen van wat als 'goede' juridische ondersteuning wordt gezien, worden gedeeld.

Observatie	G	O	NG	Totaal
Actiegroep zoekt contact met anderen (dan openbaar bestuur) voor kennis en/of ondersteuning	10 + 1	-	9 + 3	19 + 4

Specifiek voor de 'actiegroepen' die zich inzetten voor een ontwikkeling geldt dat zij ervaren kennis te hebben over de materie maar ook over de omgeving. Zij zouden, aldus deze actiegroepen, daarom makkelijker het gesprek aan kunnen gaan met de bevolking en kunnen zo voelen wat de (on)mogelijkheden zijn.



## 5. Tips voor de overheid: hoe om te gaan met actiegroepen?



In dit hoofdstuk worden handelingsperspectieven gegeven aan de overheid die behulpzaam kunnen zijn in de communicatie naar en omgang met actiegroepen.

### Ga een constructief inhoudelijk gesprek aan

De eerste optie voor het lokaal openbaar bestuur is om het gesprek met de actiegroep aan te gaan. Dit is een bewuste keuze omdat dit geen verplichting is in onze representatieve democratie. Het is wel een keuze die past bij de gedachte dat meer beleidsparticipatie op het terrein van energiebeleid wenselijk is.<sup>29</sup>

Een onterechte belemmering die door het lokaal openbaar bestuur wordt ervaren is dat actiegroepen alleen bestaan uit tegendenkers. Dat is onjuist, zo bleek ook weer in dit onderzoek. Vrijwel alle actiegroepen waarmee we spraken, denken 'hardop' na over alternatieven. Niet al die alternatieven zijn natuurlijk oplossingen waarmee het lokaal openbaar bestuur aan de slag kan. Het veelgenoemde alternatief 'minikerncentrales' is bijvoorbeeld geen reëel alternatief voor het lokaal bestuur.

Cruciaal is het concept van de narrige burger. Vraag je iemand om zijn mening over windmolens in zijn buurt, dan zegt hij simpelweg 'nee'. Nodig je iemand uit om mee te denken en op de stoel van de

bestuurder te gaan zitten, dan komt een genuanceerd gesprek op gang.<sup>30</sup>

### De narrige burger

Wordt aan Nederlanders gevraagd of meer veiligheidsmaatregelen voor zeldzame risico's wenselijk zijn, dan geven ze aan dit te willen en van de overheid te verwachten daarin te investeren. Wordt aan dezelfde burgers gevraagd om 'op de stoel van de bestuurder te gaan zitten' dan blijken ze een realistische risico-inschatting te maken en zullen ze juist niet meer willen investeren in het voorkomen van zeldzame veiligheidsrisico's zoals bijvoorbeeld het voorkomen van terrorisme. Deze twee gezichten van de burger worden aangeduid met de term 'narrige burger'.\*

\*Helsloot (2018).

Een eerste mogelijkheid voor het openbaar bestuur is daarmee om met de actiegroepen in gesprek te gaan en ze daarbij op de stoel van de bestuurder te zetten. De actiegroepen waarmee wij spraken gaven aan dat dat zij bereid zouden zijn om in werkgroepen o.i.d. plaats te nemen.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld het werkblad participatie van Nationaal Programma RES (2021).

<sup>30</sup> Dit is een van de handelingsperspectieven voor de omgang met risico's en incidenten voor bestuurders die de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2012 (p. 69) heeft geformuleerd. De ROB stelt dat de burger verwachten van de overheid dat zij met empathie en ratio bestuurt. 'Wel is hij [de narrige burger] gevoelig voor de moraal van het verhaal: de verdeling van risico's tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er sprake is van overeenstemming over de morele waarden, over de

wenselijkheid, noodzakelijkheid of zelfs aantrekkelijkheid van de aanvaarding van risico's.'

<sup>31</sup> Een studie naar de acceptatie van een ambitieuzer klimaatbeleid (uitgevoerd middels PWE/een volksraadplegingsmethode) laat, naast een viertal voorwaarden, ook zien dat de burger begrijpt dat 'de burger serieus nemen niet hetzelfde is als de resultaten klakkeloos overnemen'. 91% van de respondenten geeft aan dat de overheid zowel de adviezen van burgers als experts in overweging moet nemen (Mouter e.a., 2021).

### Participatie in de handleiding RES

Het werkblad participatie uit de *handleiding RES* stelt dat: 'Vroegtijdig betrekken van de omgeving helpt verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel te krijgen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Ook levert het doorgaans tijdswinst op, latere fasen in het proces verlopen soepeler omdat je tijdig iedereen hebt betrokken. Al voelt dat soms niet zo; je vertraagt om te versnellen.

Participatie draagt bij aan de mate van maatschappelijke acceptatie voor zon- en windprojecten. Als mensen het doorlopen proces als rechtvaardig ervaren, begrijpen hoe besluitvorming tot stand is gekomen en daar invloed op hebben gehad, kunnen mensen het besluit accepteren. Ook als ze het er niet mee eens zijn, zo blijkt uit de praktijk.\*

\* Nationaal Programma RES (2021).

Evident geldt dat enkel 'kom maar met een alternatief, ondertussen gaan wij gewoon door' natuurlijk *procedureel* niet als rechtvaardig zal worden ervaren. Er zullen ten minste kaders, ondersteuning en/of budget beschikbaar moeten worden gesteld.

**Handelingsperspectief 1:** Betrek actiegroepen volwaardig in het besluitvormingsproces, dat wil zeggen met voldoende tijd, informatie en ondersteuning, maar ook met een verantwoordelijkheid om met regionaal haalbare oplossingen te komen.

### Wat als er geen constructief inhoudelijk gesprek meer mogelijk is

Niet altijd zal het meer mogelijk zijn om het inhoudelijke gesprek op een constructieve wijze aan te gaan met actiegroepen. De Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid schetst twee randvoorwaarden voor *de keuze voor participatie* (middels burgerfora): wederzijds commitment en vertrouwen en 'er moet nog wel wat te kiezen zijn'.<sup>32</sup> Beide randvoorwaarden zullen ook voor een constructief gesprek met actiegroepen gelden.

Zoals al eerder vermeld zal dus als eerste de fase van het besluitvormingsproces een cruciale rol spelen in het wel of niet tot stand kunnen komen van een werkelijk gesprek. Zijn de vergunningen al wel of niet gegeven, het bestemmingsplan al wel of niet gewijzigd, de gemeenteraad al wel of niet een besluit heeft genomen, etc. In praktijk wordt daarmee veelal niet voldaan aan de eerste randvoorwaarde aangezien actiegroepen tegen een bepaalde ontwikkeling veelal 'pas'

opgericht worden nadat een min of meer uitgewerkt plan of voorstel naar buiten komt.

Daarnaast moet er als tweede randvoorwaarde vertrouwen in participatieve besluitvorming zijn, bij zowel de gemeente als bij de actiegroepen zelf. Ook voor die laatste geldt immers dat zij het gesprek aan moeten willen gaan zonder dat *hun* uitkomst van tevoren vaststaat. Let op: er is natuurlijk geen verplichting voor de gemeente om tot werkelijk participatieve besluitvorming over te gaan. Onze lokale democratie gaat uit van representatie via de gemeenteraad.

Wanneer aan een van deze randvoorwaarden niet voldaan wordt/kan worden, zal een inhoudelijk gesprek over de oplossing niet mogelijk zijn. In dit geval zal de overheid een ander handelingsperspectief moeten kiezen dat niet gericht is op een 'constructieve' omgang met actiegroepen maar enkel op een 'juiste' omgang met actiegroepen.

In hoofdstuk 3 komt een aantal onderwerpen naar voren die als procedureel onrechtvaardig worden gezien door een groot deel van de actiegroepen. Zo wordt diverse malen door actiegroepen aangegeven dat de overheid (te) makkelijk aansluit bij de (grote) initiatiefnemer. Daarnaast geven de meeste actiegroepen enerzijds aan dat zij niet als gesprekspartner worden gezien, maar anderzijds ook dat er überhaupt geen interactie mogelijk is. Zij ervaren het als incorrect als een reactie lang uitblijft (zeker als spandoeken wel onmiddellijk weg (moeten) worden gehaald). Deze twee aspecten (ervaren neutraliteit en interactie) zullen een plek moeten krijgen in het overheidsoptreden om als rechtvaardig te worden ervaren.

Wij zien nog een derde aspect dat behulpzaam kan zijn om te komen tot een als 'juist' omgang met actiegroepen, namelijk, zoals we dat elders omschrijven, 'empathie zonder meer': 'Het gaat hier om een communicatieve actie van een boegbeeld van het openbaar bestuur die het gevoel van de maatschappij adresseert zonder dat er beloften op verbetering en dergelijke worden gedaan'.<sup>33</sup> Dit is een 'dempende kracht' voor de risico-regelreflex dat kan leiden tot irrationeel veiligheidsbeleid maar is natuurlijk ook van toepassing op andere bestuurlijke vraagstukken.

<sup>32</sup> Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021, p. 27).

<sup>33</sup> Helsloot & Scholtens (2015, p. 28).

Als illustratie van de waarde van een dergelijke inzet: (informele) gesprekken tussen burgemeester en actiegroep hebben voor tenminste twee van de actiegroepen waarmee gesproken is, geleid tot een toenadering tussen actiegroep en openbaar bestuur.

De doelstelling van dergelijk overheidsoptreden met neutraliteit en empathische interactie is dus nadrukkelijk niet om het verzet van de actiegroep te stoppen maar het overheidsoptreden wordt dan wel als juist en rechtvaardig ervaren.

**Handelingsperspectief 2:** Blijf neutraal in het besluitvormingsproces maar toon wel empathie naar de omwonenden (en actiegroepen).

### Omgang met bezorgdheid over de gezondheid

Zoals we hebben laten zien ontstaan actiegroepen vaak uit bezorgdheid over gezondheidsaspecten. Veel actiegroepen voelen zich vervolgens op het gezondheidsaspect niet serieus genomen door de overheid, hetgeen hun actiebereidheid verder verhoogd.

We sluiten in onze schets van het handelingsperspectief van de overheid aan bij een eerder kennisdocument dat is uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Hierin wordt onderscheid gemaakt in drie vormen van *maatschappelijke reacties* wanneer een risico bekend wordt: maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie.<sup>34</sup> Deze drie verschillende reacties vereisen verschillend optreden van de overheid. In tabel 5.1 (zie de volgende pagina) staan de drie vormen van maatschappelijke onrust en de daaropvolgende handelingsperspectieven, zoals geformuleerd in het kennisdocument, samengevat.

Zoals we hebben laten zien, blijkt ten minste de helft van de actiegroepen die wij gesproken hebben zich oprechte zorgen te maken over de gevolgen van de ontwikkeling van energietransitie-projecten. Of, zoals een actiegroep-vertegenwoordiger het verwoordt, 'je hebt geen recht op uitzicht, maar wel op gezondheid'. Zichtbaar is dan de omgang met actiegroepen die zich zorgen maken over gezondheidsaspecten valt onder het handelingsperspectief voor 'maatschappelijke

bezorgdheid': de overheid moet 'open en empathisch communiceren' en 'de onderliggende zorgen in kaart brengen'.

**Handelingsperspectief 3:** neem de bezorgdheid van de actiegroepen serieus en ga hierover ook het gesprek aan.

### Voer het goede gesprek

Of nu wel of niet voor een participatieve aanpak wordt gekozen, het gesprek met actiegroepen zal moeten plaatsvinden al was het alleen maar vanwege formele bezwaarprocedures die worden gebruikt.

De ervaring van actiegroepen en lokaal bestuur is dat er tegengestelde verwachtingen zijn over *wat men van elkaar kan verwachten*. Het ontbreekt volgens actiegroepen vaak aan een snelle terugkoppeling na een gesprek vanuit de 'overheidskant'. Het lokaal bestuur houdt zich vast aan de formeel beschreven termijnen en procedures o.a. vanwege de rechterlijke toetsing hierop.

### Prettig contact met de overheid (vraagt nogal wat)

'Het vraagt nogal wat van individuele ambtenaren om op een andere manier te gaan werken. Ze moeten voortdurend kunnen schakelen tussen de verticale wereld van hun organisatie en de horizontale werkelijkheid van de burgers en bedrijven met wie zij te maken krijgen. Daarvoor moeten zij enerzijds de juridische, formele taal van overheidsorganisaties vloeiend spreken. Ze moeten weten welke procedures gevolgd móeten worden en welke ruimte laten voor een andere aanpak. Tegelijkertijd moeten ze makkelijk kunnen bewegen in de horizontale wereld om daar problemen snel boven tafel te krijgen en op zoek te gaan naar praktische oplossingen. Ze moeten kunnen beoordelen welke situatie om welke aanpak vraagt. [...] Het werken volgens de informele aanpak vraagt niet alleen van individuele ambtenaren een omslag, de hele organisatie moet mee veranderen. Medewerkers moeten effectief en efficiënt samen kunnen werken met mensen van andere afdelingen om oplossingen te vinden voor de voorliggende problemen.'\*

\* Uit: ROB (2014 p. 9-10).

<sup>34</sup> Helsloot & In 't Veld (2014).

Maatschappelijke reactie	Omschrijving	Handelingsperspectief overheid
Maatschappelijke commotie	Maatschappelijke behoefte om emoties en opvattingen te uiten als gevolg van de perceptie van een risico. Het maatschappelijk verkeer wordt niet drastisch beïnvloed.	Afzijdige en neutrale stijl van optreden. Empathisch richting betrokkenen.
Maatschappelijke bezorgdheid	Maatschappelijke zorgen als gevolg van de perceptie van een risico die tot actie leiden bij groepen in de samenleving. Hierbij kan onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoord worden.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Open en empathische communicatiestijl waarbij burgers direct worden geïnformeerd over de problematiek die tot bezorgdheid leidt.</li> <li>2. Breng onderliggende zorgen in kaart (<i>concern assessment</i>).</li> </ol>
Maatschappelijke agressie	Maatschappelijke acties als gevolg van de perceptie van een risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Open en empathische communicatiestijl waarbij burgers direct worden geïnformeerd over de problematiek die tot bezorgdheid leidt.</li> <li>2. Breng onderliggende zorgen in kaart (<i>concern assessment</i>).</li> <li>3. Repressief optreden tegen hen die doelbewust het maatschappelijk verkeer verstoren.</li> <li>4. Transparante communicatie over de (ratio van) het repressief overheidsoptreden.</li> </ol>

**Tabel 5.1:** Maatschappelijke reacties en handelingsperspectieven.<sup>35</sup>

Onderzoek toont aan dat responsiviteit in het algemeen een belangrijke factor is voor het vertrouwen in het lokale openbaar bestuur.<sup>36</sup> Responsiviteit wordt door de onderzoekers vertaald als: 'het luisteren naar wat inwoners willen en daar vervolgens wat mee doen'. De onderzoekers stellen dat het vertrouwen in de overheid verbeterd kan worden door basale zaken als het beantwoorden van brieven en berichten maar ook (het verbeteren van) inspraak en raadpleging. Zowel voor het voorkomen van weerstand als de (constructieve) omgang met actiegroepen is dit dus een belangrijk instrument.

Net als de ROB zien wij ook de spagaat waarin bestuurders terechtkomen tijdens een informeler gesprek: formele procedures kunnen immers niet zomaar terzijde worden geschoven. Aan de ene kant kan de bestuurder dus niet zomaar (snelle) toezeggingen of uitspraken doen maar aan de andere kant zal een concrete toezegging wel verlangd worden. Zeker de 'ad hoc' gesprekken zullen daarom voornamelijk (kunnen en moeten) gaan over de procedure (zoals verbeteringen daarin naar de toekomst) en niet over de inhoud van de problematiek.

Directer en daarmee informeler contact vraagt dus wel wat van bestuurders maar dat is wel hetgeen wat

actiegroepen van (hun) overheid verwachten: een overheid die voor hen opkomt en anders uitlegt geeft over 'het waarom, hoe en wat'. Niet via een schriftelijke procedure, oproep in het 'plaatselijke suffertje' of onaangekondigde (en ongeadresseerde) brief, maar *gewoon* op het moment dat de omwonende of actiegroep er om vraagt.

**Handelingsperspectief 4:** voer het echte gesprek met actiegroepen dus direct en informeel wanneer dat gevraagd wordt. Maak een helder verschil tussen (snelle) 'ad hoc'-gesprekken gericht op de procedure en (te plannen) inhoudelijke gesprekken.

#### **De raad beslist maar dat is niet meer het moment om participatie te starten**

Een terugkerende oorzaak van een gevoel van procedurele onrechtvaardigheid is het verwijzen door het lokaal openbaar bestuur naar het moment dat de gemeenteraad besluit als zijnde het moment dat participatie (nog) aan de orde is.

Het verwijzen naar de mogelijkheid tot inspreken bij de gemeenteraad *is formeel* procedureel en democratisch correct. Toch voelt het *procedureel onrechtvaardig* voor actiegroepen immers de inspreker heeft vaak slechts een paar minuten heeft om zijn/haar verhaal

<sup>35</sup> Uit: Helsloot & In 't Veld (2014, p. 29).

<sup>36</sup> Blokstra (2019).

te doen. Dit is, voor een goed onderbouwd betoog, waar actiegroepen wel degelijk toe in staat zijn, (te) kort.<sup>37</sup> Veel actiegroepen zoeken daarom natuurlijk al vooraf contact met fracties en raadsleden.

Het punt is echter dat zelfs als de mogelijkheid is om tijdig in contact te komen met de gemeenteraad, dit niet de weg is om tot een constructief gesprek te komen. In de woorden van een actiegroep-vertegenwoordiger 'de Raad is de uiteindelijke scheidsrechter'. Scheidsrechters worden pas in het spel betrokken wanneer de regels niet worden nageleefd *of* wanneer er onenigheid is. Idealiter wordt het conflict beslecht voordat de Raad in beeld komt.<sup>38</sup>

**Handelingsperspectief 5:** laat het in de interactie met actiegroepen niet aankomen op besluitvorming door de Raad.

---

<sup>37</sup> Zo concludeert ook de NLVOW (Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines) in hun onderzoek naar omgevingsparticipatie bij windenergie op land in 2017 dat 5-minuten inspraak tijdens raadsvergaderingen 'vaak alleen maar frustraties

oproept' en eerder 'contraproductief dan productief' werkt wanneer het doel is om omwonenden te betrekken.

<sup>38</sup> Overigens betekent dit niet dat de gemeente per definitie tegenover de burger c.q. actiegroep tijdens de Raadsvergadering zit. Dit kan evengoed een initiatiefnemer zijn.

## 6. Tips voor actiegroepen: hoe om te gaan met overheden?



In dit hoofdstuk worden handelingsperspectieven gegeven aan actiegroepen die behulpzaam kunnen zijn in de communicatie en omgang met de lokale overheid.

### Het is de toon die de muziek maakt

Net als voor de overheidszijde geldt, geldt ook voor actiegroepen dat effectieve communicatie betekent dat actiegroepen vanuit het vertrouwen moeten starten dat een constructief gesprek mogelijk is. In een van de goede praktijken werd gesteld dat de *toon* van het gesprek de muziek maakt. Dit vertrouwen start bij vertrouwen in de goede intentie en loopt tot en met vertrouwen dat de overheid ook relevante kennis heeft.

Veel actiegroepen waarmee we spraken hebben negatieve ervaringen met de communicatie door en interactie met de overheid. Daardoor lijkt soms het idee te hebben postgevat dat de overheden 'burgertjes aan het pesten zijn'. Dit is dit natuurlijk niet zo. Net als actiegroepen hebben ambtenaren en bestuurders een intrinsieke motivatie om wat 'van de publieke zaak te maken'.<sup>39</sup>

Een mooi voorbeeld dat werd gegeven door een van de actiegroep-bestuurders is dat een lid van die actiegroep een WOB-verzoek wilde indienen om informatie te krijgen. De bestuurder vroeg daarop aan het lid: 'heb je al gewoon om de documentatie gevraagd?' De bestuurder van deze actiegroep was zich er dus van bewust dat een WOB-verzoek niet helpt om met de juiste toon te starten.

**Handelingsperspectief 1:** wantrouwen is geen basis voor een goed gesprek. Ga uit van de positieve intenties van het openbaar bestuur en probeer er daarom 'samen wat van te maken'.

Dit handelingsperspectief past bij het advies van de Nederlandse Vereniging Omwonende Windturbines (NLVOW) die als 'verbeterpunt voor omwonenden' meegeeft dat zij niet moeten (blijven) steken in wantrouwen richting de overheden en ontwikkelaars.<sup>40</sup> Enerzijds wordt geadviseerd om zelf actief naar informatie op zoek te gaan, maar anderzijds wordt ook geadviseerd om de ontwikkelaars en bestuurders de kans te geven het eerlijke verhaal te vertellen.

### Denk regionaal

Actiegroepen willen vaak meedenken over alternatieven voor de energietransitie-initiatieven waar ze zorgen over hebben. In de gesprekken die wij hadden werd bijvoorbeeld verschillende malen genoemd dat een kerncentrale in de achtertuin een beter alternatief zou zijn. Actiegroepen moeten wel begrijpen dat dergelijke initiatieven (hoe verstandig mogelijk ook) niet binnen de opgave en het mandaat van de RES vallen.

Evenzo is het goed de spanning onder ogen te zien tussen de mening van het direct betrokken deel van

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld Van Loon e.a. (2015) over *public service motivation*.

<sup>40</sup> NLVOW (2017).

de gemeente, de gemeente als geheel en de hele Nederlandse bevolking. Immers, iets te simpel gezegd, heeft 'de nationale bevolking' besloten de energietransitie en tot een veelheid aan regionale projecten. De lokale wethouder en ambtenaar moeten ook met dat perspectief rekening houden.

Dit besef past bij het advies van een *succesvolle* actiegroep: 'Pak het lokaal aan! Ook ik ben het niet eens met de huidige [RES-]structuur en de huidige kaders [rond windmolenprojecten], maar dat debat ga je niet voeren met en in de gemeente.' Deze actiegroep beseft dus dat de gemeente c.q. wethouder ook uitvoering moet geven aan bovenlokaal beleid en dat discussies over de structuur en het bovenlokale energietransitiebeleid op een ander niveau gevoerd moeten worden.

**Handelingsperspectief 2:** verplaats je in de regionale of lokale wethouder/ambtenaar en bekijk wat de lokale mogelijkheden zijn. Voorbeelden laten zien dat er vaak ook regionaal en lokaal alternatieven zijn die de pijn verzachten.

### Maak je breed

Net als bij het Nederlands elftal lijkt iedereen het beter te weten dan *de bondscoach*, in geval het openbaar bestuur. Met 17 miljoen bondscoaches is het echter lastig om een opstelling te maken. Hierdoor lijkt het voor wethouders of ambtenaren een bijna onmogelijke taak om iedereen te beantwoorden en tevreden te stellen.

Een kenmerk van actiegroepen is natuurlijk dat deze zich in collectief verband ver- en/of inzetten. Het lijkt duidelijk dat hoe meer draagvlak onder buurtgenoten er is voor de aangedragen zorgen en alternatieven, hoe meer de actiegroep als een serieuze gesprekspartner zal worden gezien.

Het gebruik van sociale media is een bekend middel om de achterban te vergroten en met hen te communiceren.

Een mogelijkheid kan zijn om een vereniging of coöperatie op te richten, waarbij leden natuurlijk invloed hebben op het beleid van de actiegroep (al dan niet met statutaire bevoegdheden of mandaat). Sommige actiegroepen doen dit dan ook.

Een heel andere mogelijkheid kan zijn om juist verbinding te zoeken met andere (lokale) actiegroepen om zo een gezamenlijk statement te creëren of gesprekspartner te worden. Ten minste een actiegroep heeft dit, met succes, gedaan. Enerzijds zorgt dit voor een opgave aangezien een diversiteit aan meningen moet worden samengebracht. Anderzijds zorgt dit ook voor een grotere en aantrekkelijkere stem (voor) aan tafel.

**Handelingsperspectief 3:** laat vooral ook zien dat je breder vertegenwoordigd bent en een aantrekkelijke partner om de discussie te voeren.

### Wees procedureel rechtvaardig

Natuurlijk 'moeten' actiegroepen actievoeren, dat wil zeggen protesteren, flyeren en de gemeenteraad benaderen en proberen te beïnvloeden. Er is echter een verschil tussen ludieke acties en harde acties zoals het starten van juridische procedures. Het is daarbij niet bevorderlijk voor een goed gesprek als je op 'twee paarden gaat wedden' en dus én *harde* actie gaat voeren én mee wilt praten. Het is daarmee een bewuste keuze voor actiegroepen welke strategie zij willen volgen. Er zijn ondertussen enkele voorbeelden waarbij het juridische traject tot uitstel heeft geleid (maar nog nooit tot afstel). Er zijn ook voorbeelden waarbij actiegroepen gekozen hebben voor een rol als gesprekspartners en daarmee een minder belastend alternatief hebben bereikt. In twee goede praktijken hebben de daarbij betrokken actiegroepen besloten zelf geen harde actie meer voeren.

Een soortgelijk argument geldt voor de focus van actiegroepen op een negatieve beslissing van de gemeenteraad over een plan(wijziging) waarover de gemeenteraad kan beslissen. Ook hier lijkt het niet procedureel rechtvaardig om tegelijkertijd een gesprek over alternatieven te willen voeren met wethouder en ambtenaren. In hoofdstuk 5 hebben we als handelingsperspectief voor de overheid gegeven. 'Laat het in het besluitvormingsproces over de omgang met actiegroepen niet aankomen op interactie met de Raad.' Dit geldt natuurlijk ook voor actiegroepen.

Wanneer het gesprek met de wethouder en het ambtelijk apparaat niet loopt zoals gewenst kan een stap zijn om de burgemeester te benaderen. Hiermee kan de stap naar confrontatie mogelijk voorkomen worden. Ten minste bij twee van de actiegroepen

waarmee wij spraken heeft dit geleid tot een hernieuwd gesprek tussen het lokaal bestuur en de actiegroep.

**Handelingsperspectief 4:** kies bewust voor een heldere strategie in de communicatie met het openbaar bestuur en hou daar in principe aan vast.

Ook dit is een van de verbeterpunten die de NLVOW schetst voor omwonenden van, specifiek, geplande windmolens: *Ga niet op twee paarden wedden door het ene moment aan tafel te zitten voor overleg en het andere moment actie te voeren tegen de bouw van het park.*<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> NLVOW (2017, p. 18).





In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen van dit onderzoek samen en komen tot conclusies.

### Aanleiding en aanpak

Nederland staat voor een energietransitie-uitdaging: het doel is om 35 TWh aan hernieuwbare energie op land realiseren. Hiervoor zijn 30 RES-regio's gecreëerd die allen moeten bijdragen aan dit doel. Lokale bestuurders voelen de druk en de verantwoordelijkheid om vaart te zetten achter initiatieven gericht op de energietransitie.

Overall in het land ontstaan als reactie op deze daadkracht lokale actiegroepen die zich verzetten tegen of juist inzetten voor een ontwikkeling rond de energietransitie. Een onjuiste omgang met actiegroepen die zich verzetten tegen een bepaald initiatief kan de energietransitie vertragen, maar mogelijk belangrijker ook de verhouding tussen samenleving en lokaal openbaar bestuur belasten.

Door de bestuurders vertegenwoordigd in de werkgroep BOVEN is daarom de vraag gesteld: hoe 'succesvol' om te gaan met actiegroepen? Het ministerie van EZK heeft de werkgroep BOVEN gefaciliteerd door de stichting Crisislab te vragen een verkennend onderzoek uit te voeren.

In dit onderzoek is een succesvolle overheid gedefinieerd als een overheid die erin slaagt om met actiegroepen in constructief gesprek te gaan en blijven en een succesvolle actiegroep als een actiegroep die erin slaagt om met de overheid constructief in gesprek te gaan. Het doel van het onderzoek was daarmee om te komen tot concrete handelingsperspectieven voor

overheden en actiegroepen om met elkaar in gesprek te gaan op zo'n wijze dat het besluitvormingsproces over energietransitie-activiteiten door beide partijen als rechtvaardig en correct wordt ervaren.

Dit verkennend onderzoek is vooral gebaseerd op ruim 20 gesprekken met actiegroepen en tenminste zoveel met bestuurders en ambtenaren.

### Bevindingen

Op basis van de gesprekken met actiegroepen kunnen wij drie leidende bevindingen formuleren over de (als correct ervaren) omgang met actiegroepen:

- Bevinding 1: actiegroepen komen op voor hun eigen leefomgeving en willen daarom ook meepraten.
- Bevinding 2: actiegroepen ontstaan vaak door een gevoel van onrechtvaardigheid. Dit gevoel kan (alleen) worden weggenomen door met actiegroepen in discussie te gaan over de uitdaging en niet door enkel de minimale wettelijke/verplichte procedures te volgen.
- Bevinding 3: de kern van actiegroepen bestaat veelal uit hoogopgeleide en/of ondernemende omwonenden die (goed) ingevoerd zijn of worden en zelf op zoek gaan naar feitelijke informatie.

### Conclusie en handelingsperspectieven

Concluderend kunnen we stellen dat wij het beeld over actiegroepen van 'het zijn maar nimby's' onjuist

is. De grote meerderheid geeft aan wél in discussie te willen gaan en mee te willen denken.

Met deze conclusie en uitgangspunten in gedachten hebben wij een vijftal handelingsperspectieven voor lokale overheden geformuleerd. Het betreffen uitgangspunten gericht op het tot stand komen van een constructief gesprek en niet gericht op een (gewenste) uitkomst:

- Betrek actiegroepen volwaardig in het besluitvormingsproces, dat wil zeggen met voldoende tijd, informatie en ondersteuning, maar ook met een verantwoordelijkheid om met regionaal haalbare oplossingen te komen.
- Als er geen gesprek meer mogelijk is, blijf dan neutraal in het besluitvormingsproces maar toon wel empathie naar de omwonenden (en actiegroepen).
- Neem de bezorgdheid van de actiegroepen serieus en ga hierover ook het gesprek aan.
- Voer het echte gesprek met actiegroepen dus direct en informeel wanneer dat gevraagd wordt. Maak een helder verschil tussen (snelle) 'ad hoc'-gesprekken gericht op de procedure en (te plannen) inhoudelijke gesprekken.
- Laat het in de interactie met actiegroepen niet aankomen op besluitvorming door de Raad.

Bovendien hebben wij op basis van de gesprekken ook een viertal handelingsperspectieven voor actiegroepen geformuleerd. Hiervoor geldt hetzelfde: wij hebben gekeken naar perspectieven die het constructieve gesprek bevorderen:

- Wantrouwen is geen basis voor een goed gesprek. Ga uit van de positieve intenties van het openbaar bestuur en probeer er daarom 'samen wat van te maken'.
- Verplaats je in de regionale of lokale wethouder/ambtenaar en bekijk wat de lokale mogelijkheden zijn. Voorbeelden laten zien dat er vaak ook regionaal en lokaal alternatieven zijn die de pijn verzachten.
- Laat vooral ook zien dat je breder vertegenwoordigd bent en een aantrekkelijke partner om de discussie te voeren.

- Kies bewust voor een heldere strategie in de communicatie met het openbaar bestuur en hou daar in principe aan vast.

Heel concreet betekent dit dat dit een handreiking is voor bestuurders en overheden voor situaties waarbij het gesprek (nog) gevoerd kan worden. De randvoorwaarden die door de Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid worden genoemd zijn hier dan ook onverminderd van toepassing: aan de ene kant moet 'er nog wat te kiezen zijn' en aan de andere kant moet er vertrouwen en commitment zijn in het participatieproces (in deze vorm) bij zowel bestuurders als actiegroepen.

In andere situaties waarbij er niet aan deze randvoorwaarden voldaan wordt, zal deze handreiking minder bruikbaar zijn om het goede gesprek (weer) te gaan voeren. De overheid rest dan niets anders dan het bewaken van de 'neutraliteit' van het proces en, zoals wij dat eerder hebben omschreven, 'empathie zonder meer'.

Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid (2021). *Betrokken bij klimaat: Burgerfora aanbevolen*. Te verkrijgen via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Algemeen Dagblad (2020). Beslissing over windmolens bij Haringvlietdam uitgesteld: 'Eerst vertrouwen bewoners herstellen'. Via [www.ad.nl/](http://www.ad.nl/).

Bleijenberg, C., Aarts, N., & Renes, R. J. (2018). Waarden of veroordelen? De betekenis van kritische burgers die niet meepraten voor lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, 2018(2), 2-24.

Bleijenberg, C., Renes, R. J., Aarts, N., & Moons, J. (2020). Het spel en de knikkers: ervaren rechtvaardigheid in vier lokale participatieprocessen. *Bestuurswetenschappen*, (74)2, 51-67.

Blokstra, J. (2019). Vertrouwen in de lokale overheid: Een methodologische zoektocht naar factoren die het vertrouwen in de gemeente verklaren [proefschrift]. Erasmus Universiteit Rotterdam.

De Groot, M., Salverda, I. E., van Dam, R. I., & Donders, J. L. M. (2012). *Gedreven streven voor natuur en landschap: over actiegroepen van burgers tegen grote landschappelijke ingrepen*. WOT-paper 19. WOT Natuur en Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

De Standaard (2020). Milieuregels voor windmolens onwettig verklaard. Via [www.standaard.be](http://www.standaard.be).

Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American planning association*, 58(3), 288-300.

Devine-Wright, P. (2013). Explaining "NIMBY" objections to a power line: the role of personal, place attachment and project-related factors. *Environment and behavior*, 45(6), 761-781.

Ottinger, G., Hargrave, T. J., & Hopson, E. (2014). Procedural justice in wind facility siting: Recommendations for state-led siting processes. *Energy Policy*, 65, 662-669.

Gross, C. (2007). Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. *Energy policy*, 35(5), 2727-2736.

Helsloot, I. (2014). *Bestuurlijke fragmentatie. Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Helsloot, I. & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Helsloot, I. & In 't Veld, M. (2014). *Ongerust over onrust. Onderdeel van de tool box voor proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Helsloot, I. (2018). Hoezo zijn (on) veiligheidsbeslissingen lastig te verantwoorden? *Bestuurskunde*, (27)1, 21-31.

Kloosterman, R., e.a. (2020). *Klimaatverandering en energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020*. Centraal Bureau voor de Statistiek.

Koers, A. & Rietveld, R. (2017). *Omgevingsparticipatie bij windenergie op land*. Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines.

Lake, R. W. (1993). Rethinking nimby. *Journal of the American Planning Association*, 59(1), 87-93.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (2021). *Vragen en antwoorden over de bestuurlijke omgang met veiligheidsrisico's van de energietransitie. Een handreiking voor bestuurders en raadsleden door bestuurders*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Te verkrijgen via [www.regionale-energiestrategie.nl](http://www.regionale-energiestrategie.nl).

Mouter, N. e.a. (2021). *Brede steun voor ambitieus klimaatbeleid als aan vier voorwaarden is voldaan*. Verkregen via: <https://www.tudelft.nl/>

Nationaal Programma RES (2019). *Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie*. Den Haag: Nationaal Programma RES.

Nationaal Programma RES (2021). *Werkblad participatie. Handvaten voor het organiseren van participatie op weg naar RES 2.0. Versie september 2021*.

Omroep Gelderland (2021). *Voorlopig geen nieuwe windmolens van 185 meter hoog in Zutphen*. Via [www.omroep gelderland.nl](http://www.omroep gelderland.nl).

Omroep Flevoland (2017). *Dijkzwaart erkent rekenfout in rapport vliegveld*. Via [www.omroep flevoland.nl](http://www.omroep flevoland.nl).

Omroep Zeeland (2019). *'Je hebt je ziel verkocht aan Windpark Krammer'*. Via [www.omroep zeeland.nl](http://www.omroep zeeland.nl).

Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2012). *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incident reflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag: ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) (2014). *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger*. Den Haag: ROB.

RTV Noord (2019). *Asbestdumpingen en bedreigingen: zo ver gaat het verzet tegen windmolens*. Via [www.rtvnoord.nl](http://www.rtvnoord.nl).

RTV Utrecht (2021). *Vurige windmolendiscussie in Zijderveld: 'Maar ze moeten toch érgens komen?'*. Via [www.rtv utrecht.nl](http://www.rtv utrecht.nl).

Simcock, N. (2016). *Procedural justice and the implementation of community wind energy projects: A case study from South Yorkshire, UK*. *Land Use Policy*, 59, 467-477.

Van den Bos, K. (2020). *Unfairness and radicalization*. *Annual review of psychology*, 71, 563-588.

Van Loon, N. M., Vandenabeele, W., & Leisink, P. (2015). *On the bright and dark side of public service motivation: The relationship between PSM and employee wellbeing*. *Public Money & Management*, 35(5), 349-356.

Van Zomeren, M., Postmes, T., & Spears, R. (2008). *Toward an integrative social identity model of collective action: a quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives*. *Psychological bulletin*, 134(4), 504.

Verheij, P.J. (2020). *Beelden over succesvol wethouderschap* [masterthesis]. Universiteit Utrecht.

Wolsink, M. (2000). *Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support*. *Renewable energy*, 21(1), 49-64.

Wolsink, M. (2012). *Undesired reinforcement of harmful 'self-evident truths' concerning the implementation of wind power*. *Energy Policy*, 48, 83-87.

In deze bijlage geven we de lijst van actiegroepen waarmee we gesproken hebben weer.

Hoor de wind waait
BBB - Windmolens Nee!
Tegenwind Zijderveld
Tegenwind Culemborg
Windalarm Amsterdam
Windmolens Rietvelden Nee
Eefde tegen-wind
EMK vissers
Handen af van Wijboschbroek
MalleMolensMiddenBetuwe
InnoWind BV
Energie gezond Waalwijk
Tegenwind Daarle
Comité Duurzaam Ruigeweide
Windbrekers Swifterbant
Energie gezond Heusden
Buren bij windmolens
Energy Commons Leidschendam-Voorburg
Geen windmolens bij woonwijken
Deelstroom Delft
Drechtse Energie
Stichting Red de Plassen
Stichting Kritisch Platform Ontwikkeling de Zijpe

# Bijlage 2: Relevante uitkomsten van straatinterviews in Utrecht en Lochem

In deze bijlage tonen we de voor dit onderzoek relevante uitkomsten van de straatinterviews gehouden door masterstudenten Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen. De interviews vonden plaats in Utrecht en Lochem.

Onderwerp	Vraag	Utrecht (269 respondenten)			Lochem (214 respondenten)		
		Eens / groot <sup>42</sup>	Neutraal / weet ik niet	Oneens / klein	Eens	Neutraal / weet ik niet	Oneens
Informatievoorziening	<b>Bekend met de plannen van gemeente</b>	36%	n.v.t.	64%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Eens met de plannen van de gemeente rond energietransitie</b>	71%	17%	12%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Voldoende geïnformeerd</b>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	16%	26%	58%
Risico-inschatting	<b>Brand door zonnepanelen</b>	9%	28%	63%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Lekkage chemische stoffen warmtepomp</b>	7%	60%	33%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Veilig gebruik bij waterstofgas</b>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	62%	31%	7%
	<b>Veilig bij buurtbatterij</b>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	63%	28%	9%
Middelen	<b>Windenergie in mijn wijk</b>	35%	17%	47%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Zonnepanelen in mijn wijk</b>	79%	13%	8%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Gebruik van waterstofgas</b>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	58%	34%	8%
	<b>Buurtbatterij (ondanks risico's)</b>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	44%	33%	23%
Eigen bijdrage aan	<b>Heeft of overweegt zonnepanelen</b>	41%	n.v.t.	59%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

<sup>42</sup> In de interviews hebben we bovendien onderscheid gemaakt tussen zeer eens en eens (en zeer oneens en oneens). Om het overzichtelijk te houden hebben we deze nu samengevoegd.

energietransitie	<b>Heeft of overweegt een warmtepomp</b>	12%	n.v.t.	88%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Zonnepanelen laten installeren ondanks veiligheidsrisico's</b>	34%	24%	43%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Warmtepomp laten installeren</b>	31%	38%	31%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Eigen financiële bijdrage	<b>Hogere installatiekosten voor meer veiligheid</b>	65%	17%	18%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	<b>Extra belasting om risico's te verminderen</b>	46%	18%	37%	33%	20%	47%
Als bestuurder	<b>Meer investeren in veiligheid rond de energietransitie.<sup>43</sup></b>	81%	12%	7%	64%	27%	9%
	<b>Prioriteit als bestuurder<sup>44</sup></b>	1. Terrorismebestrijding - 25% 2. Cybercriminaliteit - 22% 3. Verkeersveiligheid - 19% 4. Mensenhandel - 18% 5. Energietransitie - 8% 6. Versterken dijken - 8%			1. Verkeersveiligheid - 27% 2. Cybercriminaliteit - 26% 3. Terrorismebestrijding - 19% 4. Mensenhandel - 11% 5. Energietransitie - 10% 6. Versterken dijken - 8%		

<sup>43</sup> De respondenten in Utrecht is de stelling voorgelegd: 'De overheid is verantwoordelijk om meer te investeren in veiligheidsmaatregelen rondom de energietransitie.'

De respondenten in Lochem is de stelling voorgelegd: 'Als ik wethouder zou zijn dan zou ik investeren in beleid dat de risico's van de buurtbatterij vermindert.'

<sup>44</sup> Iedere respondent kon maar één optie kiezen, elke veiligheidseuro kan immers ook maar één keer worden uitgegeven.