Elf lessen voor een goede Energiedialoog

Rinie van Est & Arnoud van Waes
met medewerking van Annick de Vries

Rathenau Instituut

Elf lessen voor een goede Energiedialoog

Rinie van Est & Arnoud van Waes

met medewerking van Annick de Vries

Bestuur van het Rathenau Instituut
mw. G.A. Verbeet (voorzitter)
prof. dr. E.H.L. Aarts
prof. dr. ir. W.E. Bijker
prof. dr. R. Cools
dr. J.H.M. Dröge
dhr. E.J.F.B. van Huis
prof. dr. ir. H.W. Lintsen
prof. mr. J.E.J. Prins
prof. dr. M.C. van der Wende
dr. ir. M.M.C.G. Peters (secretaris)

Elf lessen voor een goede Energiedialoog

Rinie van Est & Arnoud van Waes

met medewerking van Annick de Vries

Rathenau Instituut
Anna van Saksenlaan 51
Postadres: Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
Telefoon: 070-342 15 42
E-mail: info@rathenau.nl
Website: www.rathenau.nl
Uitgever: Rathenau Instituut

Redactie: Marleen Schoonderwoerd (Redactie Dynamiek)
Infographic: René Rikkers (Rikkers Infographics)
Foto: Hollandse Hoogte
Opmaak: Arnoud van Waes

Bij voorkeur citeren als:
Est, R. van & A. van Waes m.m.v. A. de Vries (2016) *Elf lessen voor een goede Energiedialoog*. Den Haag, Rathenau Instituut.

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

© Rathenau Instituut 2016
Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Voorwoord

In het Energierapport Transitie naar duurzaam, dat begin dit jaar verscheen, kondigt het ministerie van Economische Zaken aan een Energiedialoog te gaan organiseren. Voor het Rathenau Instituut was dat aanleiding om op basis van onderzoek en ervaring met dialoog op zoek te gaan naar lessen die de overheid kan gebruiken voor de Energiedialoog die zij vanaf april 2016 gaat voeren. Dit rapport Elf Lessen voor een goede Energiedialoog is daar het resultaat van.

De uitdaging voor de overheid is de Energiedialoog zo vorm te geven, dat deze recht doet aan de controversiële, politiek-maatschappelijke context. In de jaren zeventig leidde de plannen op het gebied van kernenergie van het kabinet tot veel maatschappelijk protest en uiteindelijk een bestuurlijke impasse en werd de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) georganiseerd. Ook nu kent het energieveld maatschappelijke weerstand. Hoewel er brede politieke en maatschappelijke steun is voor het lange termijn doel van een CO2-arme energievoorziening, is er tegelijkertijd verzet tegen allerlei concrete energieprojecten – van windenergie tot CO2-opslag. De maatschappelijke dialoog is dus volop gaande. Om lessen te trekken voor de Energiedialoog onderzochten we vijf dialoogprocessen; de BMD, de totstandkoming van het Energieakkoord, Klankbordgroep Schaliegas, Dialoogtafel Groningen en Gedragscode voor windenergie op land.

Deze studie laat zien hoe de dialoog en de interactie tussen overheid en samenleving vorm te geven. De rol van de derde partij, de organisator van de dialoog is extra belangrijk. Hier benoem ik slechts een aantal lessen. Het is belangrijk dat de overheid de urgentie van de energietransitie verheldert, omdat alleen dan mensen bereid zullen zijn deel te nemen. De energietransitie vraagt ook bestuurlijke vernieuwing. De wijze waarop de nationale overheid interacteert met lagere overheden en de samenleving dient daarom ook ter discussie te staan. De dialoog komt niet in plaats van politieke besluitvorming maar is juist aanvullend. De resultaten van de dialoog zijn niet bindend voor de overheid, maar de maatschappij verwacht wel dat de overheid de uitkomsten van de dialoog serieus zal nemen. Het organiseren van een goede dialoog vraagt om een onafhankelijke, betrouwbare en capabele organisator. Duidelijke gezamenlijke afspraken over het doel, de inhoud, het proces en spelregels van de Energiedialoog zijn noodzakelijk voor een succesvol verloop.

De energietransitie is urgent en vergt lastige keuzes. Een goede samenwerking tussen overheid en samenleving is daarom essentieel. Het Rathenau Instituut hoopt dat de elf lessen uit deze studie het ministerie van Economische Zaken zullen helpen een vruchtbare Energiedialoog te voeren.

Dr. Ir. Melanie Peters
Directeur Rathenau Instituut

Inhoudsopgave

Voorwoord 6
1 Inleiding 8
1.1 Energierapport, -transitie en -dialoog 8
1.2 Energiedialogen toen en nu 12
1.3 Conceptueel raamwerk 15
1.4 Leeswijzer 18
2 Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984) 19
2.1 Maatschappelijke en politieke context 19
2.2 Organisator 21
2.3 Vormgeving van participatie 22
2.4 Inzichten 25
3 Energieakkoord voor duurzame groei (2011-heden) 28
3.1 Maatschappelijke en politieke context 28
3.2 Organisator 29
3.3 Vormgeving van participatie 29
3.4 Inzichten 33
4 Klankbordgroep schaliegas (2011-2013) 37
4.1 Maatschappelijke en politieke context 37
4.2 Organisator 39
4.3 Vormgeving van participatie 39
4.4 Inzichten 42
5 Dialoogtafel Groningen (2013-2015) 45
5.1 Maatschappelijke en politieke context 45
5.2 Organisator 50
5.3 Vormgeving van participatie 50
5.4 Inzichten 53
6 Gedragscode voor windenergie (2014-heden) 55
6.1 Maatschappelijke en politieke context 55
6.2 Organisator 57
6.3 Vormgeving van participatie 57
6.4 Inzichten 61
7 Elf lessen voor een goede Energiedialoog 63
7.1 Rol van participatie in de interactie tussen overheden en maatschappij 64
7.2 Politieke en maatschappelijke positie van de organisator 73
7.3 Vormgeving van het participatief traject 77
7.4 Elf lessen voor een goede Energiedialoog 82
Bibliografie 87
Over de auteurs 96
Dankwoord 97

1 Inleiding

1.1 Energierapport, -transitie en -dialoog

In januari 2016 is het Energierapport *Transitie naar duurzaam* gepubliceerd (EZ 2016). Daarin geeft het ministerie van Economische Zaken (EZ) een integrale visie op de toekomstige energievoorziening van Nederland. Het ministerie kiest in dit rapport voor een CO2-arme energievoorziening, die veilig, betrouwbaar en betaalbaar is en kansen biedt aan het innoverende bedrijfsleven. Het kabinet committeert zich hiermee aan afspraken in het kader van 1) het mondiale klimaatakkoord dat in december 2015 in Parijs is gesloten, 2) Europese doelstellingen voor 2020, 2030 en 2050 en 3) het nationale Energieakkoord voor duurzame groei (SER 2013a).

In de energietransitie staan drie uitgangspunten centraal. Het eerste uitganspunt is CO2-reductie. Het kabinet wil bijvoorbeeld de CO2-uitstoot in 2050 met 80-90 % terugdringen op Europees niveau. Om deze doelstelling te halen is waarschijnlijk de inzet van vrijwel alle nu bekende CO2-arme energiebronnen en technologieën vereist. Het Energierapport stelt zodoende: “Energiebesparing, biomassa, schone elektriciteitsproductie, en afvang en opvang van CO2 (CCS) zullen richting 2050 waarschijnlijk robuuste elementen in de energiemix zijn” (EZ 2016, 6). Het tweede uitgangspunt is het verzilveren van economische kansen. Het huidige verdienmodel is sterk gericht op fossiele bronnen. Een transitie naar duurzame energie betekent vanuit economisch oogpunt een gigantische uitdaging, maar biedt ook enorme kansen. Tenslotte, brengt de inzet van meer hernieuwbare bronnen een enorme ruimtelijke uitdaging met zich mee. Het kabinet stelt daarom terecht vast dat energie een integraal onderdeel wordt van de ruimte in Nederland en daarmee tevens van ons ruimtelijk beleid. Al met al is het besef groot dat onze energievoorziening de komende decennia drastisch zal veranderen en dat deze ontwikkeling de gehele maatschappij zal raken.

Uit onderzoek van Motivaction (2015) blijkt dat driekwart van de Nederlandse burgers (zeer) positief staat tegenover het stimuleren van duurzame energie in Nederland. Het gevoel van urgentie over het energievraagstuk is echter nog relatief laag: slechts 18 % van de Nederlanders plaatst deze kwestie in zijn top 5 van te adresseren maatschappelijke onderwerpen. Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat men het aandeel hernieuwbare energie in de totale energievoorziening veel hoger (33 %) inschat dan het daadwerkelijk is (5,6 %). Daarnaast kenmerkt het energieveld zich de laatste jaren door veel maatschappelijke weerstand. In een interview met Het Parool zegt minister Kamp van EZ bijvoorbeeld: “Over de hele linie zie je verzet. We willen geen kernenergie, liever geen windmolens in de buurt, geen schaliegas, geen Noordpoololie, zo min mogelijk Gronings gas en ook tegen gaswinning uit kleine velden bestaat veel weerstand. Verder ligt Russisch gas moeilijk” (*Het Parool* 2015). De overheid is zich er dus in toenemende mate van bewust dat de gewenste overgang naar een veel duurzamere energievoorziening om pijnlijke keuzes vraagt (cf. Van Est et al. 2011).

Vanuit deze ervaring lijkt het ministerie van EZ meer en meer het belang in te zien van het betrekken van maatschappelijke partijen, verschillende belangen en geluiden in de beleidsvorming

rondom energie. Dat is ook duidelijk terug te zien in de onlangs gepresenteerde visie op omgevingsmanagement bij energieprojecten waarin de ministeries van EZ en van Infrastructuur en Milieu (I&M) het belang van dialoog tussen overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties onderschrijven om de energietransitie te realiseren (Ministerie van EZ 2016b). Zie kader 1.1 voor uitgangspunten van omgevingsmanagement voor overheden en initiatiefnemers bij energieprojecten.

Veranderingen in bestaande regelgeving zoals de Mijnbouwwet, Structuurvisie Ondergrond (STRONG) en de nieuwe Omgevingswet passen in die tendens (zie Kader 1.2), evenals het voorstel om een zogenaamde Energiedialoog op te zetten. In het Energierapport stelt het ministerie van EZ voor een Energiedialoog te organiseren om te werken aan maatschappelijke bewustwording over de energietransitie en draagvlak daarvoor te genereren (zie Kader 1.3). Deze dialoog zal in het voorjaar van 2016 starten en de uitkomsten hiervan dienen als input voor de Beleidsagenda die eind 2016 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Kader 1.1: Uitgangspunten van omgevingsmanagement

De vijf uitgangspunten van omgevingsmanagement voor overheden en initiatiefnemers bij energieprojecten zijn (Ministerie van EZ 2016b):

Samenbinden van belanghebbenden. Hierbij is oprechte aandacht voor het borgen van belangen en de zorgen van betrokkenen bij besluitvorming van belang.

Zo vroeg mogelijk betrekken van de omgeving. Het vroeg betrekken van de omgeving is niet alleen van belang bij concrete projecten, maar ook in het stadium daarvoor. Hierbij worden ideeën vanuit de omgeving voor de oplossing volwaardig meegenomen in het onderzoek, evenals bij de selectie en het trechteren van alternatieven.

Transparantie en vertrouwen. Besluitvorming is georganiseerd als een transparant proces waarbij de verschillende partijen transparant zijn over hun belang en rol. Het delen van informatie is cruciaal voor het betrekken van de omgeving en het bouwen aan vertrouwen. Ook moet er een gelijke kennisbasis zijn.

Omgevingsmanagement is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Overheden zijn primair verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving in de fase waarin doelen worden gesteld of gebieden worden aangewezen. In latere fases van besluitvorming over projecten zijn overheid en initiatiefnemer in gelijke mate verantwoordelijk voor omgevingsmanagement. Tijdens de realisatie en ingebruikname is de initiatiefnemer primair verantwoordelijk.

Omgevingsmanagement is maatwerk. Omdat elk beleidstraject of project uniek is, zullen betrokkenen per project moeten bepalen op welke wijze de omgeving betrokken wordt. Verwachtingenmanagement is hierbij cruciaal (als nut en noodzaak van een energieproject al duidelijk zijn, en hierover besluitvorming heeft plaatsgevonden, is deze vraag geen onderdeel meer van het vervolgproces).

Kader 1.2: Veranderende wet- en regelgeving

Op verschillende terreinen worden wet- en regelgeving die betrekking hebben op activiteiten in het energiedomein, aangepast of vernieuwd.

Structuurvisie Ondergrond
De Structuurvisie Ondergrond (STRONG) is een belangrijk regelgevend kader dat voorziet in een brede afweging en afstemming van ondergrondse activiteiten (I&M & EZ 2014). Deze visie is naar verwachting in 2016 gereed. De ondergrond wordt namelijk steeds meer gebruikt voor bijvoorbeeld infrastructuur, (schalie)gaswinning, CO2-opslag, aardwarmte en grondwaterwinning. Omdat de visie een integrale afweging beoogt, kan deze bijdragen aan meer samenhang in beleid en een betere samenwerking tussen lokale en nationale overheid. Op deze manier kan het ministerie de decentrale overheden beter en actiever betrekken.

Mijnbouwwet
In november 2015 heeft de regering een voorstel gedaan voor aanpassing van de Mijnbouwwet. In het voorstel wordt de inspraak voor burgers en lokale overheden bij besluiten rondom mijnbouwactiviteiten (zoals gas- en oliewinning) verbeterd. De veiligheid van burgers staat hierbij centraal en gaat nu ook formeel zwaarder wegen bij besluiten hierover. Ook de gronden waarop een vergunning kan worden afgewezen veranderen met de wetswijziging. Bij veiligheidsrisico’s of als er een voorkeur is voor alternatieve activiteiten (zoals waterwinning of geothermie) moet een vergunning om olie of gas te winnen geweigerd, aangepast of ingetrokken kunnen worden. Deze weigeringsgronden zijn tot op heden niet expliciet in de wet op genomen. Daarnaast moet bij een aanvraag voor een winningsplan aan provincies, gemeenten en waterschappen om advies worden gevraagd (EZ 2015d).

Omgevingswet
Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet (I&M 2015). Begin 2016 stemt de Eerste Kamer over het wetsvoorstel, dat bij goedkeuring in 2018 in werking zal treden. De Omgevingswet vervangt tientallen huidige wetten, regelingen en procedures op het gebied van de leefomgeving, wonen, infrastructuur, ruimte, milieu, natuur en water. Het samenvoegen hiervan moet het wettelijk systeem eenvoudiger, efficiënter en beter maken. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet 1) de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen, 2) duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren, en 3) gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen. Verder beoogt het kabinet hiermee meer ruimte te bieden aan particuliere ideeën door bijvoorbeeld eigen participatieplannen vorm te kunnen geven.

Kader 1.3: Doelstelling Energiedialoog

"Burgers, bedrijven, kennisinstellingen, andere overheden en maatschappelijke organisaties worden met het Energierapport uitgenodigd om deel te nemen aan een dialoog over de transitie naar een duurzame energievoorziening. De dialoog moet bijdragen aan de verdere vormgeving van de energietransitie.

De dialoog zal uitmonden in een beleidsagenda met concrete voorstellen die eind 2016 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Dat betekent niet dat op dat moment het gesprek met de samenleving ophoudt. Gedurende de gehele energietransitie wil het kabinet in gesprek blijven met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De dialoog zal bijdragen aan bewustwording en kennis van de energietransitie. Burgers en organisaties worden uitgenodigd om een rol te spelen. Deelname aan de dialoog versterkt zo ook het eigenaarschap en daarmee het draagvlak voor de energietransitie. Met een breed gedragen beeld van de vervolgacties in de energietransitie kunnen we ook de tijdsbepaling scherper stellen: waarmee kan direct worden gestart, wat vergt meer tijd en hoe ziet het tijdspad tot 2050 er uit?" (Uit EZ 2016, 138)

1.2 Energiedialogen toen en nu

Het doel van deze studie is inzichten weer te geven die het ministerie van EZ kan gebruiken bij het organiseren van de voorgenomen Energiedialoog in 2016. De uitdaging voor het ministerie is participatie op zo'n manier vorm te geven, dat recht wordt gedaan aan de complexe en vaak controversiële, politiek-maatschappelijke context. Om daar zicht op te krijgen, beschrijven we en reflecteren we op vijf verschillende dialoog- en participatietrajecten op het gebied van energie. In deze trajecten zijn op diverse manieren verschillende belanghebbenden betrokken bij beleidsvorming. Ook maken we gebruik van inzichten op basis van eerder werk van het Rathenau Instituut op het gebied van CO2-opslag (Ganzevles et al. 2008), schaliegas (De Vries et al. 2013), publieksparticipatie bij de berging van kernafval (De Vries et al. 2015), energiebeleid in het algemeen (Ganzevles & Van Est 2011) en publieke controversen rondom wetenschap en beleid (Blankesteijn et al. 2014).

Dialoog als participatief traject en horizontale sturing

Een dialoog is in letterlijke zin een gesprek tussen twee mensen of partijen. In deze studie wordt een breder begrip van dialoog gebruikt dat aansluit bij de wijze waarop door het ministerie van EZ de Energiedialoog wordt gepositioneerd.

Ten eerste verwijst het begrip dialoog in dit onderzoek naar een participatief traject dat is bedoeld om verschillende maatschappelijke actoren te betrekken bij de discussie over een bepaald onderwerp. Voorbeelden van actoren zijn maatschappelijke organisaties (zoals consumentenorganisaties, milieuorganisaties, kerken, bedrijven, vakbonden), politiek-bestuurlijke actoren (parlementariërs, gemeenten, provincies, ministeries), individuele belanghebbenden en burgers, en experts. De dialoog kan op vele manieren worden vormgegeven; van expertberaad tot publieksconferentie. Sommige participatietrajecten richten zich met name op experts en belanghebbenden (stakeholders). Andere richten zich specifiek op het betrekken van burgers. Combinaties van iedere soort zijn echter ook mogelijk.

Ten tweede gaat het in deze studie om participatieve processen die plaatsvinden binnen een politiek-bestuurlijke context en die gezien kunnen worden als politiek-bestuurlijke instrumenten. In de beleidsliteratuur wordt onderscheid gemaakt tussen verticaal en horizontaal bestuur. Ideaaltypisch is bij verticaal bestuur de verhouding tussen bestuur en omgeving hiërarchisch (Michels & Meijer 2003). De overheid wordt gezien als de enige behartiger van publieke belangen en sturing van de samenleving vindt vooral plaats via formele instrumenten, zoals wetten. De koppeling van het verticale model van bestuur aan democratische verkiezingen biedt veelal een brede basis voor legitimiteit van besluiten. Om verschillende redenen kan er behoefte zijn aan meer horizontale manieren van bestuur. Europeanisering, informatisering en privatisering kunnen er voor zorgen dat hiërarchische sturing niet meer houdbaar is (Hajer et al. 2004). Ook gebrek aan draagvlak en maatschappelijk verzet of de complexiteit van een bepaalde kwesties kunnen vragen om horizontale sturing. In plaats van een centraal sturende rol geeft de overheid in dit model haar sturing vorm door middel van interacties met andere partijen. Volgens Ponsioen et al. (2015, 57) vormt horizontaal bestuur enerzijds een waardevolle aanvulling op het verticale model van bestuur, maar levert het anderzijds vraagstukken op, “zoals traagheid van besluitvorming en selectieve legitimiteit”. De dialoogprocessen in deze studie vormen voorbeelden van horizontaal bestuur. Een aandachtspunt betreft de mogelijke spanning tussen participatietrajecten met reeds bestaande formele bestuurlijke en politieke processen van besluitvorming.

Ten derde gaat het om participatieve processen op het terrein van energie. In Nederland zijn er de afgelopen jaren tal van participatieve trajecten georganiseerd op diverse politiek-bestuurlijke niveaus en over verschillende energie-gerelateerde onderwerpen. Op nationaal niveau valt te denken aan het totstandkomingsproces van het Energieakkoord, waarbij het gehele energieveld ter discussie stond. Op lokaal niveau gaat het om participatie met betrekking tot specifieke energieopties, zoals schaliegas, aardgas en windenergie. Wanneer de aanleiding een specifiek energieproject is, zoals een voorgenomen windmolenpark of een proefboring naar schaliegas, is participatie vaak het gevolg van verzet op lokaal niveau, waarbij inbreng van bestuurders of projectontwikkelaars, omwonenden en andere belanghebbenden gewenst is.

Vijf participatietrajecten op het gebied van energie

Dit rapport beschrijft vijf specifieke participatietrajecten op het gebied van energie. Voor de eerste case kijken we naar het verleden en wel naar het meest fameuze en grootschalige vanuit de overheid geïnitieerde publieke participatieproces op het gebied van energie uit de Nederlandse geschiedenis: de Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid (BMD), die in de eerste helft van de jaren tachtig is georganiseerd. Het ministerie van EZ kwam tijdens het kabinet-Biesheuvel in de Kernenergienota uit 1972 met de visie om in 2000 vijftig procent van de Nederlandse elektriciteitsbehoefte uit kernenergie te dekken. Dit voornemen leidde in de jaren zeventig tot groot maatschappelijk verzet en zorgde voor een politiek-maatschappelijke impasse. Deze impasse vormde de aanleiding voor het organiseren van de BMD. Doel van dit door de overheid georganiseerde participatietraject was om een brede dialoog te voeren over het Nederlandse energiebeleid, met specifieke aandacht voor kernenergie.

Op dit moment heeft het ministerie van EZ wederom een groots beleidsdoel: een vrijwel duurzame energievoorziening in 2050, die – zoals eerder aangegeven – veilig is, betaalbaar en betrouwbaar en kansen biedt aan het innoverende bedrijfsleven. Het doel om een energietransitie te bewerkstelligen, is niet van vandaag. In het vorige Energierapport (EL&I 2011) was het bereiken van een CO2-arme economie in 2050 reeds het langetermijndoel. Het Energierapport 2011 ademde een groot geloof uit in technologische vooruitgang als middel om bovengenoemd doel te bereiken. Het ministerie dacht CO2-reductie te bereiken via “een combinatie van een toenemend aandeel hernieuwbare energie, energiebesparing, kernenergie en CO2-opvang en opslag” (EL&I 2011, 4). De mythe dat technologie het energievraagstuk op zal lossen is inmiddels doorgeprikt. Het huidige Energierapport 2016 erkent dat naast technologische vernieuwing, ook economische vernieuwing (zoals nieuwe verdienmodellen) nodig is en er gewerkt dient te worden aan maatschappelijk bewustzijn en draagvlak.

In 2011 stelde het Rathenau Instituut reeds vast dat bovengenoemde langetermijnbeleidsdoel op brede steun kan rekenen, maar dat er onenigheid is over de concreet te volgen aanpak en route, omdat een breed spectrum aan energieopties maatschappelijk controversieel zijn geworden (Ganzevles & Van Est 2011). Naast kernenergie, kolencentrales of schaliegaswinning, stuiten ook CO2-opslag, biobrandstoffen en talloze windenergieprojecten op land op verzet van burgers, lagere overheden of milieuorganisaties. Het maatschappelijke debat en verzet zijn in vergelijking met de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw echter veel diffuser, omdat ze vele energieopties betreffen en aangewakkerd worden door een grote diversiteit aan concrete voorvallen en plannen. Het gevolg van dat gefragmenteerde, massale verzet is “maatschappelijke onhelderheid over het energievraagstuk, politieke besluiteloosheid en onzekerheid voor bedrijven en lagere overheden” (Van Est et al. 2011).

Naar aanleiding van dit maatschappelijke verzet, stelt het ministerie van EZ vast dat er, analoog aan het opzetten destijds van de BMD in reactie op het massale publieke verzet tegen kernenergie, anno 2016 behoefte is aan een Energiedialoog. Een eerste constatering is dat het gesprek met de samenleving niet met het organiseren van een Energiedialoog begint en, zoals in het Energierapport terecht wordt vermeld, ook niet stopt op het moment dat de Energiedialoog is afgerond: “Gedurende de gehele energietransitie wil het kabinet in gesprek blijven met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties” (EZ 2016, 138; zie ook Kader 1.3). Om voeling te

krijgen op welke wijze de dialoog over energie-gerelateerde zaken de afgelopen jaren in Nederland heeft vorm gekregen, kijken we naar vier recente en zeer diverse participatieprocessen op het terrein van energie.

Als tweede case beschrijven we het participatieproces dat voorafging aan het nationale Energieakkoord voor duurzame groei (2013). Het belang daarvan werd door de Tweede Kamer al eerder naar voren gebracht. De Tweede Kamerleden Verburg en Samson doorzagen dat technische innovatie niet voldoende zou zijn voor een transitie van de energievoorziening en stelden dat het “voor resultaat en draagvlak (…) van groot belang is als alle hoofdspelers met elkaar en de overheid tot een gezamenlijke aanpak en route komen” (Tweede Kamer 2011). Daarom vroegen ze op 21 april 2011 via de Motie-Verburg/Samson de regering “om alle hoofdrolspelers op korte termijn om tafel te nodigen met het doel, te komen tot een langjarig energietransitieakkoord, waarin energiezekerheid en verduurzaming centraal staan, teneinde in uiterlijk 2050 een duurzame energievoorziening te hebben gerealiseerd” (ibid.). Dit verzoek krijgt invulling via een dialoogproces georganiseerd door de Sociaal-Economische Raad (SER), dat in september 2013 leidt tot het Energieakkoord voor duurzame groei (SER 2013a).

Het participatieproces rondom het Energieakkoord betreft participatie op nationaal niveau en omvat het gehele energiebeleid. De dialoog vindt echter plaats op verschillende (bestuurlijke) niveaus (lokaal, regionaal of nationaal), worden door verschillende instituties (publiek en privaat) geïnitieerd, gefinancierd en georganiseerd en betreffen veelal specifieke energieopties en energie-gerelateerde onderwerpen. Aanleiding is vaak lokaal verzet tegen de aanleg van concrete projecten.

Om recht te doen aan die diversiteit betreft een derde case participatie rondom schaliegas. De discussie hierover ontstond lokaal nadat een proefboring naar schaliegas in Boxtel werd aangekondigd. We kijken we naar de interactie met stakeholders die werd georganiseerd als input voor het onderzoek dat door het ministerie van EZ werd geïnitieerd naar mogelijke risico’s en gevolgen van schaliegaswinning in Nederland.

De vierde case betreft de Dialoogtafel over aardgas, die op regionaal niveau in Groningen werd georganiseerd, maar natuurlijk ook van nationaal belang was. De gasbevingsproblematiek heeft geleidt tot een vertrouwensbreuk tussen bewoners en lokale overheden met de NAM en de nationale overheid geleid. De Dialoogtafel is ingezet als middel om de vertrouwensbreuk te herstellen en daarmee de betrokkenheid van lokale partijen te vergroten.

De vijfde case ten slotte gaat over het proces op nationaal / sectoraal niveau dat heeft geleid tot een gedragscode aangaande participatie op het gebied van windenergie. De gedragscode is een initiatief van de windenergiesector en geeft aan hoe bijvoorbeeld initiatiefnemers van bijvoorbeeld een windpark de dialoog aan kunnen gaan met de directe omgeving.

1.3 Conceptueel raamwerk

Voor de analyse van deze cases gebruiken we een theoretisch raamwerk dat is geïnspireerd op werk van experts op het gebied van participatieve technology assessment (TA)-methoden (Joss &

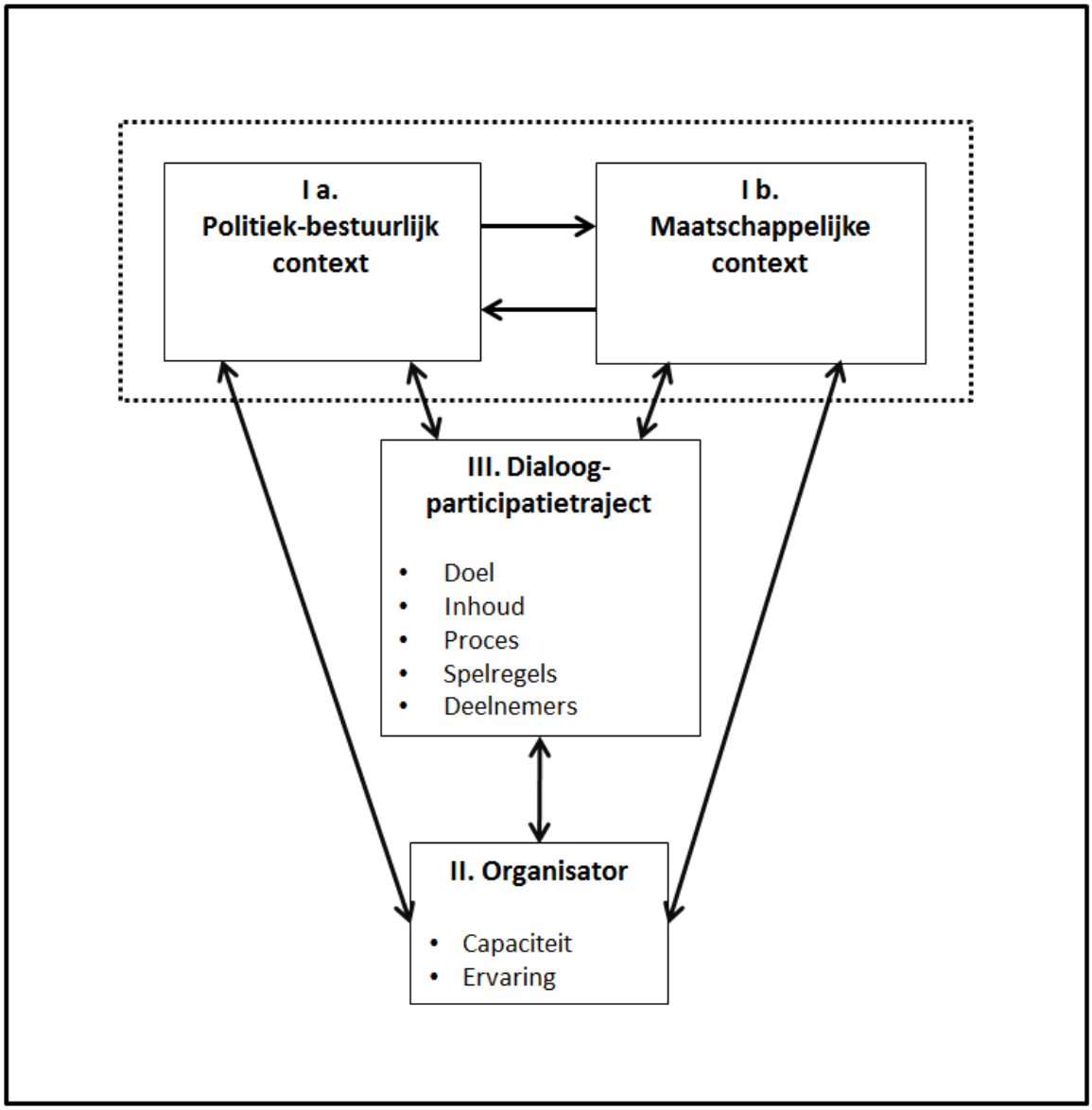
Bellucci 2002). In dit raamwerk staan drie dimensies centraal: (1) de politieke en maatschappelijke context, (2) de organisator van het participatieproces en (3) het participatieproces (zie Figuur 1.1).

Bij het beschrijven en analyseren van en reflecteren op processen van participatie ligt de nadruk veelal op de vormgeving van het participatieproces zelf. De organisatie van participatieprocessen binnen een politiek-bestuurlijke context rondom controversiële kwesties vraagt daarnaast echter om een combinatie van politiek-bestuurlijke competenties en vaardigheden op het terrein van vormgeven en begeleiden van participatieprocessen. Daarnaast vinden de participatieve processen die in dit onderzoek centraal staan, plaats binnen een politiek-bestuurlijke context. Die participatieprocessen kunnen worden gezien als vormen van horizontaal bestuur. Zoals eerder aangegeven kan dit leiden tot spanning tussen horizontale en reeds bestaande formele verticale manieren van sturing. Daarom is het van belang om bij participatietrajecten ook te kijken naar de organisatie die het participatieproces organiseert en oog te hebben voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving waarin de participatie plaatsvindt. Genoemd raamwerk maakt het mogelijk om participatietrajecten en de politiek-maatschappelijke context waarbinnen die trajecten plaatsvinden evenals de organisaties die die trajecten organiseren te beschrijven, alsmede de interacties tussen deze drie dimensies te bestuderen en deze met elkaar te vergelijken.

De eerste dimensie betreft de maatschappelijke en politieke context. Hierbij beschrijven we per case wat de aanleiding is geweest voor het organiseren van het betreffende participatietraject. Daarbij komen vragen aan de orde als: Welke maatschappelijke belangen stonden op het spel? Was er sprake van een maatschappelijke controverse? De dialoogtafel in Groningen is bijvoorbeeld specifiek geïnitieerd naar aanleiding van de publieke onrust en discussie over de aardbevingen als gevolg van de gaswinning aldaar. Een ander aspect dat we beschrijven is het politiek-bestuurlijke landschap en of er sprake is van een politieke impasse of polarisatie in het politieke debat. Bij de winning van schaliegas bijvoorbeeld was duidelijk dat de verschillende politieke partijen lijnrecht tegenover elkaar stonden in het debat waardoor besluitvorming verhinderd werd.

De tweede dimensie betreft de organisator. Hierin beschrijven we per case door welke organisatie het participatietraject is vormgegeven en georganiseerd. Werd er gebruikgemaakt van een bestaande organisatie of institutionele structuur of werd er een nieuwe institutie ontworpen om participatie te realiseren? Bij de totstandkoming van het Energieakkoord is er bijvoorbeeld gebruikgemaakt van een bestaande institutionele structuur om participatie te realiseren, namelijk de SER. Bij de BMD werd gekozen voor een stuurgroep om het debat vorm te geven.

De derde dimensie betreft de kenmerken van het participatietraject zelf. We kijken naar inhoud, proces, spelregels en deelnemers. Ook kijken we naar wat er met de resultaten is gedaan. In sommige gevallen is dat heel duidelijk. De BMD had bijvoorbeeld een helder tijdspad en stappenplan, en werd gecoördineerd door een vooraf aangewezen stuurgroep. In andere cases is hierover minder duidelijkheid.



Figuur 1.1: Raamwerk voor het bestuderen van participatieve trajecten (gebaseerd op Joss & Bellucci 2002)

De maatschappelijke en politieke context, de organisator en de kenmerken van het traject van participatie zijn alle drie van invloed op de manier waarop participatie georganiseerd wordt en wat de resultaten daarvan zijn. Deze contexten maken diverse vormen van dialoog mogelijk, maar kunnen ook vormen van participatie in de weg staan. Door per case naar deze drie dimensies te kijken en de relaties daartussen, willen we de consequenties in beeld brengen van de keuzes die gemaakt worden voor (de vormgeving van) participatie. Ook willen we inzicht bieden in de resultaten van deze vijf participatietrajecten en de randvoorwaarden waaraan participatietrajecten in het algemeen en de organisatoren daarvan dienen te voldoen.

1.4 Leeswijzer

De volgende vijf hoofdstukken beschrijven vijf cases uit het Nederlandse energielandschap waarin participatie een rol speelde. Hoofdstuk 2 blikt terug op de brede maatschappelijke discussie (BMD) die liep van 1981 tot 1984. De vier daaropvolgende hoofdstukken beschrijven vier participatieve trajecten uit de afgelopen vijf jaar: het Energieakkoord voor duurzame groei (hoofdstuk 3), de Klankbordgroep schaliegas (hoofdstuk 4), de Dialoogtafel Groningen (hoofdstuk 5) en de Gedragscode voor windenergie op land (hoofdstuk 6). Hoofdstuk 7 benoemt op basis hiervan diverse inzichten die relevant zijn voor de Energiedialoog die het ministerie van EZ in 2016 wil initiëren.

2 Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984)

De Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) inzake Energiebeleid in de eerste helft van de jaren tachtig is misschien wel het meest bekende voorbeeld van een breed opgezet participatietraject over energie.

In 1972 was het voornemen van het centrumrechtse kabinet-Biesheuvel (1971-1973) om in het jaar 2000 de helft van alle elektriciteit op te wekken door kernenergie. Na de invoering van een heffing in 1973 op de elektriciteitsrekening om een kweekreactor in Kalkar (Duitsland) te financieren, ontstond in de jaren zeventig groot maatschappelijk verzet tegen kernenergie dat uiteindelijk leidde tot een politiek-bestuurlijke impasse op het gebied van het algemene energiebeleid. Deze impasse vormde de aanleiding voor het organiseren van de BMD, die van 1981 tot 1984 liep. De BMD ging over het energiebeleid in het geheel, met daarbinnen grote aandacht voor kernenergie.

2.1 Maatschappelijke en politieke context

Maatschappelijk verzet
De uitbreiding van kernenergie paste in de zoektocht van de kabinetten-Biesheuvel II (1972-1973), Den Uyl (1973-1977) en Van Agt I (CDA en VVD, 1977-1981) naar alternatieven voor gasproductie of olie-import. Kabinet-Biesheuvel had in 1972 kernenergie een voorname rol in de toekomstige Nederlandse energievoorziening toegedicht. In de Energienota van 1974 kondigde de minister van EZ, Lubbers, de concrete bouw aan van drie nieuwe kerncentrales, die rond 1985 in gebruik zouden worden genomen. Daarmee trok de overheid de beslissingsbevoegdheid om nieuwe kerncentrales te bouwen, die tot dan bij de elektriciteitsbedrijven lag, volledig naar zich toe (Verbong et al. 2001, 63).

Een jaar eerder, in 1973 had het kabinet reeds besloten tot een heffing van 3 % op de elektriciteitsrekening om de deelname van Nederland aan de bouw van de snelle kweekreactor in het Duitse Kalkar te financieren, de zogeheten Kalkarheffing. Dat vormde het startpunt van het maatschappelijk verzet tegen kernenergie. De anti-kernenergiebeweging groeide snel en werd algauw een niet te negeren politieke factor. Er vond veel verzet plaats en er werden veel demonstraties georganiseerd, bijvoorbeeld in 1977 tegen de plaatsing van een kerncentrale in de Duitse plaats Kalkar, net over de grens. Ook werden rond die tijd veel milieuorganisaties opgericht, zoals Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu, die hun aandacht eveneens op kernenergie richtten.[1] De opkomst van deze organisaties moeten ook in de context worden gezien van een

[1] In 1975 wordt vanuit een samenwerkingsverband van politieke partijen (PSP, PPR, CnPB, IKB, JS), de Landelijke Stroomgroepen Stop Kernenergie, Milieudefensie, het Nederlandse Instituut voor Volksontwikkeling en Natuurbehoud (NIVON), de Gezamenlijk Energie Komité's Zuid-Nederland, Aktie Strohalm, de Hervormde Jeugdraad en het Verbond van Wetenschappelijke Werkers, het Landelijk Energie Komitee (LEK) opgericht, die tegen kernenergie acteert en later zal participeren in de BMD.

veranderende houding ten aanzien van het milieubeleid en het groeiende milieubesef, mede door het rapport *De grenzen aan de groei* van de Club van Rome in 1972.

Door de massale protesten ontstond een politiek-bestuurlijke impasse. Deze impasse werd zichtbaar toen de regering een besluit moest nemen over de locaties van de drie in de Energienota aangekondigde kernreactoren. De standaardprocedure via de Planologische Kernbeslissing (PKB) waarin normaal gesproken inwoners de mogelijkheid hadden voor inspraak, bleek niet goed uit te pakken. Inspraakmomenten werden door bewoners niet als voldoende ervaren om hun zorgen weg te nemen en de betreffende beleidsmakers werden tijdens inspraakavonden lastiggevallen door antikernenergie-activisten. Deze activisten eisten een discussie over de productie van kernenergie in het algemeen, niet over de plaatsing van kernreactoren. Deze eis sloot direct aan bij het manifest *De bevolking van Nederland eist een energiebeleid* uit 1975 van de anti-kernenergiebeweging. Hierin vraagt de beweging om democratisering van het economische beleid in Nederland en uit ze de behoefte aan een maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van kernenergie (Hagendijk & Terpstra 2004, p. 13).

De directe aanleiding voor de BMD was uiteindelijk de aankondiging van toenmalig minister van EZ Van Aardenne in 1978 om proefboringen te doen naar de mogelijkheid van opslag van radioactief afval in zoutkoepels. Onder druk van de kerkelijke gemeenschap, de FNV en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), besloot het kabinet om de inwoners van Nederland naar hun mening over kernenergie te vragen. In 1978 vroeg Van Aardenne de Algemene Energieraad (AER) een plan te ontwikkelen voor het voeren een maatschappelijke discussie over kernenergie. Ongeveer tegelijkertijd besloot een groep kritische parlementariërs, leden van de anti-kernenergiebeweging en “mensen met ervaring in participatieve procedures” de Initiatiefgroep Energiediscussie op te richten, vanwege hun belangstelling voor een brede maatschappelijke discussie over het toekomstige energiebeleid. Zij ontwikkelden het voorstel “Meedoen, meedenken: Democratisch beslissen over kernenergie” (Hagendijk & Terpstra 2004, p. 14). Het voorstel van de AER was sterk in lijn met het plan van de Initiatiefgroep.

In augustus 1979, een halfjaar nadat een ongeval had plaatsgevonden in de kerncentrale Three Miles Island in Harrisburg, kwam de regering met haar plan voor de discussie. De regering nam het idee van de AER over om twee discussieronden te organiseren: fase 1 om de diverse argumenten en waarden in kaart te brengen en fase 2 om de discussie te voeren. Het idee om het debat te beginnen met een open agenda nam de regering pas later over; in eerste instantie wilde de regering dat de discussie zou starten bij de uitgangspunten van het bestaande energiebeleid (Hagendijk & Terpstra 2004, p. 15). Weer twee jaar later, in 1981, gaf de toenmalige minister van EZ Terlouw opdracht voor de start van de BMD inzake Energiebeleid.

Maatschappelijke en politieke prioriteiten

Toen de BMD in 1981 daadwerkelijk van start ging, was kernenergie niet (meer) het enige wat maatschappij en politiek zorgen baarde. Het begin van de jaren tachtig werd ook gekenmerkt door zorgen over de inzet van kernwapens, de gevolgen van de oliecrisis en groeiende werkloosheid. De focus van het kabinet-Lubbers I (1982-1986) lag met name op het versterken van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven en het voeren van bezuinigingspolitiek. Er ontstond hierdoor een kloof tussen het onderwerp van de BMD enerzijds en de maatschappelijke zorgen en

politieke prioriteiten anderzijds (Hajer & Houterman 1985). Hierdoor sloot de BMD (en de resultaten) uiteindelijk niet goed aan op de politiek-maatschappelijke realiteit.

Voorafgaande, tijdens en na de BMD heerste brede scepsis over de politieke relevantie van de BMD. In 1980 had premier Van Agt bijvoorbeeld openlijk zijn twijfel geuit over het nut van de BMD door te zeggen dat hij zelf al van de noodzaak van kernenergie overtuigd was, maar dat “in Nederland (...) eerst een BMD nodig (is) om dit het volk in te prenten” (Agt, 1980).[2] Een ander voorbeeld was de aangenomen motie van het CDA om een besluit over bovengenoemde proefboringen uit te stellen tot na de BMD; die intentie werd echter in twijfel getrokken door uitspraken van vicepremier Wiegel (VVD) waarin hij aangaf niet te willen wachten op de uitslag van de BMD. Als gevolg van dergelijke uitingen was er bij zowel voor- als tegenstanders van kernenergie grote twijfel over het nut ervan. Tegenstanders zagen de BMD als een grote praatshow en riepen zelfs op de BMD te boycotten (zie Bok et al. 1983; Onderstroom 1983).

2.2 Organisator

In het voorstel dat de AER in 1978 deed voor de maatschappelijke discussie over kernenergie, adviseerde de AER dat het discussieonderwerp zich “niet moet toespitsen op kernenergie alleen, dan wel betrekking moet hebben op het gebied van de hele energievoorziening. Voor het laatste pleit dat een discussie over kernenergie alleen effectief kan plaatsvinden in het licht van de op het gebied van energievoorziening reëel beschikbare alternatieven” (AER 1978, p. 6). Minister Van Aardenne nam dit voorstel over in zijn Kamernota, waarin stond dat “in de maatschappelijke discussie (..) het kernenergievraagstuk dus aan de orde (zal) moeten komen als geïntegreerd onderdeel van de gehele energieproblematiek” (Van Aardenne 1979, p. 3).

Vanwege de adviserende rol over de BMD zag de AER zich niet als een onafhankelijk orgaan om de organisatie daadwerkelijk op zich te nemen. De raad adviseerde om een “kleine stuurgroep, ad-hoc, los van de AER, bestaande uit personen, die zich ten opzichte van de energieproblematiek neutraal kunnen opstellen, en die door hun achtergrond of opleiding in staat kunnen zijn voor een goede begeleiding zorg te dragen” (AER 1978, pp. 10-11). Gedacht werd hierbij aan personen met kennis van zaken op het gebied van “algemene energie, kernenergie, economie en maatschappelijke besluitvormingsprocessen” én met een goed netwerk van werkgevers, werknemers en maatschappelijke organisaties (waaronder kerken). Om polarisatie te voorkomen, stelde de AER voor een voorzitter aan te stellen die in staat was om objectief discussies te leiden (AER, 1978).

De AER adviseerde ook over de taken van de stuurgroep. Deze taken zouden tweeërlei zijn. Een eerste taak was die van materiaalverzameling op basis van bestaande beleidsstukken. De AER adviseerde dat de stuurgroep hierover vragen zouden formuleren en deskundigen raadplegen, om de gebruikte informatie en argumentatie te toetsen. Deze toetsing had bij voorkeur in de openbaarheid plaats en moest leiden tot een rapport waarin standpunten en argumenten op hun

[2] Dit citaat komt van de website www.kernenergieinnederland.nl.

waarde geanalyseerd werden. Een tweede taak was het stimuleren van meningsvorming op basis van dit rapport; het rapport diende dus als uitgangspunt voor de verdere discussie, waarin de maatschappij in de volle breedte vertegenwoordigd moest zijn. Deze discussie moest leiden tot een eindverslag (AER, 1978).

De aanbevelingen van de AER werden opgevolgd en de coördinatie en organisatie van de BMD werd in handen gelegd van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie inzake Energiebeleid. In 1981 werd jonkheer De Brauw als onafhankelijk voorzitter van deze stuurgroep aangewezen.[3] Het parlement en de regering hadden in de organisatie van de BMD zodoende geen directe betrokkenheid.

2.3 Vormgeving van participatie

Vormgeving van de BMD

In de Kamernota 'Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor elektriciteitsopwekking' uit 1979, waarin de BMD wordt uitgewerkt en toegelicht, wordt het doel van de BMD als volgt omschreven: "Het doel van de maatschappelijke discussie is de bevolking op basis van zo volledig mogelijke, en op betrouwbaarheid getoetste, informatie bij de meningsvorming over de energieproblematiek in het algemeen en het kernenergievraagstuk in het bijzonder te betrekken. Dit alles ten behoeve van een verantwoorde besluitvorming door Regering en parlement daarna" (Van Aardenne 1979, p. 2). Er zijn daarmee drie hoofdelementen van deze doelstelling geformuleerd: 1) informatie, 2) meningsvorming en 3) besluitvorming. Door het verschaffen van informatie ten behoeve van de publieke meningsvorming werd getracht de discussie te rationaliseren en te democratiseren.

Zoals hierboven genoteerd staat, was een doel van de BMD tevens om tot een verantwoorde besluitvorming te komen. Op advies van de AER, hadden de regering en het parlement zich van tevoren echter bewust *niet* gecommitteerd aan de resultaten van de BMD voor de verdere besluitvorming. De reden hiervoor was dat "de maatschappelijke discussie op de verantwoordelijkheid van de Regering en parlement voor de uiteindelijke beslissing hierover geen inbreuk (kan) maken" (Van Aardenne 1979). Met betrekking tot de rol van het parlement adviseerde de AER dat het onwenselijk is dat het parlement vooraf een uitspraak zou doen over de draagwijdte van de resultaten van de BMD, "omdat het (parlement) zich tegen de uitkomsten ervan open – en kritisch – moet kunnen opstellen, zonder te zijn gecommitteerd" en omdat dit zou kunnen leiden tot politieke stellingname over de te bespreken problematiek en de procedure zelf (AER 1978, pp. 3-4). Kanttekening hierbij is wel dat hierover discussie bestond binnen de AER. Een minderheid was van

---

3 Andere leden van de stuurgroep waren C.A. Terwee-Van Hillen (rechter arrondissementsrechtbank te Haarlem), N. Rempt-Halmmans de Jongh (oud-voorzitter van de Nederlandse Vrouwenraad en oud-Tweede Kamerlid voor de VVD), A. Schravemade (oud-secretaris van de FNV en lid van de Energiecommissie van het Europees Vakverbond), J.L.A. Jansen (bestuurslid Stichting Energie en Samenleving en oud-Tweede Kamerlid voor de PPR), L.M. van Putten (bijzonder hoogleraar toegepaste radiologie aan de Universiteit Leiden), T.C.M.J. van de Klundert (hoogleraar economie aan de Universiteit van Tilburg), H. Hoog (oud-voorzitter van Stinging ECN en oud-lid van RvB van Shell), en A.J.F. Köbbers (hoofd van het Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen van de Universiteit Leiden).

mening dat het parlement en de regering wél hun wensen en verwachtingen ten aanzien van de resultaten voor de besluitvorming moesten kunnen uitspreken (AER 1978).

Verloop van de BMD
Conform het advies van de AER werd de BMD vormgegeven in twee fasen: de informatiefase (waarin argumenten en kennis werden geïnventariseerd, om tot scenario's te komen, van 1981 tot 1982) en de discussiefase (waar de scenario's met het brede publiek werden besproken, van 1983 tot 1984). Transparantie en communicatie waren in beide fases belangrijk. Bij het bewerken van die transparantie speelden dagbladen en kranten een belangrijke rol; hierin werden de BMD en de voorgenomen stappen aangekondigd door middel van advertenties.

De informatiefase moest een open start hebben. Dit hield in dat deze fase niet gekoppeld was aan een beleidsdocument van de overheid zelf en dat alle opties nog openlagen. De informatiefase moest leiden tot een aantal scenario's die het vertrekpunt vormden voor de tweede fase, de discussiefase waarin over vijf vragen gediscussieerd werd. Aan het eind van de informatiefase werden er ook zogeheten 'controverse zittingen' georganiseerd waarin deelnemers toelichting konden geven of in debat konden gaan over bepaalde input. Over de totstandkoming en het gebruik van deze scenario's ontstond discussie, met name onder de belangengroepen en activistische organisaties. Volgens critici was het onduidelijk op welke wijze deze scenario's[4] tot stand kwamen en was dit methodologisch niet voldoende onderbouwd (zie o.a. Vlek 1987). Naast de scenariokeuze leidde ook de keuze van de vijf centrale vragen voor de discussiefase tot vraagtekens. Deze vijf vragen waren gedestilleerd uit 400 bijdragen (die weer geselecteerd waren uit de 3.952 inzendingen uit de informatiefase). De manier waarop deze keuze tot stand is gekomen, is onduidelijk gebleven (Hagendijk & Terpstra 2004, p. 26).

Met de discussiefase beoogde de stuurgroep op drie niveaus discussie die plaatsvond in zaaltjes door heel Nederland: met ngo's, verenigingen en belangenorganisaties, met de lokale overheid (gemeentes en provincies) en bij onderwijsinstellingen (scholen). Deze organisaties kregen financiële compensatie van de overheid om gelijkwaardig deel te kunnen nemen aan de BMD (een financiële compensatie voor bijvoorbeeld het inhuren extra ondersteuning voor het faciliteren van de discussie of om argumenten verder uit te laten zoeken en de kennisachterstand weg te werken). Later hebben critici opgemerkt dat ngo's minder financiële compensatie kregen dan sommige commerciële bedrijven of overheidsinstellingen (Hagendijk & Terpstra 2004, p. 24).

De stuurgroep was transparant over het proces van de informatiefase (fase 1) en zorgde voor een open start. Het aantal deelnemers was aan de lage kant (Hagendijk & Terpstra 2004, p. 31). De stuurgroep had gehoopt op 35.000 tot 50.000 deelnemers. In de praktijk deden ongeveer 19.000 mensen mee aan de informatiebijeenkomsten, discussiebijeenkomsten of beide (Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid 1984). De lage opkomst had onder meer te maken met de afgenomen publieke aandacht voor kernenergie en energie in het algemeen bij aanvang van de BMD, aangezien andere issues zoals de oliecrisis, werkloosheid en kruisraketten op Nederlands

4 De scenario's: de kosten van kernenergie en duurzame energieopties, de elektriciteitsvoorziening, risicoanalyse en risico perceptie en de berging van radioactief afval (Hagendijk & Terpstra 2004, p21)

grondgebied inmiddels in de publieke aandacht stonden. Daarnaast deden veel tegenstanders van kernenergie sowieso al niet mee aan de BMD, die zij zagen als een manier van de regering om maatschappelijk draagvlak voor kernenergie te verkrijgen. In plaats daarvan gaven zij gedurende de BMD steeds meer aandacht aan het organiseren van verzet door middel van directe-actie strategieën zoals het opwerpen van blokkades bij kerncentrales die soms tot confrontaties met de mobiele eenheid leidden (Verhees 2011, 132). Critici stelden tevens dat de BMD niet als een forum voor debat functioneerde, maar meer als een podium waar mensen hun bestaande visies en standpunten uitdroegen. De BMD werd door hen gezien als een ‘praatshow’ (Bok et al. 1983).

Uitkomst en impact van de BMD

In januari 1984 droeg de stuurgroep haar eindrapport over aan de regering. De stuurgroep kwam tot vijf conclusies (Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 1984):

1. Verdergaande bezuinigingen in het energiegebruik zijn nodig; door minder verbruik en besparingen.
2. Versnelde invoering van duurzame energiebronnen is nodig.
3. Uitbreiding van de toepassing van kernenergie is niet wenselijk; houd de twee kerncentrales te Borssele en Dodewaard open.
4. Terughoudendheid is wenselijk ten aanzien van het gebruik van steenkool en aardolie en in mindere mate ten aanzien van aardgas.
5. Laat de elektriciteitsproductie voornamelijk door provinciale of regionale bedrijven plaatsvinden.

In juni 1984 kwam de Algemene Energieraad met haar Advies over toekomstige elektriciteitsproduktie bezien in het licht van maatschappelijke diskussie energiebeleid. De AER adviseerde de regering dat het gebruik van kernenergie goed paste binnen het energie-diversificatiebeleid en distantieerde zich daarmee van de uitkomsten van de BMD. Begin 1985 volgde de regering het advies van de AER op en legde daarmee tevens het advies van de Stuurgroep BMD om niet méér kerncentrales te bouwen, naast zich neer. De regering stelde voor om twee nieuwe kerncentrales te bouwen. Dit voorstel werd door het parlement ondersteund en in januari 1986 wees de regering drie potentiële locaties aan voor de twee nieuw te bouwen kerncentrales. Volgens Verhees (2011, p. 134) waren veel deelnemers aan de BMD zeer verontwaardigd, omdat ze het besluit van de regering zagen als “een klap in het gezicht” van de vele deelnemers en als een voorbeeld van “arrogantie van de macht” en “autoritair gedrag van de regering”. Door veel mensen werd destijds de BMD daarom als zinloos gezien. Hiermee kregen de tegenstanders die juist om deze reden ervoor gekozen hadden niet mee te doen als het ware gelijk. De kernramp in Tsjernobyl, op 26 april 1986, versterkte de geloofwaardigheid van de tegenstanders van kernenergie en verkleinde daarmee het maatschappelijk draagvlak van kernenergie dat al niet groot meer was. Deze gebeurtenis maakte van kernenergie weer een 'hot issue' in de samenleving, terwijl het in de politieke campagnes voor de Tweede Kamerverkiezingen (minder dan een maand na de ramp) geen onderwerp van belang was geweest. CDA en VVD, voorheen sterke voorstanders van uitbreiding, zagen zich nu genoodzaakt hun standpunten te matigen en gaven aan een definitieve beslissing over nieuwbouw uit te willen stellen in afwachting van een grondig onderzoek. Sindsdien heerste er een tijdlang een 'politiek taboe' op het onderwerp van nieuwe centrales. De directe impact van de BMD op de politieke besluitvorming is dus niet groot geweest:

de meningen en de zorgen van de maatschappij zijn niet meegenomen in de politieke besluitvorming. De lage impact van de BMD heeft veel kritiek opgeleverd.[5]

2.4 Inzichten

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

Publiek debat als laatste redmiddel

Op het gebied van kernenergie ontstond in de jaren zeventig een fikse kloof tussen de beleidsvoornemens van de politieke elite en de houding van de bevolking. Kleinschalig protest in 1970 ontwikkelde zich na de Kalkarheffing in 1973 tot massaal protest in 1978. Het voorstel voor een BMD was een reactie op dit protest dat leidde tot een politiek-bestuurlijke impasse en werd naar voren geschoven als mogelijk instrument om de ontstane kloof tussen politiek en burger te dichten. Participatie (horizontale sturing) krijgt dus een kans als laatste redmiddel, nadat bestaande vormen van inspraak (verticale sturing) niet voldoende zijn gebleken.

Debat over debat: nut & noodzaak, inhoud en proces

De discussie over nut en noodzaak van publieke discussie over kernenergie duurde ongeveer even lang als de BMD zelf. Het debat over het debat was noodzakelijk en had ruime tijd nodig. De discussie voorafgaande aan de BMD liet zien dat publieksparticipatie een zeer politiek gevoelig onderwerp betreft. Er bestonden diverse perspectieven op de nut en noodzaak van publieksparticipatie. Politieke leiders als Van Agt en Wiegel gaven bijvoorbeeld duidelijk te kennen weinig heil te zien in de BMD. Ook de agenda van het debat en de manier van uitvoering waren onderwerp van politieke discussie. De uiteindelijke opzet van een publieksparticipatietraject betreft dan ook een politiek besluit, vaak ook echt een politiek compromis.

Veranderde politieke en maatschappelijke context

Alles is in beweging en verandert, zo ook de politiek-maatschappelijke context. Er is daarom altijd een spanning tussen enerzijds de tijd die nodig is voor de voorbereiding van participatie en de doorlooptijd ervan, en anderzijds het behoud van de aansluiting bij de politiek-maatschappelijke context. De tijd die (politiek gezien) nodig was voor de voorbereiding en de zorgvuldige uitvoering van de BMD bleek op gespannen voet te staan met de aansluiting van de resultaten op de politiek-maatschappelijke realiteit en daarmee de relevantie ervan. Toen de BMD uiteindelijk begon, werd het politieke en publieke debat reeds gedomineerd door andere grote maatschappelijke kwesties, zoals de economische crisis en discussie rondom kruisraketten.

---

5 Na afloop van de BMD, in 1985, werden er vanuit het ministerie van EZ plannen gestolen die de uitbreiding van kernenergie betroffen en die tijdens de BMD al in voorbereiding waren. Deze documenten werden in actieblad Bluf! gepubliceerd.

Politiek commitment is voortdurend strijdpunt

Zoals boven aangegeven is de politieke rol en waarde van publieksparticipatie een politiek omstreden onderwerp. Op advies van de AER hebben regering en parlement vanaf het begin duidelijk gemaakt dat ze de resultaten van de BMD niet automatisch zouden overnemen. Parlement en regering hebben namelijk hun eigen politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Hier geldt het primaat van verticale sturing. Dergelijke helderheid vooraf is belangrijk, maar sluiten discussie over wat het politieke commitment dan wel is of zou moeten zijn op geen enkele manier uit. Veel deelnemers van de BMD waren verontwaardigd dat de regering de uitkomst van de BMD niet overnamen. Hier toont zich de spanning tussen verticale en horizontale sturing.

Organisator

Onafhankelijkheid organisator

Om een debat over een controversieel onderwerp te organiseren is een organisatie nodig die door de diverse partijen in het debat wordt vertrouwd. Er is behoefte aan een zo onafhankelijk mogelijke organisatie. In het geval van de BMD was er consensus over de behoefte aan een organisatie die boven de partijen stond. Er werd gekozen voor een stuurgroep die los van de opdrachtgever, het ministerie van EZ, kon handelen.

Participatieproces

Vragen bij transparantie over participatieproces

De AER adviseerde om veel tijd aan de voorbereiding te besteden, zodat bijvoorbeeld zorgvuldig gezocht kon worden naar een onafhankelijke voorzitter van de stuurgroep. De goede voorbereiding leidde ertoe dat de BMD goed was georganiseerd en dat er helder over was gecommuniceerd. Er was een duidelijk stappenplan en er werd gebruikgemaakt van media om hierover te communiceren. Ook waren er duidelijke aanwijzingen over hoe een dialoog gevoerd kon worden met bijvoorbeeld de bewoners van een gemeente, zodat de resultaten goed konden worden meegenomen in de analyse.

Er is achteraf echter ook kritiek geweest over de (ondoorgrondelijkheid van de) methoden die gebruikt werden voor bijvoorbeeld de selectie van onderwerpen of de manier van vragenstellen (o.a. Vlek, 1987).[6] Hetzelfde geldt voor het gebrek aan transparantie over de beschikbaarstelling van financiële middelen voor deelname aan de BMD, met als doel aanwezige verschillen in kennis en kunde op te heffen. Geld voor het organiseren van contra-expertise is belangrijk, maar dit moet wel eerlijk en gegrond verdeeld worden.

Podium om standpunten te verkondigen versus forum voor uitwisselen van ideeën

Achteraf is kritiek op de BMD dat discussies tijdens de BMD vooral werden gevoerd door de ‘usual suspects’. Dezelfde mensen kwamen af op de discussieavonden om hun bestaande standpunten te

---

6 Het is niet duidelijk te achterhalen in hoeverre het vertrouwen hierdoor in de BMD is aangetast; er is destijds weinig over geschreven.

verkondigen . Voor de volle aandacht van deelnemers is het nodig om niet alleen een podium te bieden voor belanghebbenden die bestaande geluiden produceren, maar juist ook uitwisseling van ideeën te stimuleren.

3 Energieakkoord voor duurzame groei (2011-heden)

3.1 Maatschappelijke en politieke context

De roep om een energieakkoord over duurzame energie dat politiek en maatschappelijk wordt gedragen, is zeker niet nieuw. Al in 1999 pleitte de SER (1999) voor een deltaplan voor een duurzame energievoorziening. Het tweede kabinet-Kok nam dat idee in het vierde Nationale Milieubeleidsplan (VROM 2001, p. 161) serieus:

“Naast het stellen van heldere doelen en kaders, door onder andere het internaliseren van de milieukosten, zal het rijk het initiatief moeten nemen om alle betrokkenen bij de energietransitie aan tafel te brengen. (…) Er moet gewerkt worden aan consensus over het scala van oplossingsrichtingen, zodat de technologie verder ontwikkeld en toegepast kan worden.”

De behoefte aan maatschappelijk draagvlak kwam voort uit de constatering dat zo’n draagvlak niet bestond. Zowel in de politiek als in de samenleving was er veel verschil van inzicht in de wijze waarop de transitie naar een meer duurzame energievoorziening gerealiseerd kon worden. Er was namelijk naast een schone energievoorziening ook behoefte aan een betaalbare en betrouwbare energievoorziening. Van oudsher staat economische groei op gespannen voet met aandacht voor milieu. De milieugerelateerde belangen van ngo’s als Greenpeace en Milieudefensie richtten zich met name op het terugbrengen van fossiele energie (vooral kolencentrales) en een volledige inzet van hernieuwbare energie. Energiebedrijven en de overheid hebben echter belang bij het optimaal benutten van bestaande fossiele energie (zoals gasvoorraden) en infrastructuur.

Het deltaplan is er niet gekomen. Eind 2004 constateerden de AER, de VROM-raad en het Innovatieplatform (dat was opgericht door het kabinet-Balkenende I), de noodzaak voor een nationaal actieplan voor energietransitie. In januari 2005 gaf het kabinet-Balkenende II de Taskforce Energietransitie de opdracht zo’n plan te ontwikkelen. De Taskforce bestond uit zeven transitieplatforms, rondom thema’s zoals duurzame elektriciteit en energie in de gebouwde omgeving. Deze platforms waren bedacht als beschermde omgevingen, waarbinnen vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de overheid, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact konden komen en van elkaar konden leren.

In 2010 werd het originele SER-idee uit 1999 om te komen tot een breed gedragen deltaplan voor een duurzame energievoorziening nieuw leven ingeblazen door het Burgerinitiatief Nederland krijgt nieuwe energie. Dit initiatief werd genomen door de energie- en duurzaamheidscommissies van het CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks, PvdA, SGP en VVD. Het idee achter het Burgerinitiatief was om een Deltawet nieuwe energie tot stand te brengen, waarbij het overheidsbeleid zich richt op een omslag naar een volledig hernieuwbare energievoorziening in 2050. Het Burgerinitiatief werd ondersteund door ruim meer dan de benodigde 40.000 burgers, maar werd eind februari 2011 door de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer niet-

ontvankelijk verklaard, omdat het een onderwerp betrof waarover korter dan twee jaar geleden een besluit genomen was. Daarbij werd verwezen naar de Green Deal,[7] die minister Verhagen van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I) kort tevoren had aangekondigd; dit tot ongenoegen van de ondertekenaars van het Burgerinitiatief.

Om de druk op de ketel te houden, dienden de Tweede Kamerleden Verburg en Samson in april 2011 een motie in waarin de regering werd gevraagd te werken aan een langdurig energietransitie-akkoord, om daarmee de tegengestelde belangen, van bijvoorbeeld energiebedrijven en milieuorganisaties, op één lijn te krijgen door middel van onderhandelingen tussen de belanghebbenden zelf (Kamerstukken II 2010/11, 31 239, nr. 109). Deze motie paste in een decenniumlange traditie waarin de nationale overheid gevraagd wordt om actief vorm te geven aan de energietransitie, mede door diverse maatschappelijke partijen om de tafel brengen. De Motie Verburg-Samson kreeg steun van de meeste partijen, op de VVD en PVV na.

De visie om te werken aan een volledig duurzame energievoorziening en de vorming van een energieakkoord, werd onderdeel van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II, ook wel kabinet-Rutte-Asscher genoemd. In het regeerakkoord uit 2012 is afgesproken te streven naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050 en naar een percentage van 16 % duurzame energieopwekking in 2020 (Regeerakkoord 2012), conform de internationale klimaatdoelstellingen. Het kabinet vroeg eind 2012 de SER het onderhandelingsproces richting een nationaal Energieakkoord te organiseren.

3.2 Organisator

De SER bestaat al sinds 1950 en adviseert van oudsher, gevraagd en ongevraagd, de regering en het parlement over sociaaleconomische kwesties. Deze adviezen zijn voor de regering niet-bindend. Het Energieakkoord voor duurzame groei uit 2013 is ook een advies van de SER (SER 2013a). De SER kent een zogenaamde tripartiete samenstelling. De SER is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en uit zogenoemde kroonleden (door de regering benoemde deskundigen). De SER kan gezien worden als een stabiele, geïnstitutionaliseerde vorm van horizontale samenwerking (Ponsioen et al. 2015). Het SER-model gaat ervan uit dat een beperkt aantal participanten de verschillende relevante belangen goed kan vertegenwoordigen. De platformstructuur van de SER faciliteert gewoonlijk onderhandelingen tussen grote vakbonden en werkgeversorganisaties. Voor het onderhandelingsproces dat leidde tot het Energieakkoord waren ook andersoortige partijen nodig. De toenmalige voorzitter van de SER, Wiebe Draijer, heeft het proces van de totstandkoming van het Energieakkoord geleid.

3.3 Vormgeving van participatie

Vormgeving van participatie

---

7 Green Deals zijn afspraken tussen de Rijksoverheid en andere partijen. Die andere partijen zijn bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De Green Deal helpt om duurzame plannen uit te voeren. Bijvoorbeeld voor energie, klimaat, water, grondstoffen, biodiversiteit, mobiliteit, biobased economy, bouw en voedsel (www.rijksoverheid.nl).

In november 2012 adviseert de (ad hoc Commissie Energie en Economie van de) SER in het rapport 'Naar een Energieakkoord voor duurzame groei' (SER, 2012) om een energieakkoord te realiseren met daarin een duidelijke beleidsvisie en uitgangspunten, en een benoeming van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (SER, 2012). Verder stelt de SER voor om te zorgen voor een heldere coördinatie tussen verschillende ministeries (zoals het ministerie van I&M en van EZ), die recht doet aan de vele beleidsdimensies (zoals arbeidsmarkt en fiscale uitwerking). De SER komt met dit advies op het moment dat het kabinet-Rutte-Asscher wordt beëdigd. De voorgestelde doorlooptijd van de totstandkoming van het energieakkoord is zes maanden.

In september 2013 wordt het *Energieakkoord voor duurzame groei* gepubliceerd (SER 2013a). Voorwaarde voor de afronding van het akkoord is dat het gedragen wordt door de partijen in de SER, dat wil zeggen, afgevaardigden van de regering, werkgevers- en werknemersorganisaties én natuur- en milieuorganisaties, aangevuld met de andere relevante maatschappelijke stakeholders. De SER (2013, p. 17) eist voorts dat "een behoorlijke mate van representativiteit van organisaties (...) een belangrijk criterium (is) om aan het beoogde akkoord deel te nemen".

De eerste stap was het vinden van gesprekspartners, die bereid waren om deel te nemen aan de onderhandelingen. Omdat het onderhandelingsproces door de SER georganiseerd was, waren bij voorbaat al de werkgevers- en werknemersorganisaties betrokken. De SER voorzitter (Wiebe Draijer) heeft deze gesprekspartners uitgebreid met maatschappelijke organisaties en bedrijven die zich inzetten voor duurzame energie (en die niet aangesloten waren bij werkgeversorganisatie, zoals De Groene Zaak en de Duurzame Energiekoepel[8]). De belangen van deze duurzame ondernemers vielen niet vanzelfsprekend samen met die van de werkgeversorganisatie VNO-NCW, die in haar achterban ook bedrijven heeft die belang hebben bij continuering van fossiele energievoorziening.[9] Deze ambivalente rol van VNO-NCW maakte het onderhandelingsproces vaak lastig.

In totaal namen er 80 gesprekspartners deel aan de onderhandelingen en gingen de onderhandelingen begin 2013 van start. Dit waren vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de industrie, netbeheerders, de provinciale Milieufederatie, de Land en Tuinbouw Organisatie, Vereniging Eigen Huis, Greenpeace, vakbonden en de ANWB. De ministeries van EZ, Infrastructuur & Milieu, Binnenlandse Zaken en Financien waren ook vertegenwoordigd aan de verschillende onderhandelingstafels waar zij de kaders van het regeerakkoord bewaakten.[10] Vertegenwoordigers van burgers en consumenten zoals bijvoorbeeld politieke partijen, de Ombudsman of de Consumentbond waren geen deelnemers.

---

8 De Duurzame Energiekoepel is de belangenvereniging van duurzame energiebedrijven

9 Sommige grote leden van de Groene Zaak zijn ook lid van VNO-NCW

10 Bij de discussie over het gebruik van biomassa in de transitie naar duurzaamheid trad het ministerie echter wel op de voorgrond. Het ministerie was van mening dat biomassa een relatief goedkope manier is om de transitie te bespoedigen in vergelijking met windmolens op zee. De minister van EZ werd verweten om in dit standpunt teveel vast te houden aan de partijpolitieke agenda van de VVD. De argumenten van de tegenonderhandelingspartners hadden betrekking op het feit dat biomassabijstook geen innovatie oplevert en dat de klimaatvoordelen omstreden zijn (vanwege de verbranding van hout in kolencentrales). Bij wind op zee zouden de kosten deels kunnen worden opgevangen door de kansen voor Nederlandse bedrijven, die hiermee geld kunnen verdienen. Uiteindelijk heeft deze argumentatie terrein gewonnen bij VNO NCW en EZ (Mommers et al., 2013).

De gesprekspartners spraken af dat er vertrouwelijk met de onderhandelingen werd omgegaan en dat zij hierover niet openbaar zouden communiceren; alleen de SER zou over de (voortgang van) het proces communiceren (Mommers et al., 2014). De (publieke) communicatie over de voortgang van de onderhandelingen verliep via de SER voorzitter. Afgesproken werd verder dat steun aan het akkoord vrijwillig was, maar zeker niet vrijblijvend. De gesprekspartners committeerden zich aan de gemaakte afspraken, voor zover deze betrekking hadden op terreinen waar ze in staat zijn invloed op uit te oefenen. In zijn rol als coördinator en facilitator van het onderhandelproces deed de SER als raad niet mee aan de onderhandelingen.

De afspraken uit het regeerakkoord waren de grenzen waarbinnen de partners onderhandelden en werden als uitgangspunt genomen. De onderhandelingen waren georganiseerd in verschillende onderhandelingsrondes over vier onderwerpen: 1) gebouwde omgeving en decentrale duurzame energieopwekking, 2) Industrie, grootschalige energieopwekking en het Emissions Trading System , 3) Commercialisatie innovatie van schone energie technologieën, en 4) mobiliteit en transport. De onderhandelingen over deze vier onderwerpen ging via vier verschillende ‘overlegtafels’, met ieder een tafelvoorzitter en een eigen secretariaat.

De Regiegroep Energieakkoord was verantwoordelijkheid voor het proces dat tot het energieakkoord zou moeten leiden. De regiegroep heeft ook de samenstelling van de tafels bepaald en verzorgde de afstemming tussen de verschillende overlegtafels (en werd hierbij bijgestaan door betrokken kennisinstellingen onder regie van PBL). De regiegroep is de opvolger van de ad hoc commissie Energie en Economie (de commissie die het SER-advies heeft voorbereid). De regiegroep heeft als taak dat het energieakkoord verankerd wordt (SER 2013b). De onderwerpen aan de tafels hadden ieder een eigen doelstelling, gebaseerd op de afspraken uit het regeerakkoord. Naast deze overlegtafels heeft de SER ook een speciale commissie ingesteld die zich boog over de financieringsmogelijkheden voor projecten op het gebied van duurzame energie, zoals windmolenparken en aardwarmte-installaties. De voorzitter hiervan was de oud-minister van Financiën Jan Kees de Jager.

Tijdens de totstandkoming van het Energieakkoord heeft een groep van 25 wetenschappers zich kritisch uitgelaten over het proces en het te verwachten resultaat. Nadat in juni 2013 de SER-voorzitter de Kamer had geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen stuurden de 25 wetenschappers een open brief naar de SER (Roobeek et al. 2013). Zij maakten zich zorgen over het proces van ‘polderen’ en vreesden dat dit zou leiden tot een zwak akkoord waarmee de transitie naar duurzame energie niet gerealiseerd zou worden.

Uitkomst van participatie

In september 2013 is het Energieakkoord voor duurzame groei ondertekend door meer dan veertig organisaties, waaronder werkgeversorganisaties, vakbonden, energiebedrijven en natuur- en milieuorganisaties. Het doel van het akkoord is een betaalbare en schone energievoorziening te verkrijgen, in combinatie met meer werkgelegenheid en economische kansen in nieuwe schone technologie. Met ondertekening van dit akkoord stelden deze partijen zich de volgende doelen:

1. een besparing van het energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar;
2. een toename van het aandeel hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023;

3. de realisatie van ten minste 15.000 extra voltijdbanen.[11]

Volgens critici[12] is de focus van het Energieakkoord op de 2020 en 2023 doelen beperk en draagt daarmee niet bij aan lange termijn doelstellingen: een duurzame en CO2 arme energievoorziening in 2050.

Na ondertekening van het Energieakkoord heeft de SER een onafhankelijke borgingscommissie ingesteld met enkele ondertekenaars van het energieakkoord, met Ed Nijpels als voorzitter, om erop toe te zien dat alle plannen uit het akkoord daadwerkelijk uitgevoerd worden. Elk jaar maakt deze commissie een voortgangsrapportage, waarin een overzicht wordt gegeven van de voortgang en de resultaten van het Energieakkoord.[13] Per afspraak een domein coördinator benoemd die de gemaakte afspraken concretiseren in samenwerking met stakeholders. Ook heeft de SER een zogenaamde *factchecker* opgezet om 'objectieve informatie' voor burgers en bedrijven over duurzame energie te verschaffen[14] en er is een publiek toegankelijk dashboard ontwikkeld waar de voortgang van de gemaakte afspraak is te monitoren.[15]

Impact van het participatieproces
Natuurlijk kan alleen de tijd leren wat de daadwerkelijke en uiteindelijke betekenis van het Energieakkoord zal zijn. Vanuit maatschappelijk perspectief lijkt het participatieproces redelijk geslaagd aangezien veel maatschappelijke partijen die deelnamen aan de onderhandelingen zich hebben gecommitteerd aan de gezamenlijke lange-termijn-afspraken binnen het Energieakkoord.

Het concreet invulling geven aan de afspraken zorgt soms voor onenigheid tussen ondertekenaars. Een discussie die bijvoorbeeld hoog opliep was tussen energiebedrijven (E.ON, NUON, Essent en GDF Suez) en de milieuorganisaties (Greenpeace, Milieudefensie, Natuur & Milieu en het Wereld Natuur Fonds). De energiebedrijven gaven reeds eind 2014 aan geen afspraken te willen maken met betrekking tot de duurzaamheid en herkomst van hout dat wordt bijgestookt in kolencentrales (biomassa), omdat ze bang waren subsidies te verliezen. De bedrijven ontvangen subsidie als aangetoond kan worden dat het hout duurzaam geproduceerd is. Maar de afspraken over de duurzaamheid van hout bleken niet concreet genoeg waardoor er ruimte ontstond voor discussie tussen de partijen. Voor de milieuorganisaties was FSC-gecertificeerd[16] hout het uitgangspunt. De energiebedrijven terwijl stelden voor om alleen de fabriek te certificeren die het hout verwerkt in korrels die bijgestookt kunnen worden, en daarmee niet de herkomst van het hout zelf (Ensoc 2014).

---

11 Volgens de berekeningen van het PBL en ECN kan het Energieakkoord in 2020 leiden tot een maximaal aandeel hernieuwbare energie van 14 % (het minimale percentage dat Nederland heeft toegezegd in te zetten in Europees verband). Deze indicatie gaat uit van maximale effectiviteit van de afspraken in het Energieakkoord (PBL & ECN 2013).

12 Bijvoorbeeld Bas Eickhout, Europarlementariër van GroenLinks (https://groenlinks.nl/nieuws/een-halfvol-halfleeg-energieakkoord) en hoogleraar Jan Rotmans (o.a. open brief aan de SER, 2013)

13 Zij maken dit mede op basis van de Nationale Energieverkenning, de jaarlijkse publicatie van PBL, ECN en i.s.m. CBS en RVO. Hierin wordt de stand van zaken van de Nederlandse energiehuishouding geschetst en wordt inzicht gegeven in de realisatie van de uitvoering van het Energieakkoord. Dit is een belangrijk ijkpunt. Als blijkt dat de doelen niet worden gehaald wordt er gekeken naar extra maatregelen.

14 Dit gebeurt in samenwerking met wetenschappers die niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Energieakkoord.

15 Zie: http://afsprakengestart.energieakkoordser.nl/resultaatmeter.html

16 FSC (Forest Stewardship Council) is een standaard voor verantwoord bosbeheer (op sociaal, economisch en milieu gebied)

Ook discussies die buiten het energieakkoord spelen kunnen van invloed zijn op het energieakkoord. Zo trok Eneco (vertegenwoordigd via koepel Energie-Nederland) in juli 2015 aan de bel, omdat indien de voorgenomen nieuwe elektriciteits- en gaswet (die onder andere voor energiebedrijven een verplichte splitsing voorschrijft tussen commerciële activiteiten en het netwerkbeheer) zou worden aangenomen, het bedrijf geen geld meer zou hebben om te investeren in duurzame energieopwekking[17], met mogelijke gevolgen voor afspraken uit het energieakkoord.

Het Energieakkoord is een niet-bindend SER-advies. Toch is op politiek niveau het Energieakkoord invloedrijk. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 1 heeft het ministerie van EZ zich inmiddels gecommitteerd aan afspraken in het kader van het Energieakkoord (EZ 2016a). Dat betekent niet dat het kabinet en het parlement alle afspraken binnen het Energieakkoord kritiekloos hebben overgenomen. Vanuit haar eigen politiek-bestuurlijke verantwoordelijk bespreekt de Tweede Kamer het Energieakkoord. Over diverse onderdelen van het Energieakkoord hebben de leden van de Tweede Kamer fiks gediscussieerd. Zo heeft een meerderheid van de Tweede Kamer zich via een motie uitgesproken tegen de subsidie voor de bijstook van biomassa in kolencentrales (zie o.a. FD 2015). Dit dwong de energiebedrijven en milieuorganisaties nieuwe afspraken te maken over de duurzaamheidseisen voor biomassa in de kolencentrales (SER 2015a)[18]. Ook over windenergie op zee vond in de Kamer veel debat plaats (zie voetnoot 17).

3.4 Inzichten

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

Behoefte aan langjarig sociaal akkoord over energietransitie

De behoefte aan een consistent en coherent energiebeleid (in het kader van het klimaatbeleid) en aan duidelijke afspraken met een brede afspiegeling van maatschappelijke organisaties en bedrijven wordt al sinds het begin van deze eeuw op verschillende manieren naar voren gebracht. De SER formuleerde deze behoefte aan het creëren van maatschappelijk draagvlak voor een transitie richting een duurzamere energiehuishouding reeds in 1999.

‘Energieakkoord’: van eerste idee tot politieke omarming kostte dertien jaar

Maatschappelijke participatie kreeg vanaf 2005 eerst beperkt vorm via de Taskforce Energietransitie en beperkte zich met name tot innovatie. In 2010 pleitten de energie- en duurzaamheidscommissies van het CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks, PvdA, SGP en VVD –

---

17 Deze nieuwe elektriciteits- en gaswet is uiteindelijk in de Eerste Kamer niet aangenomen (op 22 december 2015), omdat een splitsing van energiebedrijven (afsplitsing van de netbeheer activiteiten) een concurrentienadeel met het buitenlandse energiebedrijven tot gevolg zou kunnen hebben. Omdat ook de aanleg van het ‘net op zee’ onderdeel zou uitmaken van deze nieuwe wet, bestaat nu het risico dat de aanleg van de windparken op zee vertraging oploopt, en hiermee de realisatie van één van de doelen van het Energieakkoord (Ministerie van Economische Zaken 2016c)

18 De nieuwe afspraken betroffen ten eerste dat wanneer de biomassa afkomstig is uit bossen, deze bossen duurzaam moeten worden beheerd, en ten tweede dat de biomassa ‘slechts’ een bijproduct is van de houtoogst.

samenwerkend binnen het Burgerinitiatief Nederland krijgt nieuwe energie – voor een breed gedragen maatschappelijk akkoord voor de energietransitie. In 2012 werd de noodzaak van maatschappelijke participatie bevestigd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Asscher. Op deze manier schaarde dat kabinet zich politiek achter het idee om te komen tot een Energieakkoord via een maatschappelijk participatieproces (horizontale sturing). Dit proces nam uiteindelijk dertien jaar in beslag.

Niet-bindend advies: ruimte voor aanpassing door politiek

Voor de onderhandelingen over de afspraken van het Energieakkoord is het regeerakkoord als uitgangspunt genomen. Hierdoor is de aansluiting bij de beleidsvoornemens goed. Ook kan de bekendheid met de (werkwijze van de) SER een rol hebben gespeeld voor de deelnemers in de goede aansluiting bij de beleidscontext. Het Energieakkoord is een SER-advies en dus niet-bindend voor de regering noch het parlement. Dat geeft het democratisch gekozen politiek bestuur de ruimte om het advies naast zich neer te leggen, of op punten aan te passen. Dit laatste is gebeurd, zoals de parlementaire debatten (zoals over de bijstook van biomassa) over de uitvoering en invullingen van de afspraken van het akkoord laten zien.

Organisator

Bestaande institutie voor coördinatie en uitvoering van participatie

Voor het realiseren van het Energieakkoord is gekozen voor de SER als uitvoerende en coördinerende partij. De door maatschappelijke partijen (in het bijzonder werkgevers en werknemers) geaccepteerde platformfunctie speelde daarbij een centrale rol. Ook het feit dat de SER al sinds 1999 een pleitbezorger is van een dergelijke dialoog droeg bij aan de legitimiteit van de SER als organisator van de totstandkoming van het Energieakkoord.

Institutionele ervaring met onderhandelprocessen

De SER heeft veel ervaring met het faciliteren van onderhandelingsprocessen tussen werkgevers en werknemers. Voor de totstandkoming van het Energieakkoord werd het bekende participatiemodel ingezet (zie verder onder kopje Participatie als onderhandelingsproces).

Vormgeving van participatie

Korte doorlooptijd zorgt voor actualiteit

Het Energieakkoord kende weliswaar een lange aanloop van initiatief tot uitvoering van participatie, maar had een zeer korte en van te voren vast gestelde doorlooptijd van zes maanden. De uitkomst bleef daardoor actueel en gewenst.

Duidelijk proces en afgebakende thema’s

Het Energieakkoord kwam tot stand door middel van een duidelijk vormgegeven proces, met een vaste doorlooptijd en een duidelijke voorwaarde voor afronding van het proces. Ook waren de afbakening van de onderhandelingen en de specifieke onderwerpen duidelijk.

Discussie over tijdshorizon

Er is binnen het Energieakkoord gekozen voor middellange termijndoelstellingen. Het energieakkoord richt zich op de periode tot 2023 en niet op wat er nodig is om een CO_2 arme economie te realiseren in 2050, terwijl dat de centrale politieke doelstelling is. Critici stellen dat dit kan leiden tot suboptimale oplossingen die zinnig zijn om je korte termijn doel te halen maar voor de lange termijn niet logisch zijn. Ze vrezen bijvoorbeeld dat kiezen voor het subsidiëren van bijstook van biomassa leidt tot een “lock-in” van kolencentrales. Ze vinden dat het Energieakkoord een lange termijn akkoord moet zijn met concrete tussentijdse doelen.

Participatie als onderhandelingsproces

De totstandkoming van het Energieakkoord is bewust opgezet als een onderhandelingsproces, om zo tot een gedragen akkoord te komen. De consequentie van een akkoord is ten eerste dat de betreffende partijen zich hieraan committeren, en dus geacht worden zich hieraan te houden. Tegelijkertijd geschiedt een onderhandelingsproces ook op basis van vrijwilligheid; partijen kunnen, wanneer ze hier redenen toe hebben, uit het proces én uit het uiteindelijke akkoord stappen. Daarnaast heeft de onderhandeling met veel verschillende partners plaatsgevonden. Dit kan gevolgen hebben voor de resultaten.

Keuzes in het selecteren van deelnemende partijen

Het grote aantal partijen dat het Energieakkoord onderschrijft laat zien dat veel spelers mee willen doen. Tegelijkertijd zijn bij het selecteren van partijen die meededen aan het onderhandelingsproces keuzes gemaakt. Zo zijn vertegenwoordigers van bedrijven die het energietransitieproces willen versnellen uitgenodigd. Vertegenwoordigers van burgers en consumenten (zoals politieke partijen, de consumentenbond en de ombudsman) zaten niet aan tafel.

Rol van koepelorganisaties

Koepelorganisaties, zoals VNO-NCW, proberen de belangen van hun leden te behartigen. Met betrekking tot de energietransitie zijn er bedrijven die deze willen versnellen en andere die er baat bij hebben deze te vertragen. Dit kan zowel voor de koepelorganisatie als voor de bedrijven met particuliere belangen lastig zijn. Dit spanningsveld diende echter ook binnen het participatieproces een plek te krijgen. De SER heeft dat bij de totstandkoming van het Energieakkoord gedaan door bijvoorbeeld zowel VNO-NCW uit te nodigen als vertegenwoordigers van bedrijven die het energietransitieproces willen versnellen.

Aandacht voor borging van resultaten

Tot slot is er aandacht besteed aan het borgen van de resultaten en het bewaken van de voortgang van de implementatie van de gemaakte afspraken binnen het Energieakkoord. Voor dat doel is een borgingscommissie ingesteld, die periodiek in het openbaar bij elkaar komt, regelmatig met bewindslieden op de ministeries overlegd en elk jaar op een transparante wijze rapporteert over de voortgang. Op deze manier wordt er voor gezorgd dat de ondertekenaars betrokken blijven bij het

langjarige proces na de ondertekening en dat het Energieakkoord regelmatig in het nieuws komt en blijft.

4 Klankbordgroep schaliegas (2011-2013)

Ondanks de belangrijke rol die gaswinning in Nederland heeft gespeeld en de rol die gas kan spelen in de energietransitie, is het de laatste jaren in versneld tempo een beladen onderwerp geworden. Dat komt omdat besluitvormers lange tijd de relatie tussen gaswinning in Groningen en het gevaar voor aardbevingen hebben genegeerd. De beladenheid van het onderwerp hangt ook samen met de felle discussie die is ontstaan over mogelijke schaliegaswinning.

Dit hoofdstuk beschrijft de interactie met stakeholders die werd georganiseerd als input voor het onderzoek dat door het ministerie van EZ werd geïnitieerd naar mogelijke risico's en gevolgen van schaliegaswinning in Nederland. Specifiek staan in dit hoofdstuk de consultatieronde centraal, die werd gebruikt om het onderzoek verder vorm te geven, en de Klankbordgroep schaliegas, met daarin diverse stakeholders, die werd ingesteld om het onderzoek te begeleiden.

4.1 Maatschappelijke en politieke context

Sinds de eerste oliecrisis van 1973 voert Nederland een kleineveldenbeleid[19] om maximaal te profiteren van de eigen (kleinere) gasvoorraden en het grotere Groningenveld als strategische voorraad te ontzien. Volgens het kabinet paste ook schaliegaswinning in dat kleineveldenbeleid (Kamerstukken II 2013/14, 28 982, nr. 135)[20].

Zodoende verleende het ministerie van EZ in 2009 een vergunning aan Cuadrilla Resources om een tijdelijke proefboring te doen naar schaliegas in de gemeente Boxtel (Noord-Brabant). Het bedrijf wilde beter zicht krijgen op de voorraden schaliegas in de Nederlandse bodem om deze mogelijk te gaan winnen. Inspraak van overige betrokkenen (zoals de provincie, maar ook omwonenden) werd bij het besluit om Cuardrilla een vergunning te verlenen achteraf als beperkt ervaren (Vries et al 2013).

Dit besluit markeerde het startpunt van een maatschappelijke én politieke discussie over het al dan niet toestaan van de proefboring naar schaliegas en over eventuele permanente schaliegaswinning. In de periode 2011 tot 2014 was schaliegaswinning bijna dagelijks onderwerp van nieuwsartikelen, reportages, publieke bijeenkomsten, documentaires, opinieartikelen of blogs. De maatschappelijke discussie over schaliegas kenmerkte zich door veel onrust en verzet onder de omwonenden en gemeentes nabij de zogenaamde *sweet spots*, plekken waar mogelijk schaliegas in de bodem zit en die gunstig zijn qua ligging en bestemmingsplan. Dit debat werd gevoed door de onduidelijkheid

---

19 Nederland heeft een groot gasveld: het Groningenveld, nabij Slochteren. Daarnaast zijn er ook veel kleinere gasvelden. Met het kleineveldenbeleid richt de overheid zich op gaswinning deze kleinere gasvelden.

20 Inmiddels heeft het kabinet besloten dat binnen deze kabinetsperiode geen schaliegas activiteiten zullen plaatsvinden. In het Energierapport 2016 wordt schaliegas als energie optie voor de toekomst echter niet uitgesloten (Ministerie van Economische Zaken 2016a).

over de impact en risico's van dergelijke boringen en door negatieve berichtgeving uit het buitenland, waar ervaring werd opgedaan met schaliegaswinning (Metze 2014a).[21] Op lokaal niveau maakten mensen zich zorgen over de milieueffecten en veiligheidsaspecten van schaliegaswinning. Bezorgde bewoners organiseerden zich in initiatieven zoals Schaliegasvrij Boxtel, en later Schaliegasvrij Nederland.

Ook op politiek niveau was er een stevige discussie. Schaliegaswinning en de potentiële rol daarvan in de energietransitie werd veelvuldig besproken in de Tweede Kamer. In het parlementaire debat brachten voorstanders economische en geopolitieke argumenten naar voren. Tegenstanders benadrukten de mogelijke risico's voor mens en milieu en betwijfelden de noodzaak van schaliegaswinning. Het politieke debat polariseerde en er ontstond een politiek-bestuurlijke impasse op het gebied van besluitvorming rondom schaliegaswinning.

Door de toenemende zorgen bij het publiek besloot de toenmalige minister van EZ, Maxime Verhagen, een moratorium in te stellen voor het doen van proefboringen totdat de veiligheid ervan verzekerd was (EZ 2011).[22]

Naast inhoudelijke argumenten kenmerkte het publieke debat zich ook door procedurele aspecten zoals bijvoorbeeld bestuurlijke inspraak in de besluitvorming (Dignum et al 2015). De perceptie dat bestuurlijke inspraak op lokaal niveau onvoldoende geregeld was en niet formeel vastgelegd, heeft geleid tot onduidelijkheden en frustratie bij met name gemeente- en provinciebesturen. De provincies Noord-Brabant en Flevoland waren van mening dat de bestaande wettelijke procedures voor de vergunningverlening en besluitvorming over de winning van schaliegas te weinig ruimte bood voor lokale inspraak (Vries et al. 2013). Op gemeentelijk niveau speelden soortgelijke zorgen. Gemeentelijke bestuurders hadden weliswaar een rol bij het verlenen van de omgevingsvergunning, maar vonden dat de nationale overheid met hun inbreng (bijvoorbeeld over de afweging of schaliegaswinning ruimtelijk inpasbaar was of milieurisico's had) onvoldoende rekening hield bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag voor een proefboring.[23] Ondanks dat er mogelijkheden waren maakten gemeente en provincie maakte niet effectief gebruik van de bestaande besluitvormingsprocedure.[24] Zo verleende de gemeente Boxtel in 2010 de omgevingsvergunning. En bij de aanvraag door Cuadrilla voor een opsporingsvergunning voor

---

21 In de Verenigde Staten bleek schaliegaswinning op sommige plekken drinkwaterverontreiniging te veroorzaken. In het Verenigd Koninkrijk werd een schaliegasboring in verband gebracht met bodemverzakkingen (DECC 2014).

22 Voordat er geboord kan worden, moet voldaan zijn aan eisen zoals deze gesteld zijn in het Besluit algemene regels milieu mijnbouw, en moet een veiligheids- en gezondheidsdocument en een boorprogramma worden overlegd aan Staatstoezicht op de Mijnen (de toezichthouder op de winning en transport van delfstoffen) (EZ 2011).

23 Het aanvragen van een gemeentelijke omgevingsvergunning voor locatie-specifieke activiteit is een procedure die in werking treedt als een exploratievergunning op nationaal niveau is toegekend en een bedrijf een specifieke plaats voor een proefboring op het oog heeft (Vries et al., 2013).

24 In Nederland regelt de Mijnbouwwet alle activiteiten die met de exploratie, winning en opslag van delfstoffen en aardwarmte op Nederlands grondgebied te maken hebben, bijvoorbeeld de rollen en bevoegdheden van de verschillende overheidsorganen. Om een proefboring te kunnen doen zijn een opsporings- en omgevingsvergunning vereist. Een opsporingsvergunning wordt verleend door het Ministerie van Economische Zaken en geeft de aanvrager het alleenrecht om in het gegunde gebied te exploreren naar koolwaterstoffen, zoals schaliegas. De provincie heeft daarbij een adviesrecht over de ingediende aanvraag. Dit advies gaat over de financiële en technische mogelijkheden van de aanvrager. Een omgevingsvergunning wordt geregeld door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en wordt verleend door de betreffende gemeente, op basis van planologische aspecten en kan bijvoorbeeld een wijziging van het bestemmingsplan inhouden (Vries et al., 2013, p.34).

concessiegebieden in Brabant, heeft de provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld geen gebruik van haar recht op advies richting de nationale overheid. Dat gebeurde omdat men in eerste instantie een schaliegasproefboring als *business as usual* opvatte (en daarmee niet iets anders dan een normale gasboring) en niet als iets dat potentieel controversieel is. Met andere woorden, er waren wel inspraakmogelijkheden, maar de politiek-bestuurlijke gevoeligheid die nodig was om daar op het juiste moment ook daadwerkelijk gebruik van te maken, ontbrak in eerste instantie. Het gevolg was dat gemeenten en provincies op zoek gingen naar andere manieren om toch invloed uit te oefenen op de besluitvorming over een proefboring naar schaliegas. Om een helder politiek-bestuurlijk statement van protest af te geven, hebben bijvoorbeeld inmiddels 223 (van totaal 393 gemeenten) en tien provincies zich 'schaliegasvrij' verklaard(Milieudefensie 2014).

Er bleek een duidelijke behoefte te zijn aan meer en andere vormen van inspraak, dan volgens de formele procedures werd gegeven. Na het maatschappelijk verzet en onder druk van de Tweede Kamer besloot de toenmalige minister van EZ op 27 oktober 2011 dat er onafhankelijk onderzoek moest komen naar de mogelijke risico's en de gevolgen van schaliegas(proef)boringen voor mens, natuur en milieu (Kamerstukken II 2011, 32849, nr. 7). Dit onderzoek kan gezien worden als onderdeel van de gebruikelijke procedure voor de vergunningverlening van een (proef)boring. Veiligheid staat hierin centraal: de voorgenomen (proef)boring moet onder meer aan vastgestelde veiligheidseisen voldoen (zie ook voetnoot 22).[25]

4.2 Organisator

Het Ministerie van EZ gunde het onderzoek naar risico's en gevolgen van schaliegasproefboringen aan ingenieursbureau Witteveen+Bos, dat een consortium vormde met de bedrijven Arcadis Nederland en Fugro (Ministerie van EZ 2013b). De laatste twee bedrijven zijn ook actief op het gebied van mijnbouw.

Nadat het ministerie van EZ de onderzoeksvragen definitief had vastgesteld in juni 2012, kon het onderzoek van start gaan.[26] Rondom dit onderzoek is stakeholderparticipatie georganiseerd. Het ministerie van EZ nam de coördinatie en organisatie van dat participatieproces op zich.

4.3 Vormgeving van participatie

Toen de minister van EZ in oktober 2011 het onderzoek naar mogelijke risico's en gevolgen van schaliegas aankondigde, besloot hij daar verschillende belanghebbenden bij te betrekken. Dit gebeurde in twee fasen: voorafgaand aan het onderzoeksproces via consultatie en tijdens het onderzoek door middel van een klankbordgroep.

---

25 Al waren deze technische risico's niet de enige belangrijke aspecten die speelden. Uit een analyse van het debat blijkt dat naast deze technische aspecten er ook andere vragen spelen. Vragen over wat het betekent om een proefboring in de buurt van een dorp te hebben en over nut en noodzaak: hoe past schaliegas in de ambitie om een duurzamer energiesysteem te realiseren (Van Waes, 2013, en De Vries et al., 2013).

26 Het eindrapport werd in september 2013 openbaargemaakt.

Consultatierondes
Om maatschappelijke vragen en zorgen te inventariseren, organiseerde het ministerie van EZ begin 2012 zeven consultatierondes met relevante stakeholders: gemeenten, provincies, lokale en nationale belangengroepen, actiegroepen, burgers en industrie. Dit was input voor EZ om de onderzoeksvragen te formuleren waarmee het onderzoek van Witteveen+Bos later uitgevoerd zou worden.

De klankbordgroep
Daarnaast vond de minister van EZ het belangrijk om ook tijdens het onderzoek de “omgeving” erbij te betrekken, omdat daar veel vragen en zorgen leefden (Kamerstukken 2010/11, 28 982, nr. 127). Via het instellen van een klankbordgroep wilde de minister de legitimiteit en het draagvlak van het onderzoek vergroten (EZ 2012). Door ook tegenstanders van schaliegas uit te nodigen voor de klankbordgroep, zou de discussie in de klankbordgroep het brede maatschappelijke debat weerspiegelen. De rol van de klankbordgroep was “(het nemen van) kennis van de voortgang van het onderzoek en op basis daarvan input geven” (EZ 2012). De deelnemers zouden zodoende de kans krijgen om mede de onderzoeksagenda te bepalen en het onderzoek te begeleiden.

De leden werden door het ministerie geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij mogelijke schaliegaswinning. Sommigen waren in de consultatie ook al geraadpleegd. De leden van de klankbordgroep waren:
- vertegenwoordigers van de provincie Noord-Brabant (namens de zuidelijke provincies);
- de gemeenten Noordoostpolder en Boxtel;
- Milieudefensie (namens de nationale milieu- en natuurgroepen);
- de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie (NOGEPA, namens de gasindustrie);
- de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN, namens de nationale waterbelangen);
- Stichting SchalieGASvrij Haaren (namens omwonenden in Boxtel en Haaren).

Daarnaast had het ministerie een ‘onafhankelijke’ deskundige gevraagd om zitting te nemen in de klankbordgroep (EZ 2012). De onafhankelijkheid van deze ‘onafhankelijke’ deskundige werd echter tijdens de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep ter discussie werd gesteld (EZ 2012). De ‘onafhankelijke’ deskundige was hoogleraar toegepaste geologie Salomon Kroonenberg die betrokken was bij Panterra, een geologisch adviesbureau. Kroonenberg stond bekend als een klimaatscepticus en was volgens Schaliegasvrij Nederland niet voldoende deskundig op het gebied van grondwater, gaswinning of luchtverontreiniging (Schaliegasvrij Nederland 2012).

De klankbordgroep kwam een aantal keer bij elkaar. De eerste bijeenkomst vond plaats op 25 juni 2012 en werd voorgezeten door het ministerie zelf. Tijdens deze bijeenkomst werd afgesproken dat alles wat besproken werd in principe openbaar zou zijn, tenzij door iemand om vertrouwelijkheid werd verzocht (EL&I 2012a). Tijdens deze bijeenkomst werd door sommige leden geconstateerd dat vragen met betrekking tot nut en noodzaak van schaliegaswinning niet in het onderzoek waren meegenomen (Ministerie van EL&I 2012a). Volgens het ministerie konden deze vragen niet mee worden genomen omdat deze buiten de reikwijdte van het onderzoek vielen (Ministerie van EL&I 2012b). Een beoordeling van nut en noodzaak van schaliegaswinning was volgens de minister een

politieke aangelegenheid, en geen zaak van een onderzoeksbureau (Blankesteijn et al 2014). Als gevolg hiervan kregen bredere afwegingen zoals nut en noodzaak, kosten, maar ook locatie-specifieke risico's van schaliegaswinning (in de beoogde provincies) geen plek binnen het onderzoek, terwijl dit wel belangrijke thema's waren die speelden in de maatschappij en in de nationale en lokale politiek (o.a. Milieudefensie 2013 en Vries et. al 2013). Dit vormde de basis voor de belangrijkste kritiek op het onderzoek. Het eerste concept onderzoeksplan werd om die reden door een aantal deelnemers zelfs onacceptabel bevonden.

Tijdens de tweede en derde bijeenkomst werd de onderzoeksopzet op een aantal punten aangepast, maar veranderde er weinig aan de reikwijdte van het onderzoek. De reikwijdte van het onderzoek leek vooraf al vast te liggen. Hierdoor werd de suggestie gewekt dat het ministerie vooral uit was op draagvlak voor het onderzoek (Metze 2014).

Enkele leden van de klankbordgroep (o.a. Milieudefensie 2013) twijfelden ook over de geschiktheid van het consortium van bedrijven (Witteveen+Bos, Arcadis en Fugro) om het onderzoek uit te voeren. Ze trokken de onafhankelijkheid van het consortium in twijfel omdat Arcadis en Fugro betrokken waren bij mijnbouwactiviteiten elders; hun belangen zouden te veel verbonden zijn met de gasindustrie en mijnbouwactiviteiten elders. Om de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen, heeft het ministerie van EZ de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.)[27] gevraagd te kijken naar het rapport (EZ 2013b). Eerder gaf de Commissie al aan dat een "breder" onderzoek wenselijk was (Commissie MER 2013).[28]

In de afrondende fase van het onderzoek wenste de minister van EZ vertrouwelijkheid, zodat hij het eindrapport van een bestuurlijke reactie kon voorzien (EZ 2013c). De klankbordgroep zou enkel toelichting krijgen op de eindresultaten van het onderzoek, en hiermee geen mogelijkheid meer krijgen tot een inhoudelijke inbreng. De vertegenwoordigers van Milieudefensie, de provincies Noord-Brabant, Limburg en Zeeland en de gemeenten Noordoostpolder en Boxtel voelden zich hierdoor niet serieus genomen en waren het niet eens met deze manier van handelen.[29] Door een opeenstapeling van onenigheden – de scope van het onderzoek, de vragen bij de onafhankelijkheid van de partijen die het onderzoek uitvoerden, de wijze waarop een beroep werd gedaan op vertrouwelijkheid – stapten de vertegenwoordigers van Milieudefensie, provincies en gemeenten op 25 juni 2013 uit de klankbordgroep. NOGEPA en VEWIN bleven wel lid van de klankbordgroep.

Impact van participatie

Het onderzoek van Witteveen+Bos werd in september 2013 gepubliceerd. Hierin werd geconcludeerd dat de mogelijke risico's en gevolgen van schaliegaswinning voor natuur, mens en milieu beheersbaar zijn (Ministerie van EZ 2013d). Kritiek op deze conclusies kwam onder meer van voormalige klankbordgroepleden. De kritiek betrof de onderzoeksmethode en de "beperkte onderzoeksopzet waarin veel zaken niet worden meegenomen" zoals nut en noodzaak van

---

27 De commissie m.e.r. bestaat uit onafhankelijk deskundigen. Zij vormen geen oordeel over de besluitvorming.

28 In Samen Winnen (2013) constateerde het Rathenau Instituut dat er in de nationale en lokale politiek behoefte was aan een bredere discussie over schaliegaswinning in Nederland. Het instituut deed aanbevelingen zodat de discussie beter zou kunnen aansluiten bij vragen die leven in de maatschappij.

29 Enkele partijen hadden al eerder kritiek geuit over de gang van zaken bij het onderzoek (Milieudefensie, 2013).

schaliegas en omgevingseffecten (Milieudefensie 2013). Het doel van de klankbordgroep om via het betrekken van belanghebbenden breed maatschappelijk draagvlak te krijgen voor de resultaten van het onderzoek, was zodoende niet gehaald. Volgens Metze (2014) hebben de consultatieronde en de klankbordgroep uiteindelijk niet bijgedragen aan het gezamenlijk structureren of (her)definiëren van het probleem, maar aan het vergroten van de controverse.

Na afronding van dit onderzoek gaf het ministerie van EZ begin 2014 het startschot voor een breed onderzoek naar mogelijke schaliegaslocaties in Nederland door ingenieursbureau Arcadis (die ook al bij het eerdere onderzoek betrokken was) (EZ 2014d). Dit onderzoek zou onderdeel worden van een aparte Structuurvisie Schaliegas die betrekking heeft op zowel boven- als ondergrondse effecten op milieu en omgeving. Bredere afwegingen over de maatschappelijke kosten en baten, de rol van schaliegas in de energietransitie, en nut en noodzaak zouden hierin ook worden meegenomen (EZ 2013d).

Naschrift aangaande leervermogen van de overheid
Uiteindelijk is besloten om geen aparte Structuurvisie Schaliegas op te stellen. In een motie van december 2014 besloot een Kamermeerderheid dat het kabinet in deze regeerperiode niet mag beginnen met het winnen van schaliegas (Binnenlands Bestuur 2014). In een kamerbrief van de minister van EZ (10 juli 2015) over de voornemens met betrekking tot schaliegas schrijft de minister dat, wanneer in het *Energierapport 2016*[30] blijkt “dat het wenselijk is om de winning van schaliegas in Nederland als optie niet uit te sluiten, (…) het kabinet (zal) participeren in breed, langjarig wetenschappelijk onderzoek in Europees verband met alleen ruimte voor boringen met een wetenschappelijk doel”. Commerciële opsporing en winning zullen weliswaar de komende vijf jaar niet aan de orde zijn, maar wellicht wel verdere exploratieboringen (EZ 2015c).

In het *Energierapport 2016* wordt geen uitsluitsel over schaliegas als energieoptie gegeven. Voor een zorgvuldig besluit over schaliegas is breed en langjarig onderzoek nodig. De ruimtelijke uitwerking van de besluitvorming over schaliegas wordt opgenomen in de Structuurvisie Ondergrond (STRONG) (zie Kader 1.2) (EZ 2016a). Op deze manier kunnen volgens de minister decentrale overheden actief betrokken worden bij de besluitvorming (EZ 2015c).

4.4 Inzichten

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

Overheden zagen maatschappelijke controverse niet aankomen

Overheden zagen in eerste instantie schaliegasboring als een gewone aardgasboring en zodoende als ‘business-as-usual’. Ze zijn niet in staat geweest om de potentiele maatschappelijke controverse over schaliegas vroegtijdig in te schatten. Hierdoor zijn burgers en organisaties niet voldoende in staat gesteld om hun zorgen en bezwaren tijdens het vergunningsverleningsproces te uiten. Zo ontstond het maatschappelijke verzet pas nadat via het doorlopen van de bestaande bestuurlijke

30 In het Energierapport geeft het kabinet een integrale energievisie op een duurzame energievoorziening.

procedures de exploratie- en omgevingsvergunning reeds waren toegekend. Op deze manier worden critici gedwongen om op zoek te gaan naar alternatieve manieren om toch nog invloed uit te kunnen oefenen. Denk daarbij aan burgerprotest of gemeentes die zich schaliegasvrij verklaren. Ook groeide de kritiek dat de bestaande procedures te weinig ruimte boden voor lokale participatie en te weinig aandacht hadden voor bijvoorbeeld milieuaspecten.

Stakeholderparticipatie ingezet voor verkrijgen van breed draagvlak

De voorgenomen proefboringen naar schaliegas stuitten op veel maatschappelijk verzet en politieke discussies, met polarisatie van het debat tot gevolg. Het ministerie organiseerde participatie in de vorm van een brede consultatie onder diverse groepen van belanghebbenden en het instellen van een klankbordgroep bij het onderzoek over risico's van schaliegaswinning. Hierbij kregen onder andere tegenstanders de kans om input te geven op het (verloop van het) onderzoek. Het doel was om breed draagvlak voor het onderzoek te verkrijgen en hiermee voor een eventueel besluit over de daadwerkelijke proefboringen.

Leervermogen nationale overheid

Aanvankelijk liet de overheid weinig ruimte voor bredere afwegingen (zoals bijvoorbeeld over de maatschappelijke kosten en baten, de rol van schaliegas in de energietransitie, en nut en noodzaak van schaliegas) bij de besluitvorming over schaliegaswinning en voor formele inspraak door decentrale overheden. Onder politieke en maatschappelijke druk en op basis van interactie tussen de nationale overheid met diverse experts en decentrale overheden is dit aan het veranderen. Het afstemmingsmechanisme tussen de nationale en decentrale overheden zal worden aangepast, waardoor er meer ruimte ontstaat voor verticaal bestuur. Schaliegas als eventuele energieoptie wordt in de toekomst benaderd vanuit STRONG, waardoor het ministerie de decentrale overheden beter en actiever kan betrekken. De totstandkoming van STRONG moet in het licht worden gezien van een bredere ontwikkeling. Zo wordt ook de Mijnbouwwet momenteel aangepast om tot meer bevoegdheden voor decentrale overheden te komen (zie Kader 1.2).

Organisator

Twijfel over onafhankelijkheid organisator participatieproces en uitvoerder onderzoek

Het ministerie van EZ is organisator en coördinator van zowel het onderzoek als het ingestelde participatietraject (consultatie en klankbordgroep). Het ingenieursbureau Witteveen+Bos is de uitvoerende partij van het onderzoek, in opdracht van het ministerie. Tijdens het proces rezen er twijfels over de onafhankelijkheid van zowel de organisator van het participatieproces (het ministerie) als van de uitvoerder van het onderzoek. De belangen van het onderzoekconsortium waren volgens sommige klankbordgroepleden teveel verbonden met de gasindustrie. Daarnaast werd door hen het ministerie van EZ gaandeweg evenmin als volledig onafhankelijk gezien. Er was bijvoorbeeld discussie binnen de klankbordgroep over de onafhankelijkheid van de door het ministerie aangestelde 'onafhankelijke' deskundige. Andere factoren die hieraan bijdroegen waren het vast blijven houden aan de voorgenomen onderzoeksopzet (die volgens de klankbordgroep een te smalle focus behelsde) en het verzoek tot vertrouwelijkheid van de onderzoeksresultaten.

Vormgeving van participatie

Verschillende probleemdefinities en verwachtingen kunnen leiden tot frustratie

Participatie (via consultatie en klankbordgroep) had moet leiden tot een gedragen onderzoeksagenda en –aanpak voor het onderzoek naar schaliegas. Maar over deze agenda en aanpak verschilden de ideeën. Voor maatschappelijke partijen (zowel in de samenleving als in de klankbordgroep) was het bijvoorbeeld belangrijk dat het onderzoek ook in zou gaan op bredere thema's zoals de nut en noodzaak van schaliegaswinning. Het ministerie beperkte bij voorbaat de reikwijdte van de onderzoeksagenda. Diverse klankbordgroepleden verwachtten tevens dat hun inbreng daadwerkelijk meegenomen zou worden bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Het ministerie gaf hier geen gehoor aan en bleef bij de voorgenomen opzet. Daardoor sloot de insteek van het onderzoek niet volledig aan bij de bredere politieke en maatschappelijke discussie over schaliegas. Omdat als gevolg hiervan diverse leden van de klankbordgroep het gevoel kregen dat hun inbreng niet serieus werd genomen, nam het vertrouwen in het ministerie op dit dossier af.

Spelregels sloten niet aan bij gevoeligheid van het dossier

Voorafgaand aan het participatietraject was door alle partijen afgesproken dat het ministerie van EZ een beroep kon doen op geheimhouding en vertrouwelijkheid. Toen het ministerie dit uiteindelijk deed, schoot het enkele klankbordgroepleden in het verkeerde keelgat (zij voelden zich niet serieus genomen) en stapten deze vervolgens uit de klankbordgroep. De spelregels van participatie werden dus door de klankbordgroepleden gaandeweg niet meer gedeeld.

5 Dialoogtafel Groningen (2013-2015)

5.1 Maatschappelijke en politieke context

De jaarlijkse productie uit het Groningen-gasveld is sinds 2000 toegenomen van 20 tot 30 miljard kubieke meter naar 45 tot 50 miljard kubieke meter in 2012.[31] Evenredig met deze toename van de gasproductie namen ook de aardbevingen in Groningen toe (EZ 2013a).[32] De toename van de frequentie en intensiteit van aardbevingen heeft tot hevige maatschappelijke en politieke discussies geleid.[33] De zorgen gaan over de gevolgen van aardbevingen op veiligheid, (prijzen van) woningen en de leefomgeving. Burgers mobiliseerden zich, wat leidde tot lokale initiatieven zoals de Groninger Bodem Beweging[34] of de actiegroep Schokkend Groningen.[35]

De zwaarste aardbeving tot nu toe vond plaats op 16 augustus 2012 in het Groningse Huizinge en was voor de Minister van EZ aanleiding om een aantal technische onderzoeken uit te laten voeren door het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), het KNMI en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Dit onderzoek concludeerde dat er een relatie is tussen de gaswinning en de aardbevingen. De verwachting is dat er in de toekomst zwaardere aardbevingen zullen plaatsvinden dan de tot dan toe aangenomen maximale sterkte van 3,9 op de schaal van Richter (Kamerstuk 33529, 2013). Het SodM adviseerde de gasproductie terug te brengen. Het gaat bij een dergelijk gasbesluit om een afweging tussen de financiële belangen van gaswinning, de veiligheid van de Groningers en betrouwbaarheid van de energievoorziening. Sinds 2013 is de gaswinning flink verminderd: van 53,9 miljard kubieke meters in 2013 naar 30 miljard in 2015 (Ministerie van EZ 2015g). De afgelopen jaren zijn er verschillende gasbesluiten voorgesteld en afgewezen. Zie kader 5.1 voor een overzicht.

---

31 In deze zelfde periode is de productie uit de kleine velden teruggelopen.

32 Niet alleen het aantal aardbevingen nam toe, ook de omvang van de aardbevingen. Als de gasproductiesnelheid toeneemt, neemt ook het aantal aardbevingen en de omvang ervan toe.

33 Dat gaswinning in Groningen tot aardbevingen kan leiden, is overigens niet iets van het laatste decennium. Al in 1963 werd door ir. Meiborg voor het eerst gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen van gaswinning. Kritische geluiden over de gevolgen van gaswinning, zoals bodemverzakkingen, werden destijds genegeerd door de NAM en de overheid.

34 De Groninger Bodem Beweging komt sinds 2009 op voor de belangen van diegenen die financiële en/of emotionele schade ondervinden als gevolg van de gaswinning in Groningen.

35 Schokkend Groningen is een actiegroep, opgericht op 28 april 2013, die het opneemt voor Groningers die gevolgen ondervinden van de aardbevingsproblematiek. Andere lokale actiegroepen in Groningen zijn Groningen in Beweging, Grunn in Beweging, Nee NAM, Niet boren in Blijham.

Kader 5.1 Gasbesluiten

In 2011, 2012 en 2013 leverde het Groningen-gasveld respectievelijk 45,2, 47,6 en 53,8 miljard kubieke meter gas.

In 2014 stelt het ministerie voor om de gasproductie uit het Groningen-gasveld voor de jaren 2014, 2015 en 2016 terug te schroeven naar 42,5, 42,5 en 40 miljard kubieke meter (EZ 2014a). Zowel in de politiek als de maatschappij wordt herhaaldelijk aangedrongen op het verder dichtdraaien van de gaskraan in verband met de veiligheid van Groningers.

In een volgend gasbesluit van 2015 (KST 33529, nr. 94) staat dat de gaswinning uit het Groningen-gasveld wordt teruggebracht van 42,5 miljard kubieke meter in 2014 naar 39,4 miljard kubieke meter in de jaren 2015 en 2016 (Kamerstukken II, 33 529, nr. 94). Oppositiepartijen in de Tweede Kamer dringen echter aan op een verlaging naar 30 miljard kubieke meter. Uiteindelijk besluit het kabinet, op advies van Staatstoezicht op de Mijnen, om de gaswinning voor 2015 terug te brengen tot 30 miljard kubieke meter om zo de kans op aardbevingen te verkleinen (EZ 2015a).
Dit besluit houdt niet lang stand. Onder andere gedeputeerde staten van Groningen, diverse gemeenten en waterschappen maken bezwaar. De Raad van State vernietigt het besluit op 18 november 2015 en stelt dat er maximaal 27 miljard kubieke meter gewonnen mag worden. Alleen bij een strenge winter mag de kraan verder open tot 33 miljard kubieke meter (Raad van State 2015). Het kabinet volgt deze uitspraak en beperkt de gaswinning tot 27 miljard kubieke meter (EZ 2015g). Hierdoor zullen de inkomsten voor 2016 dalen met 1,5 miljard euro.

Vóór oktober 2016 wordt een besluit genomen over de gaswinning op de lange termijn.

De aardbevingen hebben tot veel onrust en zorgen onder Groningse burgers geleid over de toekomst van hun leefomgeving (Westerman 2014). In Groningen heerste ongenoegen over het feit dat risico's van gaswinning zijn ontkend door de NAM en de nationale overheid. Zodoende was sprake van groot wantrouwen in de 'klassieke' bestuurlijke aanpak, waarbij de overheid besluiten neemt, deze publiceert en vervolgens de omgeving kan participeren met zienswijzen en bezwaren (Geel & Wallage 2014). Deze verticale bestuursvorm is verbonden met het 'gasgebouw' en de Mijnbouwwet, waarin de rollen, verantwoordelijkheden en participatieprocessen bij gaswinning in Nederland worden geregeld (zie Kader 5.2 Het gesloten gasbolwerk).[36] Publieke onrust en wantrouwen richting de nationale overheid en de NAM leidden tot maatschappelijk verzet en

[36] De samenwerking tussen publieke en private actoren voor de winning en verkoop van aardgas in Nederland staat bekend als het 'gasgebouw'. Rollen, verantwoordelijkheden en participatie bij gaswinning in Nederland zijn ingebed in het 'gasgebouw' en de Mijnbouwwet. Het gasgebouw regelt de relaties tussen de actoren binnen het gasdomein. Dat zijn de staat (Gasunie) en de NAM (eigendom van de olie- en gasbedrijven Shell en Exxon-Mobil). De Mijnbouwwet regelt alle activiteiten die met de exploratie, winning en opslag van delfstoffen en aardwarmte op Nederlands grondgebied te maken hebben. In november 2015 heeft de regering een voorstel gedaan voor aanpassing van de Mijnbouwwet (zie Kader 1.2)

bestuurlijke frustratie. In februari 2013 stelde de Commissaris van de koning Max van den Berg bijvoorbeeld dat de NAM minimaal 1 miljard euro moet reserveren voor compensatie van schade als gevolg van de gaswinning in Noord-Oost Groningen en zo de leefbaarheid van de regio te verbeteren (RTVN 2013a).

Naar aanleiding van de publieke onrust in de regio stelde het bestuur van de provincie Groningen in mei 2013 de Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (Commissie Meijer)[37] in om te adviseren over de veiligheid van bewoners, de kwaliteit van de leefomgeving en het economisch perspectief van de regio. De commissie kwam op 1 november met haar advies en constateerde dat inwoners, ondernemers en bestuurders niet betrokken zijn geweest bij de eerdergenoemde technische onderzoeken die bij zouden moeten dragen aan een besluit over de gaswinning in Groningen (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen 2013). Omdat het vertrouwen onder inwoners in de overheid en de NAM ver te zoeken was, zijn er volgens de commissie nieuwe verhoudingen nodig tussen de Rijksoverheid (ministerie van EZ), de NAM en betrokkenen in Groningen, lokale en provinciale bestuurders. Ten eerst kon er gewerkt gaan worden aan een bestuursakkoord tussen de nationale overheid, de provincie Groningen en diverse gemeenten. Hiernaast zou een Dialoogtafel[38] opgericht worden om nieuwe verhoudingen te bewerkstelligen.

Kader 5.2: Het gesloten gasbolwerk

Het voornemen voor een Dialoogtafel tussen de betrokken partijen bij de gaswinning in Groningen blijkt later ook goed aan te sluiten bij de conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)[39], die op verzoek van het ministerie van EZ onderzoek heeft gedaan naar de besluitvorming over gaswinning in Groningen.

Begin 2015 concludeerde de OVV dat bij de besluitvorming over de gaswinning in Groningen niet zorgvuldig is omgegaan met de veiligheid van de bewoners in relatie tot aardbevingen (OVV 2015). De betrokken partijen – het ministerie van Economische ZakenEZ, Staatstoezicht op de Mijnen, Energiebeheer Nederland, NAM, Shell, ExxonMobil en GasTerra – vormden een ‘gesloten bolwerk’, gericht op consensus, en met begrip voor elkaars economische belangen. Het ministerie van EZ was als enige partij verantwoordelijk voor het behartigen van het publieke belang zoals veiligheid. Echter, de veiligheid van

37 De commissie bestond uit Wim Meijer (voorzitter), Pieter van Geel, Hannie te Grotenhuis, Ed Nijpels en Maartje Bos-Smit

38 De Dialoogtafel Groningen is geïnspireerd op de Tafel van Alders, de overlegtafel van belanghebbenden rondom de ontwikkeling van Schiphol. Volgens de Commissie Meijer is een dialoogtafel een platform, gericht op het uitbrengen van adviezen. Meer specifiek ziet de commissie de dialoogtafel als “een ontmoetingsplek waar de verschillende belangen en invalshoeken in balans kunnen worden gebracht. Dat gebeurt onder meer op basis van gedeelde informatie en kennis en gezamenlijk georganiseerde onderzoeken. De tafel brengt breed gedragen adviezen uit aan de minister en/of NAM, en monitort de uitvoering van afspraken. De dialoogtafel is een verplichtend instrument. Deelnemers verbinden zich aan doel en werkwijze, en leggen dat in een convenant vast. Dit betekent dat vooraf het speelveld wordt gedefinieerd en dat deelnemers zich daaraan verbinden” (Commissie Meijer 2013, p. 45).

39 De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) is gericht op het verbeteren van de veiligheid in Nederland en onderzoekt vooral situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen.

omwonenden speelde echter een onderschikte rol in de besluitvorming over aardgaswinning omdat het ministerie van EZ dermate te veel onderdeel was van dit gesloten bolwerk waar het economisch belang van gaswinning prevaleerde. In dit gesloten netwerk was geen ruimte voor kritische geluiden. Ook stelt deEen andere conclusie van de OVV was dat er de NAM, en het ministerie van EZ en de toezichthouder weinig oog hadden voor onrust en onveiligheidsgevoelens uit in de samenleving. Zo kenmerkte de communicatie over de aardbevingen zich door een technocratische benadering. Doordat burgers en lokale overheden te weinig werden betrokken, konden zij zich geen goed beeld vormen van de situatie.

De OVV beveelt aan om provincie en gemeenten een rol te geven in de besluitvorming, zodat het burgerperspectief wordt meegenomen. Onder andere naar aanleiding van het OVV rapport heeft de regering in november 2015 een voorstel gedaan voor aanpassing van de Mijnbouwwet. In dit voorstel wordt de inspraak voor burgers en lokale overheden bij besluiten rondom mijnbouwactiviteiten (zoals gas- en oliewinning) verbeterd en formeel vastgelegd (zie Kader 1.2)(Ministerie van EZ 2015d).

Op advies van de Commissie Meijer stelden de Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen begin november 2013 Pieter van Geel (lid Commissie Meijer) en Jacques Wallage (o.a. voormalig burgermeester van Groningen) aan om met een voorstel voor de Dialoogtafel te komen (Janssen 2013). Deze kwartiermakers zullen, in overleg met bewoners, ondernemers, bestuurders, provincie, Rijksoverheid en NAM, de overlegtafel uitwerken in doelstellingen, thema's, speelveld, samenstelling, werkwijze, financiering (inclusief afspraken met financiers) en organisatievorm.

In januari 2014 gaven Van Geel en Wallage (2014) in hun advies 'Aan tafel!' aan dat een dialoogtafel mogelijk is, omdat inwoners en betrokkenen in Groningen van het belang ervan overtuigd zijn.

Niet iedereen was enthousiast. De Stichting Co2ntramine, een platform ter bevordering van duurzame energie in Noord-Nederland, stelt op 1 december 2013 dat een zinvolle maatschappelijke dialoog moet voldoen aan zeven randvoorwaarden (zie Kader 5.3) (Brons & Damveld 2013).

Kader 5.3: Zeven randvoorwaarden voor een zinvolle maatschappelijke dialoog volgens Stichting Co2ntramine (Brons & Damveld 2013):

1. In het beginstadium van een dialoog moeten de deelnemende partijen hun waarden, hun ethische uitgangspunten en hun criteria voor de beoordeling van de aardgaswinning en aardbevingen duidelijk maken. De vraag of we de aardgaswinning willen en zo ja welke risico's op aardbevingen we willen lopen, hangt samen met onze visie op de maatschappij. Ethiek gaat uiteindelijk over de vraag: hoe willen we leven? Dat is een vraag die iedereen aangaat. Aardgaswinning en aardbevingen zijn te belangrijk om aan deskundigen over te laten.
2. Het moet vanaf het begin vaststaan dat ethische en maatschappelijke factoren zoals de verantwoordelijkheid voor natuur en milieu en de verplichtingen tegenover toekomstige generaties, een volwaardige rol spelen in de dialoog. Alle groepen die belangen hebben bij de kwestie moeten de mogelijkheid krijgen mee te doen aan een dialoog.
3. Op het moment dat de dialoog begint moeten de conclusies nog open zijn. Een dialoog om al genomen beslissingen te legitimeren heeft weinig betekenis.
4. De verschillende ethische uitgangspunten en de verschillende oordelen over risico's zijn evenzoveel redenen waarom een dialoog niet vanzelf zal gaan. De verschillende partijen zullen aan elkaar moeten wennen en van elkaar moeten leren. Dit proces, ook wel sociaal leren geheten, vergt tijd en begeleiding.
5. Degenen die kritisch staan tegenover de aardgaswinning moeten fondsen krijgen om hun standpunt nader te onderbouwen. Financieel mag er geen ongelijkwaardigheid tussen de verschillende partijen bestaan.
6. Dialoog is slechts mogelijk op basis van een zorgvuldige definitie van waar het om gaat. Aardgas wordt gezien als een overbrugging naar een volledig duurzame energievoorziening. Maar hoe lang is die brug? Is het een uitschuifbare brug? De ervaring leert dat die brug al dertig jaar steeds verder wordt uitgeschoven. Kortom, in welk energiebeleid past aardgaswinning?
7. Belangrijk is goede informatie en communicatie. Het is van belang eerst zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over alle verschilpunten tussen de partijen. Daartoe is vaak nadere studie vereist, gevolgd door een confrontatie tussen de verschillende argumentaties.

Op 17 januari 2014 werd ook het bestuursakkoord *Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen* getekend (EZ 2014b) tussen het ministerie van EZ, de provincie Groningen en diverse gemeenten. Als onderdeel van dit akkoord besluit het kabinet om tot 2018 een bedrag van bijna 1,2 miljard euro beschikbaar te stellen om gebouwen, huizen en leefbaarheid in het door aardbevingen getroffen gebied te verbeteren. Dit akkoord sloot op hoofdlijnen aan bij het advies van de Commissie Meijer en ondersteunde tevens een dialoogtafel waarin diverse betrokkenen gezamenlijk gezaghebbend adviseren over de verdere uitwerking van het bestuursakkoord en dus besteding van het bovengenoemde bedrag.

In maart 2014 richtte de provincie Groningen de Dialoogtafel Groningen op. Het ministerie van EZ, de provincie Groningen en de NAM financierden de Dialoogtafel. Oorspronkelijk was het idee om jaarlijks zo'n 620.000 euro gedurende vijf jaar in de Dialoogtafel te investeren (Provincie Groningen 2015).[40] Zo lang heeft dit participatief traject echter niet mogen duren: op 10 maart 2014 kwam de Dialoogtafel voor het eerst bijeen en op 1 januari 2016 is de Dialoogtafel officieel beëindigd.

5.2 Organisator

De Dialoogtafel stond onder leiding van twee voorzitters: Jan Kamminga (o.m. oud-Commissaris van de Koningin van Gelderland) en Jaques Wallage. Daarnaast had de Dialoogtafel een ondersteunende staf tot haar beschikking die bestond uit (vijf) medewerkers van gemeenten en provincie (RTVN 2015). Achteraf bleek dat de staf een te beperkte capaciteit had. Ze ondersteunde vooral de voorzitters en het proces aan tafel, terwijl de individuele deelnemers (met name maatschappelijke organisaties) meer ondersteuning hadden kunnen gebruiken, maar dat niet kregen (bijvoorbeeld ondersteuning bij communicatie naar de achterban) (Stoker et al. 2015).

Nog voor de start van de Dialoogtafel ontstond er discussie over de voorzitters (Ponsioen et al. 2015, 62-63). De beide voorzitters waren ervaren bestuurders, maar hadden ook ieder een sterke politieke kleur. Dit leidde tot de vraag of de voorzitters wel neutraal genoeg waren. Ook de vergoedingen voor de voorzitters stonden ter discussie. Het feit dat Wallage kwartiermaker van de Dialoogtafel was geweest, riep de vraag op of hij hiermee niet zijn eigen baan had gecreëerd en zijn eigen salaris had bepaald. Ten slotte ontstond door het feit dat de provincie de voorzitters niet in overleg met de deelnemers van de Dialoogtafel had benoemd, bij critici twijfel over het democratische gehalte van de Dialoogtafel.

5.3 Vormgeving van participatie

Doel en opzet van de Dialoogtafel
Bij de start van de Dialoogtafel was er overeenstemming over de noodzaak om de vertrouwensbreuk tussen de betrokken partijen te herstellen. Het doel was om bewoners, bedrijven en lokale bestuurders in het aardbevingsgebied te betrekken om breed gedragen maatregelen tot stand te laten komen, die de negatieve effecten van gaswinning in Noord-Oost Groningen zouden kunnen compenseren.

Er waren geen duidelijke afspraken gemaakt en vastgelegd over de exacte functie en bestuurlijke rol van de Dialoogtafel (Stoker et al. 2015). Over de exacte rol en wijze waarop de Dialoogtafel moest worden ingevuld bestonden tussen verschillende deelnemers verschil van inzicht, die zijn terug te vinden in de twee documenten die aan de Dialoogtafel ten grondslag lagen. 'Aan tafel!' (Van Geel & Wallage 2014) koos voor een op consensus gericht overleg, waarbij unanieme

[40] In *Aan tafel!* worden de jaarlijkse lasten onderverdeeld in 70.00 euro voor de onafhankelijke voorzitter, 300.000 euro voor de personele ondersteuning, 200.000 euro voor de communicatie en 50.000 voor de huisvesting van 5 werkplekken (Van Geel & Wallage 2014).

adviezen in de achterban verdedigd worden en door besluitvormende organen worden overgenomen. Het bestuursakkoord Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen benadrukte de adviesfunctie van de Dialoogtafel. Ook bij unanieme adviezen houdt de minister ruimte om met het parlement te onderhandelen. De formele verantwoordelijkheid voor een gaswinningsbesluit blijft zo bij de Minister van EZ liggen (Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen 2013).

In 2014 is de Dialoogtafel tien keer bij elkaar geweest. Er was unaniem besloten dat de vergaderingen niet openbaar zouden zijn. Vanwege ontevredenheid over de Dialoogtafel viel deze in augustus 2015 uit elkaar. Per 1 januari 2016 is de Dialoogtafel officieel opgeheven.

Deelnemers aan de Dialoogtafel

De Dialoogtafel Groningen was samengesteld uit zestien verschillende deelnemers onder leiding van de twee voorzitters. De deelnemers bestonden onder meer uit vertegenwoordigers van bewoners, nationale- regionale- en lokale overheidsinstanties[41], milieuorganisaties en bedrijven.[42] Diverse vertegenwoordigers waren reeds geraadpleegd in het kader van het advies *Aan tafel!* en hadden een ruim mandaat vanuit hun eigen organisatie (Stoker et al. 2015).

Hoewel op deze manier is geprobeerd de regio goed te representeren, kende deze aanpak ook beperkingen (Ponsioen et al. 2015). Zo vertegenwoordigde de burgemeester van Loppersum alle betrokken gemeenten en twee waterschappen. De Groninger Bodem Beweging representeerde de inwoners van Groningen. Maar activistische groepen zoals Schokkend Groningen hadden weinig vertrouwen in de Dialoogtafel en wilden daar niet aan mee wilde doen (RTVN 2013b).

Ook schoven er verschillende gasten aan bij vergaderingen van de Dialoogtafel; soms als toehoorder of om een presentatie te geven. Het ging hierbij om mensen met verschillende achtergronden, zoals de dijkgraaf, onderzoekers van de OVV of de minister van EZ (Stoker et al. 2015).

Stuurgroepen

De Dialoogtafel bestond uit twee stuurgroepen. De stuurgroep Leefbaarheid hield zich bezig met de verbetering van de leefbaarheid in het aardbevingsgebied. De stuurgroep Drieslag hield zich onder meer bezig met schadeherstel, aardbevingsbestendig bouwen en preventie en waardevermeerdering. In oktober 2014 is ook een conferentie gehouden rondom deze ‘drieslag’. Daarnaast was er een agendacommissie die verantwoordelijk was voor het opstellen van de langetermijnagenda van de Tafel. En er was een zogeheten Technische Tafel, opgericht om technisch advies te geven aan de Dialoogtafel (Stoker et al. 2015). Ook zijn er een aantal openbare publieksbijeenkomsten georganiseerd.

---

41 Het ministerie van EZ, de provincie Groningen, de gemeenten en de NAM worden de akkoordpartijen genoemd omdat zij het bestuursakkoord ondertekend (en in het geval van de NAM onderschreven) hebben.

42 Het gaat hierbij om de volgende partijen: Natuur en Milieufederatie Groningen, Ministerie van EZ, Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), Industrie en (grotere) bedrijven in de Eemsdelta, Samenwerking MijnbouwSchade Groningen, Land- en Tuinbouw Organisatie Groningen, Veiligheidsregio Groningen, Cultureel Erfgoed, Groninger Bodem Beweging, Groninger Dorpen, Provincie Groningen, Negen Gemeenten in het aardbevingsgebied, Waterschap Noorderzijlvest, Waterschap Hunze en Aa’s, Acht woningcorporaties en MKB-Noord.

Concrete resultaten en onvrede

De Dialoogtafel heeft enkele concrete resultaten geboekt. Zo heeft de Tafel onder meer bijgedragen aan het opzetten van het Centrum Veilig Wonen, de totstandkoming van een schadeprotocol, het ontwerp van de regeling voor waardevermeerdering van woningen, een wijziging van de werkwijze bij schadeafhandeling en de komst van de Nationaal Coördinator Groningen (waarmee de gevolgen van gaswinning onder publieke regie kwamen).

De Dialoogtafel heeft echter niet de vertrouwensbreuk tussen de betrokken partijen kunnen herstellen: aan de Dialoogtafel is geen echte verbinding ontstaan tussen overheid en samenleving. Dat bleek uit evaluatie door de Rijksuniversiteit Groningen en Pro Facto die in het voorjaar van 2015 op initiatief van de Dialoogtafel is uitgevoerd (Stoker et al. 2015). De Dialoogtafel is volgens sommige deelnemers in de ogen van de omgeving in plaats van de oplossing zelf onderdeel van het probleem geworden. Dat kwam onder meer door de beslotenheid van de vergaderingen, de negatieve berichtingeving hierover en het verloop van de Dialoogtafel. Volgens de meeste geïnterviewden deden wel de juiste partijen mee aan de Dialoogtafel. Er was echter sprake van ‘blokvorming’ aan de Dialoogtafel. Aan de ene kant stonden de bestuursakkoordpartijen – ministerie van EZ, provincie Groningen, gemeenten en de NAM – en aan de andere kant de maatschappelijke organisaties.

Deze ‘blokken’ hadden andere visies op de bestuurlijke rol van de Dialoogtafel. Maatschappelijke groepen zagen de Dialoogtafel als een op consensus gericht overleg dat de basis zou vormen voor bestuurlijke besluiten. Bestuurders van overheden waren van mening dat de Dialoogtafel een dergelijke rechtspositionele status niet had en kregen daardoor soms het gevoel dat de Dialoogtafel hun formele bestuurlijke rol overnam. De bestuursakkoordpartijen bleken moeite te hebben met het maken van ruimte voor een nieuwe vorm van horizontaal bestuur, zoals die via de Dialoogtafel vorm kreeg. Gemeenten kozen er bijvoorbeeld voor om zelden het woord te voeren, omdat tussen henzelf en de NAM al veel directe contacten bestonden waardoor de dialoog via de Tafel minder van belang was. Er was, volgens de evaluatie, dus tot op zekere hoogte sprake van onwil aan de kant van de overheid en de NAM (Stoker et al. 2015). Blokvorming werd tevens veroorzaakt door verschillen in toegang tot informatie, financiële middelen en ervaring op bestuurlijk vlak. De bestuursakkoordpartijen hadden veel bestuurlijke ervaring en konden terugvallen op hun professionele organisaties. De vertegenwoordigers van de (kleine) maatschappelijke organisaties deden naast hun werk mee aan de Dialoogtafel en voelden zich al vanaf de eerste bijeenkomst ongelijkwaardig aan de grote professionele organisaties zoals de NAM en de provincie (Ponsioen et al. 2015). De twee voorzitters zagen zich hierom genoodzaakt deze machtsongelijkheid te compenseren. Dit tot ontevredenheid van de bestuursakkoordpartners.

De ontevredenheid over de Dialoogtafel bleek uiteindelijk zo groot dat deze in augustus 2015 uit elkaar viel. Volgens zes deelnemende organisaties hadden de overheid en NAM de Dialoogtafel zelfs nooit serieus genomen. Ze noemden de gang van zaken frustrerend en teleurstellend, omdat de NAM in hoge mate zijn eigen gang ging (*Dagblad van het Noorden* 2015a). Ook voorzitter Wallage uitte stevige kritiek: volgens hem lapten de overheid en de NAM de spelregels van de Dialoogtafel aan de laars. Een voorbeeld hiervan is dat deelnemers aan de Dialoogtafel de onderzoeken, die voorafgingen aan het Gasbesluit van januari 2015, wilden bespreken en hierover wilden adviseren. Het ministerie van EZ blies deze tafelbijeenkomst echter af en nam het besluit

hierover zonder de Dialoogtafel in de gelegenheid te stellen advies te geven (Ellenbroek 2015). Per 1 januari 2016 is de Dialoogtafel officieel opgeheven.

Naschrift over het herpakken van de regie door de overheid
Hans Alders geeft sinds 1 juni 2015 leiding aan de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). De NCG is een samenwerkingsverband van de twaalf Groningse gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en de Rijksoverheid dat tot doel heeft de komende vijf jaar te bouwen aan de veiligheid en leefbaarheid in de regio (EZ 2015a). Door het opzetten van de NCG wilde de overheid meer regie krijgen over het dossier aardgaswinning en aardbevingen. Het ministerie wilde op deze manier versneld concrete resultaten boeken en het vertrouwen onder inwoners in de overheid herstellen (Ministerie van EZ 2015g). Het opzetten van de NCG en het opheffen van de Dialoogtafel gingen volgens een staflid van de Dialoogtafel hand in hand (Damveld 2015). Ondanks de ontevredenheid en het feit dat de Dialoogtafel stroef verliep waren de partijen eensgezind om de 'dialoog' voort te zetten in een andere vorm en een andere samenstelling. De NCG is volgens de minister geen vervanging van de maatschappelijke dialoog, maar een structuur om door middel van publieke regie te komen tot een integrale en gedragen aanpak voor het aardbevingsgebied (Ministerie van EZ 2015h).

5.4 Inzichten

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

Wantrouwen en lage betrokkenheid bewoners en lokale overheden roepen om participatie

Decennialange ontkenning door de nationale overheid en de NAM van de aardbevingsproblematiek als gevolg van de gaswinning hebben geleid tot een vertrouwensbreuk tussen bewoners en lokale overheden enerzijds en de NAM en de nationale overheid anderzijds. Maatschappelijk verzet, de onrust en zorgen over aardbevingen leidden ertoe dat er zowel politiek-bestuurlijk als maatschappelijk behoefte ontstond aan onderzoek naar het toekomstperspectief van Groningen, met gaswinning als onderdeel daarvan. De adviezen van de Commissie Meijer (2013) en de OVV (OVV 2015) luidden dat er betere verhoudingen tussen overheden, bedrijven, bewoners en maatschappelijke partijen nodig waren. Lagere overheden zijn in het verleden onvoldoende betrokken geweest bij besluitvorming over aardgaswinning. De Dialoogtafel is ingezet als middel om de vertrouwensbreuk te herstellen en daarmee de betrokkenheid van lokale partijen te vergroten.

Spanningen tussen formeel verticale en horizontale sturing

Participatie binnen de Dialoogtafel werd georganiseerd als reactie op voorgenoemde onrust en wantrouwen. Uit deze case blijkt dat er tal van spanningen kunnen bestaan tussen deze vorm van horizontale sturing en formele verticale manieren van sturen (zie ook Ponsioen et al. 2015). Terwijl maatschappelijke groepen de Dialoogtafel als een op consensus gericht overleg zagen dat de basis zou leggen voor bestuurlijke besluiten, zagen bestuurders van overheden de Dialoogtafel eerder als een adviesorgaan. Overheden hadden soms het gevoel dat de Dialoogtafel hun formele bestuurlijke

rol overnam, terwijl de Dialoogtafel een dergelijk formele rechtspositionele status niet had. Ze voelden zich bedreigd in hun rol en waren zodoende niet in staat om voldoende ruimte te bieden aan de Dialoogtafel.

Organisator

Voorzitters niet als neutraal ervaren

Op allerlei wijzen ontstond nog voor de start van de Dialoogtafel discussie over de politieke kleur van de voorzitters, de vergoedingen voor de voorzitters, en het feit dat een van de voorzitters zelf had geadviseerd over de wenselijkheid van de Dialoogtafel en het salaris van de voorzitter daarvan. Ten slotte riep de benoeming van de voorzitters door de provincie, zonder overleg met de deelnemers van de Daloogtafel, bij sommigen twijfel op over het democratische gehalte van de Dialoogtafel zelf.

Vormgeving van participatie

Gebrek aan eenduidige afspraken over doel en politiek-bestuurlijke rol van Dialoogtafel

Zoals eerder benoemd hadden de deelnemers van de Dialoogtafel verschillende inzichten over de politiek-bestuurlijke functie en rol van de Dialoogtafel: een op consensus gericht overleg versus adviesorgaan. Doordat hierover geen eenduidige afspraken werden gemaakt, konden uiteenlopende interpretaties blijven bestaan.

Gebrek aan gelijkwaardigheid tussen deelnemers

Aan de Dialoogtafel namen mensen deel die in diverse opzichten niet elkaars gelijken waren. In tijdsinvestering (voor sommige deelnemers was de Dialoogtafel een nevenactiviteit, voor andere onderdeel van het werk) en in (bestuurlijke) ervaring en competenties, verschilden de deelnemers sterk van elkaar. De organisator heeft vervolgens geprobeerd om sommige deelnemers te ondersteunen. Deze case laat zien dat dat ‘gelijktrekken’ vervolgens weer als oneerlijk gezien kan worden door andere deelnemers.

6 Gedragscode voor windenergie (2014-heden)

In dit hoofdstuk staat het proces van de totstandkoming van de *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land* centraal (NWEA et al. 2014a). De gedragscode geeft aan hoe bijvoorbeeld initiatiefnemers van een specifiek project (bijvoorbeeld een windpark) de dialoog aan kunnen gaan met de directe omgeving. Het idee om een dergelijke gedragscode te ontwikkelen maakte deel uit van het Energieakkoord. Naar aanleiding hiervan heeft de windenergiesector het initiatief genomen om in samenwerking met diverse andere maatschappelijke partijen een gedragscode voor windenergie op land te ontwikkelen.

6.1 Maatschappelijke en politieke context

Een van de pijlers van het Energieakkoord is het opschalen van hernieuwbare energieopwekking naar 14 procent in 2020 en 16 procent in 2023. Op dit moment wordt ongeveer 4,5 procent van de Nederlandse energievoorziening duurzaam opgewerkt. Windmolens op zee en op land zullen in grote mate moeten bijdragen aan het behalen van deze doelstelling. Eind 2015 stond 3.379 MW aan windvermogen opgesteld op land in Nederland (Bosch & Rijn 2015). De doelstelling voor wind op land is een capaciteit van 6.000 MW in 2020.

Provincies spelen een belangrijke rol bij het realiseren van windenergie op land. In het Energieakkoord is afgesproken dat provincies in samenwerking met de nationale overheid locaties zullen aanwijzen voor de realisatie van 6.000 MW aan windenergie op land. Het planologisch vastleggen van windmolengebieden doen de provincies in een structuurvisie. Begin 2015 dacht slechts 17 procent van de (179 ondervraagde) Statenleden dat de provincies de afspraken uit het Energieakkoord over windenergie zouden nakomen (*de Volkskrant* 2015). De uitzondering bevestigt hier de regel: in de Provincie Flevoland zijn bestuurders juist optimistisch over de windplannen. Het Energieakkoord en mooie structuurvisies beslechten de discussie over de plaatsing van windmolens dus geenszins.

Het Rijk heeft vanaf 2009 met de Rijkscoördinatieregeling (onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening) een harde en dwingende top-down aanpak tot haar beschikking. Als een project op het gebied van energie-infrastructuur van nationaal belang is, kan de besluitvorming hieromtrent worden gecoördineerd door de minister van EZ. Dit betekent dat het Rijk (ministerie van EZ) de regie heeft en zelf het ruimtelijke besluit neemt. In de wet ligt vast wanneer een project onder deze regeling valt. Zo vallen windenergieprojecten vanaf 100 MW onder de regeling[43] (al kan de minister ook besluiten de regeling toe te passen bij een kleiner vermogen) (RVO 2015). Onlangs heeft de

[43] Andere projecten die onder de regeling vallen, zijn vormen van duurzame energieopwekking vanaf 50 MW, energiecentrales vanaf 500 MW, landelijke hoogspanningsnetten vanaf 220 kV, landelijke gastransportnetten vanaf 40 bar, gas- en elektriciteitsconnectoren, LNG-installaties met een capaciteit van minstens 4 miljard kuub, en de opslag in de ondergrond en opsporing en winning van delfstoffen onder gevoelige gebieden (Energeia 2009).

minister in de provincie Drenthe de regeling toegepast op het windenergieproject in de voormalige Veenkoloniën. Gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn spanden eerder een kort geding aan omdat het windpark volgens hen uit drie verschillende parken bestond in plaats van een groot windpark. De rechter stelde dat het Rijk zich terecht beroept op de Rijkscoördinatieregeling (NOS 2016).

Op lokaal niveau blijkt het draagvlak onder omwonenden voor de plaatsing van windturbines echter vaak een uitdaging. Dit leidde er bijvoorbeeld in de zomer van 2014 toe dat de gemeente Emmen zich 'windmolenvrij' verklaarde vanwege de vrees voor hinder en schade voor de gezondheid van omwonenden, bijvoorbeeld door geluid en slagschaduw. Ondanks deze symbolische verklaring besloot de provincie Drenthe toch plaatsen aan te wijzen bij Emmen voor de plaatsing van windmolens.

Daar waar de Rijkscoördinatieregeling de overheid een middel biedt om top-down de hindermacht van lokale overheden en burgers te overrulen, groeide ook het pleidooi om juist in samenwerking met de samenleving energieprojecten op te zetten. In het essay *De energieke samenleving* gaat Maarten Hajer (2011) bijvoorbeeld in op de veranderende rol van de overheid bij de transitie naar een duurzamer samenleving. In plaats van de samenleving als veroorzaker van problemen te zien (bijvoorbeeld via verzet tegen windprojecten), moet de overheid volgens Hajer op zoek naar een nieuwe sturingsfilosofie die gebruik maakt van de creativiteit en het leervermogen van "een samenleving van mondige burgers en met een ongekende reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit". In *Vertrouwen in burgers* stelt de WRR (2012) dat beleidsmakers, wanneer ze burgers willen betrekken, ze vanuit het burgerperspectief dienen te denken. Vanuit praktisch oogpunt verkende het ministerie van VROM hoe burgers betrokken willen worden (TNS Consult 2010). Daaruit werd duidelijk dat het merendeel van de burgers het belangrijk vindt om hun stem te laten horen bij het beoordelen van mogelijke locaties voor windparken. Agentschap NL[44] ontwikkelde verschillende participatieve modellen die op lokaal niveau door overheden, ondernemers, omwonenden en investeerders ingezet kunnen worden om windenergieprojecten op land te realiseren (Agentschap NL 2011). Participatie wordt inmiddels alom gezien als een belangrijke route om te komen tot een maatschappelijk gedragen ontwikkeling van windenergie op land. De aanstaande Omgevingswet, die vanaf 2018 ingaat, verankert formeel participatie bij grootschalige ruimtelijke projecten (zie Kader 1.2).

In de Tweede Kamer pleitte met name het CDA voor het betrekken van de samenleving bij de energietransitie. Het CDA-Kamerlid Mulder (2013) pleitte onder andere voor duidelijkheid over de effecten van windmolens op de omgeving, op toerisme, geluid en schaduw, en op de waarde van huizen. Ze stelde tevens dat het 'doordrukken' van windmolens onmogelijk moet worden. In deze lijn van denken paste ook de motie-Mulder et al. (Kamerstukken II, 2013/14, 33 612, nr. 31) waarin de regering werd verzocht de regie te nemen bij de totstandkoming van de gedragscode zoals neergelegd in het Energieakkoord en daarbij zowel de windsector, milieugroepen en omwonenden, verenigd in de NLVOW, te betrekken, en als Rijk en provincies deze code te ondertekenen. In het Energieakkoord uit 2013 staat namelijk dat op lokaal en provinciaal niveau maatschappelijk en

[44] Nu Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), en toen onderdeel van het ministerie van EZ, L&I.

politiek draagvlak nodig is voor het realiseren van wind op land. Het beter verdelen van lusten en lasten tussen ontwikkelaars en omgeving is hiervoor noodzakelijk (SER 2013a, p. 68). De regering heeft echter niet het initiatief genomen om een gedragscode voor windenergie te ontwikkelen. De windenergiesector in samenwerking met natuur- en milieuorganisaties hebben dat initiatief echter wel genomen.

6.2 Organisator

Het organiseren van draagvlak in de vorm van een gedragscode werd in het Energieakkoord neergelegd bij de windenergiesector. De Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) heeft samen met natuur- en milieuorganisaties (De Natuur en Milieufederaties, Natuur & Milieu en Greenpeace Nederland) het initiatief genomen voor het opstellen van een gedragscode, en het proces voor de totstandkoming van een gedragscode georganiseerd. De NWEA behartigt de belangen van de windsector en wil overheid en bedrijfsleven ertoe bewegen om meer werk te maken van de ontwikkeling van windenergie. Leden van de NWEA zijn bedrijven en organisaties die actief zijn op het gebied van windenergie, zoals fabrikanten, energiebedrijven, adviesbureaus en exploitanten. Ook wil de NWEA de positieve betrokkenheid van het publiek bij windenergie vergroten. De belangen van de natuur- en milieuorganisaties liggen op het terrein van het stimuleren van een gezonde leefomgeving, duurzame energie, klimaat- en natuurbescherming.

6.3 Vormgeving van participatie

Doel totstandkoming gedragscode

Doel van het onderhandelingsproces was om te komen tot een gedragscode waarin eenduidige afspraken staan over de manier waarop de omgeving wordt betrokken bij de ontwikkeling en plaatsing van windparken. Het gebruik van zo'n gedragscode in de praktijk zou moeten leiden tot maatschappelijk draagvlak voor windenergie op land. Om dit te bewerkstelligen, was het van belang dat de gedragscode door zo veel mogelijk maatschappelijke partijen zou worden onderschreven. Daarnaast was het volgens de NWEA de bedoeling dat ook het ministerie van EZ, provincies en gemeenten de code overnamen en deze bindend zouden maken (NWEA 2014b). Overheden spelen, zoals eerder aangegeven, namelijk een belangrijke rol bij het realiseren van windprojecten op land: ze wijzen mogelijke locaties aan en treden op als vergunningverlenende instantie. Daarnaast stelt de overheid beleidsdoelen, zoals 6.000 MW wind op land in 2020. Naast maatschappelijk draagvlak is politiek draagvlak voor de werkzaamheid van de gedragscode dus van groot belang.[45]

Deelnemers aan de gedragscode

In de aanloop naar het vaststellen van de gedragscode heeft de NWEA overlegd met de ministeries van EZ en van I&M en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Ook zijn diverse natuur- en

[45] De NWEA stelt dat bestuurlijk draagvlak en consistentie belangrijk zijn voor de windsector bij het realiseren van windprojecten. Het Energieakkoord draagt daaraan bij. Tegelijkertijd komt er vanuit verschillende bestuurslagen (provincies en gemeenten) ook verzet tegen windprojecten. Op gemeentelijk niveau worden soms windprojecten na gemeenteraadsverkiezingen in heroverweging genomen (NWEA 2014b). Dit draagt niet bij aan de realisatie van windprojecten.

milieuorganisaties, zoals De Natuur en Milieufederaties, Natuur & Milieu en Greenpeace Nederland, betrokken geweest bij de totstandkoming van de gedragscode. De Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) is slechts kort bij dit proces betrokken geweest. De NLVOW komt op voor belangen van omwonenden, is tegen plannen voor windparken die het woon- en leefgenot aantasten en is kritisch over de gedragscode.

Over de betrokkenheid van de NLVOW verschillen de meningen. De NLVOW geeft aan nauwelijks betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming en vormgeving van de gedragscode (NLVOW 2014b) en heeft zich dan ook voor de ondertekening van de NWEA-gedragscode op het laatste moment teruggetrokken. Volgens de NWEA (2014d) is er meerdere malen gesproken met de NLVOW over het concept van de gedragscode. Uiteindelijk is er geen overeenstemming gekomen.

Resultaat
In september 2014 tekenden de NWEA, De Natuur en Milieufederaties, Natuur & Milieu en Greenpeace Nederland de *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*. In november 2015 hebben ook ODE Decentraal, belangenbehartiger voor burgers en coöperatieve zelf-opwekkers voor duurzame energie, en Milieudefensie deze gedragscode ondertekend (NWEA 2015b). De code is bindend voor de partijen die ondertekend hebben en voor de leden van NWEA. Er zijn echter geen sancties voorgeschreven indien de afspraken uit de code worden geschonden.

Kader 6.1: Contouren Gedragscode draagvlak en participatie wind op land

Kern van de gedragscode is dat de omgeving in een zo vroeg mogelijk stadium bij windprojecten wordt betrokken.

De gedragscode stelt voor dat de initiatiefnemer van een windenergieproject in dialoog met belanghebbenden en het bevoegde gezag een participatieplan opstelt waarmee afspraken vast komen te liggen (bijvoorbeeld over financiële deelname). Dit kan dus voor elk windenergieproject anders zijn, afhankelijk van de behoeften van de belanghebbenden. Daarnaast stelt de initiatiefnemer een aanspreekpunt voor de omgeving aan (NWEA 2014c).

In de gedragscode staat niet beschreven *hoe* participatie bij voorkeur wordt uitgevoerd, welke actoren hierbij betrokken worden, hoe lang een participatieproces duurt en hoe de resultaten meegenomen kunnen worden in de besluitvorming. De gedragscode gaat ervan uit dat deze randvoorwaarden participatief, dus samen met de betrokken actoren, ingevuld worden.

Voorbeelden van *projectparticipatie* die in de gedragscode benoemd worden, zijn financiële participatie (bijvoorbeeld door mede-eigenaarschap van het windenergieproject van omwonenden of het aanbieden van stroom met korting aan omwonenden) of een bijdrage van een lokaal fonds. Voorbeelden van *procesparticipatie* zijn het beschikbaar stellen van informatie, consultatiegesprekken, opzetten van een klankbordgroep, discussieavonden en ontwerpateliers. Ook hiervoor geldt dat de exacte manier waarop de participatie invulling krijgt, gezamenlijk bepaald moet worden door de betrokken actoren.

De NWEA (2014b) heeft de overheid verzocht de *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land* bindend te maken voor de hele windsector, zodat een gelijk speelveld ontstaat. De minister van EZ heeft hier echter terughoudend op gereageerd. Het ministerie apprecieert het initiatief, maar stelt dat de waarde van de gedragscode juist is gelegen in het feit dat de gedragscode een branche-initiatief is. Wat betreft participatie en draagvlak ziet de minister liever zelfregulering door de windsector (EZ 2014c). Bovendien stelt de nieuwe Omgevingswet vanaf 2018 participatie verplicht dat het bindende karakter van deze gedragscode onnodig maakt. Ook in de Omgevingswet is er bewust voor gekozen om geen regels te stellen aan de manier waarop participatie vormgegeven en uitgevoerd zou moeten worden. De wet laat betrokkenen vrij om participatie zelf nader in te vullen en vast te leggen in eigen gedragscodes, die dus niet noodzakelijkerwijs de gedragscode van de windsector is (EZ 2014c). Als gevolg hiervan zijn Rijk, provincies en gemeenten niet aangesloten bij de gedragscode.

Wellicht speelt het feit dat de NLVOW de NWEA-gedragscode niet heeft ondertekend daarbij ook een rol. De minister van EZ betreurt dat er geen overeenstemming is tussen de NWEA en de NLVOW, aangezien het betrekken van omwonenden van groot belang is (EZ 2014c; EZ 2014f). Volgens de NLVOW verandert de NWEA-gedragscode weinig tot niets aan de huidige gang van zaken. De NLVOW vindt dat de NWEA-gedragscode te vrijblijvend is en te weinig rekening houdt met belangen van omwonenden. De kritiek richt zich ten eerste op het proces van participatie. Volgens de NLVOW blijft het bijvoorbeeld onduidelijk wie er mogen deelnemen en kan een ontwikkelaar bijvoorbeeld zelf bepalen wie wel en niet worden uitgenodigd voor de participatie. Daarnaast is het voor de NLVOW onvoldoende duidelijk wat er met de uitkomsten van het proces van participatie wordt gedaan (NLVOW 2014b). De NLVOW vreest tevens dat de ‘bovenwettelijke’ of niet-wettelijk verplichte participatieplannen, zoals voorgesteld binnen de NWEA-gedragscode, geen voorrang zullen hebben op de bestaande arrangementen van gemeenten en provincies, die niet adequaat zijn volgens de NLVOW. Daarnaast vindt de NLVOW de binnen de NWEA-code voorgestelde financiële afdracht van de ontwikkelaars aan omwonenden te laag. Op 29 augustus 2014 heeft de NLVOW (2014) een eigen gedragscode gepresenteerd. Daarin krijgen omwonenden rechten (met betrekking tot hun rol bij het ontwikkelen van plannen, bij compensatie voor waardevermindering van huizen en aantasting van woon- en leefgenot) en de ontwikkelaars harde plichten. Een punt waarop de gedragscodes niet overeenkomen is bijvoorbeeld financiële participatie (zie Kader 6.2).

De Vereniging Eigen Huis (VEH), belangenbehartiger voor huiseigenaren, deelt de kritiek van de NLVOW en vindt dat huiseigenaren onvoldoende worden beschermd door de NWEA-gedragscode (VEH 2015). De VEH stelde zeven spelregels op voor de gewenste omgang met omwonenden. Uitgangspunten zijn onder andere dat omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium bij plannen voor het plaatsen van een windturbine moeten worden betrokken en dat zij financieel kunnen participeren dan wel profiteren van de windmolens.

Kader 6.2: Financiële participatie bij windenergie op land

De overheid vindt financiële participatie (van omwonenden) een zaak van de ontwikkelaars van een windproject. Het kabinet legt financiële participatie dus niet wettelijk vast, maar kiest voor zelfregulering door de sector (EZ 2014e).

De NWEA-gedragscode houdt de windsector voor draagvlak en participatie een richtbedrag voor van € 0,40 tot € 0,50 per MW aan activiteiten. Volgens de NLVOW-code (2014b) zou een ontwikkelaar € 1,- tot € 2,- per MW moeten afdragen aan een gebiedsfonds ten behoeve van landschap, natuur en milieu in de omgeving van het windproject. Daarnaast zou de initiatiefnemer van een windproject in een vroeg stadium een aanbod moeten doen aan de omwonenden om schade te compenseren, bijvoorbeeld als gevolg van waardedaling en aantasting van woon- en leefklimaat. Ook stelt de NLVOW (2014a) voor dat een ontwikkelaar de omgeving de kans geeft om een financieel belang te nemen in het windproject tot 25 procent van het te investeren bedrag. De NWEA vreest dat windprojecten door zo'n stapeling van financiële eisen financieel niet meer van de grond komen.

De impact van de gedragscode in de praktijk
In 2015 is op initiatief van de NWEA een quickscan uitgevoerd om de ervaringen met de gedragscode bij initiatiefnemers van windprojecten te inventariseren. Hieruit blijkt dat het open karakter van de gedragscode onder sommige gebruikers voor onduidelijkheid zorgt. Er is bijvoorbeeld onduidelijkheid over het moment waarop de gedragscode in werking treedt of over het beschikbare geldbedrag voor participatie (NWEA 2015a).

De gedragscode zelf wordt ingezet bij windprojecten door het hele land, zo blijkt uit de evaluatie door adviesbureau Bosch & Van Rijn (Rijn et al. 2016). Uit de evaluatie blijkt dat de meeste projectontwikkelaars actief werken met de gedragscode en dat omwonenden bijna altijd financieel kunnen participeren. Projectontwikkelaars laten omwonenden participeren bij nieuwe windprojecten. Een knelpunt dat wordt is de betrokkenheid van het bevoegde gezag. Uit de evaluatie blijkt dat ontwikkelaars de omwonenden pas goed kunnen betrekken als overheden (die de gedragscode niet ondertekenden) hier ook een actievere rol in nemen. Zo is de overheid (Rijk en provincie) is te weinig betrokken geweest bij lokale participatie- en communicatietrajecten. Grotere gemeenten zijn bezig met de gedragscode, maar veel kleinere gemeenten missen capaciteit, concrete kennis over windenergie en vaardigheden om een participatietraject vorm te geven. Overheden zouden beter meer verantwoordelijkheid moeten nemen over het (communiceren over) de plaatsing van windmolens en de nut en noodzaak van windenergie. De locatiekeuze is vaak een heikel punt. Projectontwikkelaars moeten dit vaak uitleggen aan omwonenden terwijl de locatiekeuze door overheden tot stand is gekomen. De centrale aanbeveling uit de evaluatie is dat het bevoegde gezag de regie moet nemen bij het realiseren van windprojecten (Rijn et al. 2016).

6.4 Inzichten

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

Lokale participatie als zoektocht naar acceptatie

Ondanks het feit dat in het Energieakkoord duidelijke doelstellingen geformuleerd staan over windenergie, stuiten concrete windprojecten op lokaal niveau vaak op verzet (van omwonenden, bestuurders, maar ook van natuur- en milieuorganisaties). Bestaande arrangementen (zoals inspraakprocedures) om te komen tot ruimtelijke inpassing volstaan zodoende niet volledig. De wens vanuit de politiek en maatschappij om te komen tot een gedragscode geeft aan dat men hoopt dat via participatietrajecten lokale visies (zorgen en wensen) en belangen meegenomen kunnen worden in de keuze van locaties en de vormgeving van een windmolenproject en dat op die manier op lokaal niveau maatschappelijke acceptatie verworven kan worden.

Overheid legt verantwoordelijkheid voor draagvlak en participatie bij de sector

De overheid legt verantwoordelijkheid voor het vinden van lokaal draagvlak bij de windenergiesector en gaat daarmee uit van zelfregulering. De overheden juichen het initiatief van de NWEA om te komen tot een gedragscode toe en vinden het jammer dat de code niet door de NLVOW is ondertekend. Nationale overheid, provincies en gemeenten hebben de NWEA-gedragscode niet ondertekend en zich dus ook niet gecommitteerd aan deze code. Diverse politieke (zie motie de hierboven beschreven motie-Mulder) en maatschappelijke actoren, denk bijvoorbeeld de ondertekenaars van de NWEA-gedragscode, zouden graag meer betrokkenheid van de overheid zien. Ook de evaluatie van de gedragscode (Rijn et al. 2016) vraagt om een actievere rol van de overheid. Het is het volgens die evaluatie niet genoeg om de verantwoordelijkheid bij de sector te leggen, omdat het realiseren van windprojecten die worden geaccepteerd door de lokale omgeving inzet vraagt van alle betrokken partijen.

Maatschappelijk draagvlak NWEA-gedragscode is beperkt

De NWEA-gedragscode wordt ondersteund door de windenergiesector en de natuur- en milieubeweging. Maar niet iedereen was hiermee tevreden. De VEH stelde zeven spelregels op voor de gewenste omgang met omwonenden en de NLVOW heeft een eigen gedragscode voor participatie bij windenergieprojecten opgesteld, omdat zij van mening was de NWEA-gedragscode te vrijblijvend was en dat de belangen van omwonenden hierin niet voldoende zouden worden meegenomen. Het maatschappelijk draagvlak voor de NWEA-gedragscode is dus beperkt.

Organisator

Spanning tussen windenergiesector als organisator en belangenbehartiger

Naar aanleiding van het Energieakkoord heeft de windenergiesector zelf het initiatief genomen om samen met andere maatschappelijke organisaties (in het bijzonder milieu- en natuurorganisaties)

op zoek te gaan naar een gedragscode waarin eenduidige afspraken staan over hoe de omgeving wordt betrokken bij de ontwikkeling en plaatsing van windparken.

De NWEA heeft hiervoor het initiatief genomen en trad tevens op als organisator van het participatief onderhandelingsproces. Tegelijkertijd is de NWEA de belangenbehartiger van de windenergiesector en naast initiatiefnemer en organisator, dus tevens deelnemer aan het onderhandelingsproces rondom de gedragscode. In de praktijk kunnen deze verschillende rollen op gespannen voet staan. Het is namelijk zeer lastig om als belangenbehartiger op een onafhankelijke manier een participatieproces te organiseren waarbij juist jouw belangen op het spel staan. Wellicht is het nog lastiger om door andere belangengroepen als onafhankelijke organisator gezien en geaccepteerd te worden.

Vormgeving van participatie

Nut en grenzen van participatie

Het proces van de totstandkoming van de NWEA-gedragscode heeft geleid tot een overeenkomst tussen enerzijds de windenergiesector en anderzijds grote Nederlandse natuur- en milieuorganisaties. De visies van de partijen die de gedragscode ondertekend hebben, en van de VEH en NLVOW die beide vanuit het belang van omwonenden denken, zijn binnen het participatieproces niet overbrugd. Naast het nut van participatie laat dit ook de grenzen zien van het bestudeerde participatieproces en het draagvlak dat daarmee bereikt is.

Veel kleine gemeenten ontberen capaciteit en kennis over organiseren van participatie rondom windenergieprojecten

Uit de evaluatie van de gedragscode (Rijn et al. 2016) blijkt dat met name kleinere gemeenten het ontbreekt aan capaciteit en kennis over invulling te geven aan participatietrajecten bij windenergie.

7 Elf lessen voor een goede Energiedialoog

Het ministerie van EZ wil in 2016 via een Energiedialoog het gesprek met de samenleving over de duurzame energietransitie aangaan. Deze studie probeert voor de vormgeving van deze dialoog inzichten aan te leveren. Met de Energiedialoog begint en eindigt het politieke en publieke debat over energie natuurlijk niet. Het is dan ook zaak dat de Energiedialoog goed aansluit bij het politieke en publieke debat zoals dat de afgelopen jaren in Nederland is gevoerd. Om dat voor elkaar te krijgen is goed zicht nodig op de aard van het huidige debat en de constructieve rol die de dialoog hierin zou kunnen spelen. Daartoe hebben we in deze studie vijf participatietrajecten op het gebied van energie in Nederland onderzocht.

In hoofdstuk 2 stond de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) centraal die begin jaren tachtig werd georganiseerd, als politiek antwoord op de maatschappelijke controverse rondom kernenergie. Deze had zich op onstuimige wijze in het decennium daarvoor ontwikkeld. Het huidige maatschappelijk verzet lijkt niet zo heftig als toen, maar is wel over een hele linie van energieopties aanwezig. Om recht te doen aan dit brede verzet en de rol van dialoog hierbinnen, hebben we in dit rapport vier recente en diverse participatietrajecten bekeken: het Energieakkoord voor duurzame groei, de Klankbordgroep schaliegas, de Dialoogtafel Groningen en de Gedragscode voor windenergie.

Deze participatie- of dialoogprocessen zijn beschreven aan de hand van een raamwerk dat bestaat uit drie dimensies: de maatschappelijke en politieke-bestuurlijke context, de organisator en de kenmerken van het participatieproces zelf (zie Figuur 1.1). In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan deze drie dimensies. Daarbij kijken we met name naar de interacties tussen het dialoogproces en de organisatoren daarvan met de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Het einde van elke paragraaf beschrijft de inzichten die dit oplevert voor de Energiedialoog die het ministerie in 2016 wil organiseren.

Paragraaf 7.1 gaat op zoek naar de rol die dialoogprocessen spelen in de interactie tussen overheden en de maatschappij. Het begrip dialoog verwijst naar een participatief traject dat is bedoeld om diverse maatschappelijke actoren te betrekken bij de discussie over een bepaald onderwerp. Die processen kunnen gezien worden als voorbeelden van horizontale politiek-bestuurlijke instrumenten (zie hoofdstuk 1). Dergelijke participatieprocessen spelen zodoende een rol in de interactie tussen het politiek-bestuurlijke en het maatschappelijke domein. Ze worden veelal ingezet wanneer er sprake is van een verzwakte relatie tussen verschillende bestuurslagen onderling en tussen overheid en samenleving. Of in andere woorden, wanneer de formele afstemmingsmechanismen tussen overheid en samenleving niet meer als voldoende en afdoende ervaren worden. We reflecteren op de vraag in welke situatie gekozen wordt voor dialoog, hoe participatie zich verhoudt tot bestaande formele processen van politieke en bestuurlijke besluitvorming en welke invloed participatie heeft op die besluitvorming.

Paragraaf 7.2 gaat in op de vraag die altijd gesteld wordt bij participatie: wie voert het participatietraject uit? Daarbij reflecteren we op de capaciteit en ervaring van de organisator om een participatieproces goed te faciliteren, op de relatie van de organisator met het politiek-bestuurlijke domein en de relatie van de organisator met het maatschappelijk veld.

Paragraaf 7.3 zoomt in op enkele karakteristieken van het participatieproces zelf. Hoe weet het participatieproces de diverse visies die leven in de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context te vertegenwoordigen, de discussie constructief te maken en deze zodoende een stap verder te helpen?

Ten slotte bezien we aan het einde van dit hoofdstuk welke inzichten de analyse van de diverse cases oplevert voor de Energiedialoog die het ministerie in 2016 wil organiseren. De slotparagraaf 7.4 formuleert op basis hiervan elf lessen voor een goede Energiedialoog.

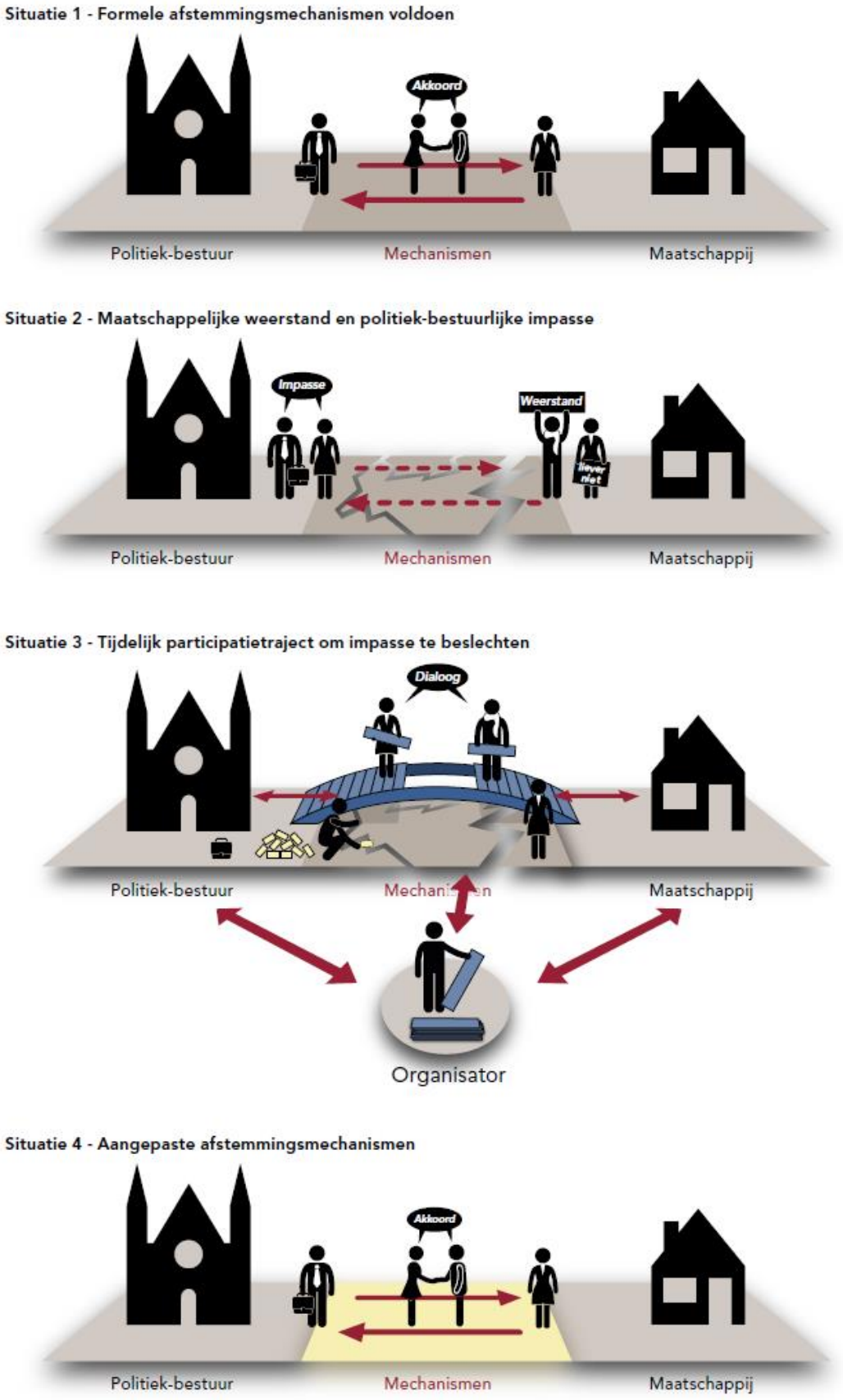
7.1 Rol van participatie in de interactie tussen overheden en maatschappij

De cases laten zien dat een participatietraject veelal wordt ingezet als middel om de (verzwakte) relatie tussen politiek-bestuur en maatschappij te verbeteren. De bestaande procedures die de interactie tussen het politiek-bestuurlijke domein en de maatschappij regelen, worden niet meer als effectief ervaren en zijn zelf onder kritiek komen te staan. Vanuit dit inzicht onderscheiden we vier situaties:

1. bestaande mix van afstemmingsmechanismen voldoet;
2. maatschappelijke weerstand en politiek-bestuurlijke impasse;
3. leertraject om politiek-bestuurlijke impasse te beslechten;
4. aangepaste mix van afstemmingsmechanismen voldoet.

Figuur 7.1 toont de dynamiek wanneer deze vier situaties elkaar in de tijd opvolgen: de mix van verticale en horizontale afstemmingsmechanismen tussen politiek en maatschappij, die lange tijd goed hebben gewerkt (situatie 1), ondervinden op een bepaald moment flinke maatschappelijke kritiek. Dit resulteert in maatschappelijk verzet en uiteindelijk in een politiek-bestuurlijke impasse (verbeeld in breuklijnen) (situatie 2). Om uit deze impasse te komen moet er letterlijk veel werk worden verzet en moet er ook veel worden geleerd (situatie 3). Figuur 7.1 toont twee leerroutes: 1) leren in en door debat en 2) leren in en door uitvoering van het beleid (Eberg et al. 1996). Allereerst is dialoog belangrijk. De dialoog verheldert wat het ervaren probleem of de impasse is volgens diverse actoren, verkent welke oplossingsroutes er zijn en werkt aan verbetering van de verhoudingen tussen overheid en maatschappij, oftewel probeert een brug daartussen te slaan. De tweede leerroute vindt plaats door het aanpassen van bestaande besluitvormingskaders; er wordt dan geleerd doordat beleid wordt ingevoerd en uitgevoerd. In Figuur 7.1 wordt dat geïllustreerd door de stratenmaker die (vanuit het politiek-bestuurlijke domein) de breuk in de weg probeert te herstellen. In het ideale geval leiden deze parallelle leerroutes tot een vanuit politiek-bestuurlijk en maatschappelijk oogpunt gewenste aanpassing van de bestaande mix van verticale en horizontale afstemmingsmechanismen (situatie 4). In dat geval keert de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke (relatieve) rust weer terug.

In deze paragraaf gebruiken we het hierboven beschreven perspectief – situatie 1 tot en met 4 – om beter zicht te krijgen op hoe participatieprocessen zich verhouden tot enerzijds de politiek-bestuurlijke context en anderzijds de maatschappelijke context. Met name bezien we hoe het participatieproces als een vorm van horizontaal bestuur zich verhoudt tot bestaande formele processen van politieke en bestuurlijke besluitvorming. Kijken vanuit situatie 1 en 2 geeft zicht op de politieke en maatschappelijke voorgeschiedenis van het betreffende participatietraject. Situatie 3 is de meest complexe situatie. Bij de beschrijving hiervan proberen we zicht te krijgen op de verhouding tussen het (vaak tijdelijke) participatieproces en de bestaande mix van bestuurlijke afstemmingsmechanismen (het formele politiek-bestuurlijke proces). Daarbij besteden we speciale aandacht aan de relatie tussen horizontale en verticale manieren van sturen en aan de vraag op welke wijze participatietrajecten (als een horizontale manier van werken) productief verbonden kunnen worden met reeds bestaande verticale manieren van sturen. Situatie 4 betreft een ideale toekomstige situatie. De beschrijving hiervan beziet vanuit een langetermijnperspectief de politiek-bestuurlijke rol van de dialoog. Ten slotte biedt het slot van deze paragraaf een overzicht van wat de vijf casestudies leren over de verhouding tussen participatieprocessen en de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Daarbij wordt ook duidelijk wat vanuit politiek-bestuurlijk en maatschappelijk perspectief verwacht wordt van participatie.



Figuur 7.1: Schematische weergave van de rol van een tijdelijk participatietraject in de interactie tussen het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke domein (zie tekst voor verdere uitleg).

7.1.1 Situatie 1: Bestaande mix van afstemmingsmechanismen voldoen

De afstemming tussen de politiek-bestuurlijke context en de maatschappij is op allerlei manieren geïnstitutionaliseerd en formeel gereguleerd. Daarbij is vaak sprake van een mix van verticale en horizontale sturingsmechanismen. Voorbeelden hiervan zijn wettelijke inspraakprocedures en een stabiele vorm van horizontale samenwerking zoals de SER, waarbinnen het overleg tussen de sociale partners (werkgevers en werknemers) is geïnstitutionaliseerd. Wanneer de bestaande mechanismen voor afstemming zowel aan de kant van politiek-bestuur en maatschappij als adequaat worden ervaren, bestaat er veelal weinig behoefte aan aanpassing van de mix van afstemmingsmechanismen of een extra participatief traject. Wel kan de dialoog worden ingezet om mogelijk toekomstige problemen tijdig te signaleren en daarop te anticiperen, bijvoorbeeld door de bestaande mix aan te passen aan de tijd.

In de case over schaliegas maakten overheden niet altijd effectief gebruik van de kansen die de bestaande besluitvormingsprocedures boden om inspraak te plegen. Bij de aanvraag door Cuadrilla voor een opsporingsvergunning voor winningsgebieden in Brabant, heeft de provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld geen gebruikgemaakt van haar recht op advies richting de nationale overheid. Dat gebeurde omdat de provincie schaliegas in eerste instantie opvatte als *business as usual* en niet als iets wat potentieel controversieel is. Met andere woorden, er waren wel inspraakmogelijkheden, maar de politiek-bestuurlijke gevoeligheid die nodig was om daar op het juiste moment ook daadwerkelijk gebruik van te maken, ontbrak in eerste instantie.

Aan de hand van de talloze voorbeelden van verzet tegen projecten op het gebied van energie hebben bestuurders de afgelopen jaren met veel vallen en opstaan kunnen leren dat energieprojecten veel maatschappelijke weerstand kunnen uitlokken en controversieel kunnen worden.

7.1.2 Situatie 2: Maatschappelijke weerstand en politiek-bestuurlijke impasse

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd bij de zoektocht naar locaties voor kernenergie de inspraak die de standaardprocedure via de Planologische Kernbeslissing (PKB) bood door bewoners niet als voldoende ervaren. Critici eisten een brede discussie over nut en noodzaak van kernenergie, niet slechts over de plaatsing van kerncentrales. Bij de winning van schaliegas vonden de provincies Noord-Brabant en Flevoland en de betrokken gemeenten dat de bestaande wettelijke procedures, zoals die met name zijn vastgelegd in de Mijnbouwwet, voor de vergunningverlening en besluitvorming te weinig ruimte boden voor lokale inspraak. Ook hier drongen critici aan op een discussie over nut en noodzaak. Van oudsher speelt het gasgebouw – de publiek-private samenwerking tussen het ministerie van EZ, Staatstoezicht op de Mijnen, Energiebeheer Nederland, NAM, Exxon Mobil, Shell en GasTerra – een belangrijke rol bij de besluitvorming over aardgaswinning. Deze samenwerking is de afgelopen jaren steeds meer bekritiseerd als een ‘gesloten bolwerk’, waarin de deelnemers begrip hebben voor elkaars economisch belang bij de gaswinning, maar weinig aandacht voor de veiligheid van de bewoners in relatie tot gasbevingen (OVV 2015). Ook op het gebied van windenergie is er regelmatig sprake van lokaal verzet. Het Rijk heeft vanaf 2009 met de Rijkscoördinatieregeling (onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening) een

bestuurlijk instrument in handen waarmee zij politieke besluiten met betrekking tot windenergieprojecten vanaf 100 MW van bovenaf kan opleggen. Critici stellen echter dat het ‘doordrukken’ van windmolens onmogelijk moet worden en dat een betere verdeling van lusten en lasten tussen ontwikkelaars en omgeving kan bijdragen aan draagvlak op lokaal niveau. De wens een gedragscode voor windenergie op land te ontwikkelen geeft aan dat participatie via de bestaande wegen (bijvoorbeeld via inspraak) als onvoldoende ervaren wordt. Voorafgaand aan het Energieakkoord ontbrak het aan een overlegstructuur om te komen tot een langjarig akkoord tussen diverse maatschappelijke partijen over de verduurzaming van energie.

De cases laten zien dat de bestaande mix van verticale en horizontale afstemmingsmechanismen tussen politiek-bestuur en de maatschappij niet altijd tot resultaten leiden waarvoor maatschappelijk draagvlak is. Het gevolg hiervan is dan vaak maatschappelijke weerstand. Dat kan zich op allerlei manieren uiten: van massale nationale demonstraties zoals destijds in het geval van kernenergie en lokaal verzet tegen de aanleg van een windturbinepark tot gemeenten die zich schaliegasvrij verklaren. Het laatste voorbeeld toont aan dat niet alleen de afstemming tussen politiek en maatschappij problematisch kan zijn, maar ook de afstemming tussen diverse bestuurslagen. Verzet richt zich niet alleen op de uitkomst van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces, maar vaak ook op de beperkte manier waarop politiek-bestuurlijke besluiten worden afgestemd met de maatschappij. Critici geven vaak aan dat de bestaande mix van afstemmingsmechanismen te beperkt is, omdat ze aan diverse relevant geachte maatschappelijke zorgen, wensen en belangen niet voldoende ruimte geven. Door deze ervaren kloof tussen politiek-bestuur en maatschappij die kan leiden tot flink maatschappelijk verzet, kan een politiek-bestuurlijke impasse ontstaan.

7.1.3 Situatie 3: Leertraject om politiek-bestuurlijke impasse te beslechten

Als via de bestaande mix van afstemmingsmechanismen een potentiele politiek-bestuurlijke impasse niet kan worden voorkomen of beslecht, moet er iets gebeuren om de kloof tussen politiek-bestuur en maatschappij te overbruggen. Publieke controverses zijn voor bestuurders lastig, maar vormen tevens een goede gelegenheid om een leertraject te starten. Hierboven onderscheidden we reeds twee parallelle leertrajecten: *leren in en door debat* (via dialoog leren kennen van de visies en belangen van anderen) en *leren in en door uitvoering* van het beleid (Eberg et al. 1996; zie ook situatie 3 in Figuur 7.1). Hieronder beschrijven we in hoeverre er bij de vijf onderzochte cases sprake was van deze beide leerroutes.

Brede Maatschappelijke Discussie

De anti-kernenergiebeweging vroeg reeds in 1975 om een maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van kernenergie. De regering ging niet graag in op een dergelijk voorstel aangezien ze daarmee haar politieke doel om kernenergie in te zetten op het spel zou zetten. De maatschappelijke partijen die tegen kernenergie waren, namen echter geen genoegen met de geijkte procedure om te komen tot plaatsing van een kerncentrale. De regering ging pas akkoord met het organiseren van een BMD toen er echt een politiek-bestuurlijke impasse was ontstaan. De BMD bood de mogelijkheid om te leren door dialoog. Na de BMD nam de regering de uitkomst ervan niet over.

Klankbordgroep schaliegas

Bij schaliegas werd leren in en door debat vormgegeven via consultatierondes en het instellen van een klankbordgroep. Voorafgaand aan het onderzoek naar mogelijke risico's en gevolgen van schaliegas, inventariseerde het ministerie van EZ via zeven consultatierondes met relevante stakeholders de maatschappelijke vragen en zorgen omtrent schaliegas. Het feit dat EZ op die manier een zeer goed beeld zou kunnen hebben gekregen van wat er binnen de maatschappij leefde, heeft weinig invloed gehad op de scope van het onderzoek. In het geval van schaliegas bepaalde de vigerende Mijnbouwwet echter in sterke mate de scope van het onderzoek dat de overheid uit liet voeren, dat zodoende beperkt bleef tot een technisch risico- en veiligheidsvraagstuk. Diverse leden van de klankbordgroep waren echter voorstander van een breder onderzoek naar nut en noodzaak en meer inbreng van lokale overheden. Een onderzoek naar de risico's van schaliegaswinning sloot niet aan bij hun politieke doel en als gevolg hiervan en van enkele andere factoren stapten de vertegenwoordigers van Milieudefensie, provincies en gemeenten uit de klankbordgroep.

De discussie rondom schaliegas maakte helder dat de bestaande besluitvormingskaders onvoldoende voldeden. Daarbij speelt de discussie over schaliegas een rol in een breder debat over hoe om te gaan met ondergrondse activiteiten. De toename van dergelijke activiteiten vraagt om een formeel besluitvormingsproces waarin boven- en ondergrondse activiteiten op elkaar worden afgestemd, milieubelangen worden meegenomen en er voldoende ruimte is voor de inbreng van gemeenten en provincies. Om dat te bewerkstelligen werkt de overheid sinds 2009 aan de Structuurvisie Ondergrond (STRONG). De controverse rondom schaliegas heeft ook duidelijk gemaakt dat de Mijnbouwwet aan de eisen van de tijd moet worden aangepast (zie voor STRONG en aanpassing Mijnbouwwet Kader 1.2). Deze fundamentele aanpassingen van het beleidsinstrumentarium – voorbeelden van het tweede leertraject – moeten ervoor zorgen dat de manier waarop diverse bestuurslagen zaken met elkaar afstemmen ook acceptabel is voor de decentrale overheden en verzekeren dat milieubelangen adequaat worden meegenomen in de besluitvorming.

Energieakkoord

De aanloop naar het Energieakkoord voor duurzame groei is lang geweest. De SER pleitte reeds in 1999 voor een deltaplan voor een duurzame energievoorziening en al in het vierde Nationale Milieubeleidsplan (VROM 2001) werd gesteld dat het Rijk het initiatief moet nemen om alle betrokkenen bij de energietransitie aan tafel te brengen. Het idee om te komen tot een breed gedragen deltaplan voor een duurzame energievoorziening werd in 2010 nieuw leven ingeblazen door het Burgerinitiatief Nederland krijgt nieuwe energie. Dit initiatief werd genomen door de energie- en duurzaamheidscommissies van het CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks, PvdA, SGP en VVD. In april 2011 kreeg de motie Verburg / Samson in april 2011 brede politiek steun. Die motie vroeg de regering te werken aan een langdurig energietransitie-akkoord, om daarmee de tegengestelde belangen, van bijvoorbeeld energiebedrijven en milieuorganisaties, op één lijn te krijgen door middel van onderhandelingen tussen de belanghebbenden zelf. Dit voorstel werd overgenomen in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher, die eind 2012 de SER vroeg het participatieproces richting een nationaal Energieakkoord te organiseren. Hierdoor werd leren in en door debat of wellicht beter leren in en door onderhandelen mogelijk gemaakt. Dit proces leidde in 2013 tot het nationale Energieakkoord.

Dialoogtafel Groningen

Met betrekking tot gaswinning was ‘het gasgebouw’ het afstemmingsmechanisme tussen de nationale overheid en de betrokken bedrijven (zie Kader 5.2). Deze samenwerking kreeg felle kritiek toen ze te weinig oog had voor het publieke belang van veiligheid. Om vertrouwen in de regio terug te winnen, werden twee (met elkaar verbonden) trajecten vormgegeven.

In het eerste traject stond de verbetering van de samenwerking tussen de drie bestuurslagen centraal. Dit leidde tot een bestuursakkoord tussen Rijk, provincie Groningen en twaalf Groninger gemeenten in het aardbevingsgebied en de NAM. Als onderdeel van dit akkoord stelde het kabinet tot 2018 een bedrag van 1,2 miljard euro beschikbaar om de leefbaarheid in het aardbevingsgebied te verbeteren. Het bestuursakkoord ondersteunde tevens een dialoogtafel waarin diverse betrokkenen gezamenlijk gezaghebbend adviseren over de uitwerking van het bestuursakkoord en besteding van het bovengenoemde bedrag. Het tweede traject betrof het gesprek tussen bestuursakkoordpartijen en maatschappelijke actoren. Hiervoor werd de Dialoogtafel opgezet. In dit horizontaal platform kwam de dialoog echter nooit goed op gang. Aangezien maatschappelijke groepen niet betrokken waren geweest bij de totstandkoming van het bestuursakkoord, committeerden zij zich niet vanzelfsprekend aan dat akkoord. Ze zagen de Dialoogtafel als een open en op consensus gericht overleg dat de basis zou vormen voor bestuurlijke besluiten. Bestuurders van overheden kregen soms het gevoel dat de Dialoogtafel hun formele bestuurlijke rol overnam. Het overleg tussen overheid en samenleving loopt nu via de Nationale Coördinator Groningen, een samenwerkingsverband tussen Rijk, provincie en gemeenten, dat reeds tijdens de Dialoogtafel werd opgericht.

Gedragscode Windenergie op land

Het idee voor een gedragscode voor de windenergiesector is afkomstig uit het Energieakkoord. De overheid vond dat het initiatief om te komen tot zo’n gedragscode bij de sector lag en niet haar eerste verantwoordelijkheid was. Naar aanleiding hiervan heeft de NWEA het initiatief genomen om in samenwerking met diverse andere maatschappelijke partijen een gedragscode voor windenergie op land te ontwikkelen. Nationale overheid, provincies en gemeenten juichen het initiatief toe, maar hebben zich niet gecommitteerd aan de NWEA-code. Het dialoogproces heeft zodoende nog niet geleid tot formeel beleid.

Naast deze zogenaamde NWEA-gedragscode, is er ook een gedragscode door de NLVOW ontwikkeld en heeft de VEH zeven spelregels opgesteld voor de gewenste omgang met omwonenden. Beide partijen zijn deels betrokken geweest bij het proces dat door de NWEA was geïnitieerd, maar konden zich niet volledig vinden in de NWEA-code. De NLVOW en VEH willen bijvoorbeeld dat bewoners reeds betrokken worden bij de beleidsvormingsfase waarin primair de overheid aan zet is, een locatiekeuze nog moet worden gemaakt en er nog geen ontwikkelaar in beeld is. Ook pleiten beide organisaties, elk op hun eigen manier, voor de mogelijkheid van financiële participatie door omwonenden in de opbrengst van de windmolens.

7.1.4 Situatie 4: 'Aangepaste mix van afstemmingsmechanismen voldoet' als langetermijnvisie

Vanaf het begin van deze eeuw is het begrip energietransitie – het complexe proces dat nodig is om een overgang te maken van het gebruik van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie – steeds centraler komen te staan binnen het beleid. De gekozen cases maken het mogelijk om een langetermijnperspectief op de voorgenomen energietransitie te beschrijven. In 2001 werd de term energietransitie slechts een keer genoemd in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan van het ministerie van VROM (2001). In het *Energierapport 2002* noemt het ministerie van EZ een transitie naar een duurzame energiehouding in het energiebeleid wenselijk. En in het in januari 2016 verschenen *Energierapport: Transitie naar duurzaam*, staat deze notie van transitie op het omslag. Het centrale doel is te komen tot een CO_2-arme energievoorziening in 2050 die veilig, betrouwbaar en betaalbaar is. Hoewel deze doelstelling inmiddels politiek en maatschappelijk breed wordt ondersteund, roept een dergelijke transitie op veel manieren publieke weerstand op. Deze richt zich niet, zoals in de jaren zeventig, op slechts één energieoptie – kernenergie – maar op tal van opties: van kernenergie en fossiel tot CO_2-opslag en windenergie.

De cases die besproken zijn in deze studies laten zien dat de gewenste energietransitie niet alleen vraagt om technologische innovatie en nieuwe verdienmodellen, maar ook om bestuurlijke vernieuwing. De transitie van een fossiel centraal systeem naar het massale gebruik van hernieuwbare decentrale bronnen vraagt om een aanpak die rekening houdt met nationale publieke en lokale belangen. Die vernieuwing is, gedreven door maatschappelijke wensen en verzet, al gaande. De Omgevingswet komt eraan en het kabinet werkt aan de Structuurvisie Ondergrond (STRONG) en aanpassing van de Mijnbouwwet. Dialoogprocessen vormen onderdeel van bestuurlijke vernieuwing. Die bijdrage kan tijdelijk zijn, maar ook een meer langdurige en stabiele rol spelen, zoals het langjarig Energieakkoord en de Nationaal Coördinator Groningen.

7.1.5 Rol van participatie in de interactie tussen overheid en maatschappij

De diverse cases geven een complex beeld van de rol van participatie in de interactie tussen overheden onderling en tussen overheid en maatschappij. Op basis van bovenstaande analyse zetten we eerst in algemene zin op een rij wat de vijf gevalsstudies ons leren over welke rol participatie in algemene zin speelt in de interactie tussen het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke domein. Daarna beschrijven we hoe vanuit politiek-bestuurlijk en maatschappelijk perspectief aangekeken wordt tegen participatie en wat daarvan wordt verwacht.

Participatie in algemene zin

- De cases tonen dat de energietransitie ook een kwestie is van bestuurlijke vernieuwing, die door dialoog en aanpassing van besluitvormingskaders vorm krijgt.
- Dialoogprocessen spelen een rol bij het identificeren van politiek-bestuurlijke vraagstukken en het zoeken naar oplossingen.
- Dialoogprocessen zijn platformen om te werken aan vertrouwen en nieuwe relaties tussen de verschillende actoren. Ze bieden de mogelijkheid voor diverse partijen, met diverse belangen en visies om met elkaar in gesprek te gaan.

- Er is sprake van dialoogprocessen tussen verschillende bestuurslagen (de Nationaal Coördinator Groningen betreft een overleg tussen Rijk, provincie Groningen en twaalf gemeenten), tussen maatschappelijke partijen (Gedragscode windenergie, Energieakkoord) en tussen politiek-bestuurlijke en maatschappelijke actoren (Dialoogtafel Groningen, Klankbordgroep schaliegas).
- Naast stabiele geïnstitutionaliseerde vormen van horizontale samenwerking die tijdelijk kunnen worden ingezet, zoals de SER, zijn er ook meer ad-hoc vormen, zoals de BMD, Klankbordgroep schaliegas of de Dialoogtafel Groningen.
- Het initiatief voor een dialoogproces kan bij overheden liggen, maar ook bij maatschappelijke partijen, zoals in het geval van de Gedragscode voor windenergie.
- Dialoogprocessen hebben een bepaalde mate van vrijblijvendheid; partijen beslissen zelf of ze wel of niet meedoen aan de dialoog en of ze zich wel of niet committeren aan de gemaakte afspraken.
- Succes van dialoogprocessen is niet gegarandeerd.

Participatie vanuit politiek-bestuurlijk perspectief

- De overheid zoekt via dialoogprocessen met de maatschappij input voor haar beleid, maatschappelijke steun en draagvlak.
- De overheid geeft door het initiëren van een dialoogproces met de maatschappij deels de politiek-bestuurlijke regie uit handen en laat deels de politieke keuzes die gemaakt zijn los.
- Door regie uit handen te geven en politieke keuzes los te laten, stelt de overheid zich kwetsbaar op. Dit wordt lastig, met name wanneer daarbij niet alleen beleidsmiddelen, maar ook beleidsdoelstellingen ter discussie komen te staan.
- De overheid kiest pas veelal voor een dialoog met de samenleving wanneer er een politiek-bestuurlijke impasse en een vertrouwensbreuk tussen overheid en samenleving is ontstaan, er gebrek aan maatschappelijk draagvlak is en de overheid de regie dus al in sterke mate kwijt is.
- Dialoogprocessen als vormen van horizontale sturing bestaan veelal naast tal van andere formele verticale vormen van bestuurlijke en politieke processen van besluitvorming. De relatie tussen horizontale en verticale sturing is spanningsvol.
- De overheid past, onder maatschappelijke en politiek druk, ook bestaande afstemmingskaders aan. Dialoogprocessen kunnen aan dat leerproces bijdragen.
- Politici en bestuurders zijn vanuit hun eigen democratisch gelegitimeerde verantwoordelijkheid nooit direct gebonden aan de uitkomsten van een dialoogproces.

Participatie vanuit maatschappelijk perspectief

- Maatschappelijke partijen zien de dialoog als een middel om gehoord te worden door de overheid.
- Maatschappelijke partijen verwachten invloed te kunnen hebben op de agenda van de dialoog en ze verwachten dat hun visies en belangen meegenomen zullen worden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming.
- Maatschappelijke partijen verwachten dat de dialoog eerlijk en rechtvaardig zal verlopen.

- De dialoog start niet vanaf een neutrale stelling: wanneer er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen politiek-bestuur en maatschappij, is er ‘oud zeer’. Hierdoor kan een dialoog moeilijk op gang komen.
- Deelname aan een dialoogproces is een vrije keuze en geeft blijk van een goede wil om tot oplossingen of een nieuwe visie te komen. Sommige partijen kiezen ervoor om geen deel te nemen aan de dialoog. Ook tijdens het proces kunnen maatschappelijke partijen ervoor kiezen om uit het dialoogproces te stappen, bijvoorbeeld omdat ze de doelen van hun achterban niet willen verloochenen.

7.2 Politieke en maatschappelijke positie van de organisator

Een dialoog of participatief traject is een tijdelijk instrument om de verzwakte relatie tussen politiek-bestuur en maatschappij te verbeteren. Een centrale rol bij het vormgeven en uitvoeren van een participatief traject speelt de organisator. Het is van belang dat de organisator het betreffende participatieproces op een goede wijze kan faciliteren. Daarnaast speelt de organisator een sleutelrol in de interactie tussen de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context. Deze paragraaf bespreekt deze drie aspecten: de relatie van de organisator met het politiek-bestuurlijke domein en met het maatschappelijk veld, evenals de capaciteit en ervaring van de organisator om een participatieproces goed te faciliteren Op basis daarvan worden in paragraaf 7.4 enkele aanbevelingen geformuleerd.

7.2.1 Interactie organisator met politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context

De vijf cases laten verschillen zien in de wijze waarop de organisator zich verhoudt tot enerzijds het politiek-bestuurlijke domein en anderzijds het maatschappelijke domein. Vanuit dat perspectief bespreken we achtereenvolgens: Klankbordgroep schaliegas, het Energieakkoord voor duurzame groei, de Gedragscode voor windenergie, de Dialoogtafel Groningen en de Brede Maatschappelijke Discussie.

Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid

De BMD werd georganiseerd in opdracht van het ministerie van EZ door een onafhankelijke stuurgroep. De relatie tussen deze stuurgroep en de politiek-bestuurlijke context is vanaf het begin van de BMD problematisch geweest. Voor de start van de BMD gaf de premier aan twijfels te hebben over het nut van de BMD, tijdens de BMD maakte het kabinet al plannen voor de uitbreiding van kernenergie en na de BMD schoof premier Lubbers de resultaten terzijde.

Mede als gevolg van het feit dat er bij de regering weinig animo leek te bestaan voor de BMD, was ook de relatie tussen de stuurgroep en de maatschappelijke context lastig. Veel van de tegenstanders van kernenergie zagen de BMD als een manier van de regering om maatschappelijk draagvlak voor kernenergie te krijgen en deden zodoende niet mee aan de BMD. Niettemin kwam het idee voor de BMD voort uit de maatschappij (kerken, FNV en VNG), had deze de steun van de Tweede Kamer en waren er heel veel burgers en maatschappelijke organisaties bij betrokken. Een

van de sterke punten van de BMD was dat ze de voorstanders van hernieuwbare energie financieel ondersteunde om hun alternatieve energiescenario verder te onderbouwen. Zij kregen zodoende de mogelijkheid om hun kennisbasis op te bouwen en te versterken.

Energieakkoord voor duurzame groei

Het kabinet vroeg de SER om het participatietraject met betrekking tot een langjarig Energieakkoord te organiseren. De relatie tussen de SER en de politiek-bestuurlijke context is goed en helder. De SER bestaat al sinds 1950 en geeft adviezen aan de regering op het gebied van sociaaleconomische vraagstukken die door de regering zeer serieus genomen worden. Dat geldt ook voor het advies dat is weergegeven in het Energieakkoord. In het *Energierapport: Transitie naar duurzaam* (EZ 2016a) committeert het kabinet zich onder meer aan afspraken van het nationale Energieakkoord voor duurzame groei (SER 2013a).

Ook de relatie tussen SER en maatschappelijke context is helder. De SER kent een lange traditie en erkende status op het gebied van het tripartite overleg ten aanzien van sociaal-economische issues. Het gaat om onderhandelingsprocessen tussen werknemersorganisaties en vakbonden. Het Energieakkoord betreft de relatie economie en milieu. De SER heeft voor dit vraagstuk naast werknemersorganisaties en vakbonden ook voor extra maatschappelijke inbreng gezorgd; ze heeft ook grote natuur- en milieuorganisaties bij het overleg betrokken. Ook hebben de groene ondernemers een plek aan de vergadertafel gekregen.

In september 2013 is het Energieakkoord voor duurzame groei ondertekend door meer dan veertig organisaties, waaronder werkgeversorganisaties, vakbonden, energiebedrijven en natuur- en milieuorganisaties.

Klankbordgroep schaliegas

In het geval van schaliegas werd het dialoogproces door het ministerie van EZ begeleid. Het ministerie had daarmee een dubbelrol; dat van opdrachtgever tot de klankbordgroep en dat van organisator. Deze dubbelrol zorgde uiteraard voor een goede aansluiting bij de politiek-bestuurlijke context. Het onderzoek waartoe het ministerie opdracht gaf aan Witteveen+Bos, sloot direct aan bij de vraag van EZ, namelijk: kan schaliegas in Nederland veilig worden gewonnen?

De aansluiting van EZ in deze rollen bij de maatschappelijke context was echter problematisch. De klankbordgroep bekritiseerde de keuzen die EZ als organisator had gemaakt met betrekking tot de scope van het onderzoek, de uitvoerder van het onderzoek en de benoeming van de ‘onafhankelijk expert’ in de klankbordgroep. De klankbordgroep stelde vast dat de belangen van de uitvoerders van het onderzoek te veel verbonden waren met de belangen van de gasindustrie. Ook waren er binnen de klankbordgroep twijfels over zowel de deskundigheid als de onafhankelijkheid van de ‘onafhankelijke deskundige’ die door EZ was aangesteld. Ten slotte was de klankbordgroep van mening dat het onderzoek niet voldeed aan de wensen en zorgen die er in de maatschappij leefden. Het onderzoek leverde algemene informatie op over de veiligheid, maar geen locatie-specifieke informatie zoals decentrale overheden en waterbedrijven wensten. Ook pleitte de klankbordgroep voor een bredere aanpak, met aandacht voor de nut en noodzaak van schaliegaswinning in Nederland.

Dialoogtafel Groningen

De Dialoogtafel werd betaald door het ministerie van EZ, de provincie Groningen en de NAM. Doel van de Dialoogtafel was om deze actoren in gesprek te brengen met maatschappelijke actoren. De overheid plaatste de organisatie van de Dialoogtafel op afstand door deze in handen te geven van twee 'onafhankelijke' voorzitters, met veel politiek-bestuurlijke ervaring, die werden ondersteund door een staf met vier mensen. De rol van de voorzitters als organisatoren van de Dialoogtafel bleek voor zowel in relatie tot de maatschappelijke context als in de relatie tot de politiek-bestuurlijke context omstreden. Nog voor de start van de Dialoogtafel ontstond discussie over de sterke politieke kleur van de voorzitters, de vergoeding voor hun werk en het feit dat de benoeming van bovenaf was opgelegd. Tijdens de Dialoogtafel kregen de nationale overheid en de NAM het gevoel dat de organisator te veel de kant van de maatschappelijke partijen koos. In tegenstelling tot de overheid en de NAM beschikken maatschappelijke organisaties veelal niet over veel geld, tijd, mankracht en kennis. Volgens een voormalig staflid van de Dialoogtafel groeide vanuit dit besef al snel de praktijk "dat zowel voorzitters als staf Dialoogtafel de maatschappelijke organisaties gingen helpen. Al was het maar om de Tafel nog enigszins in balans te houden."[46] De overheid en de NAM bekritiseerden de organisator dat ze de maatschappelijke partijen te veel hielpen.

Gedragscode voor windenergie

De windenergiebranche NWEA heeft samen met natuur- en milieuorganisaties het initiatief genomen om een *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land* te ontwikkelen en heeft het participatieproces dat leidde tot die gedragscode zelf georganiseerd.

De relatie tussen de organisator en de politiek-bestuurlijke context was redelijk vrijblijvend. De nationale overheid juichte de totstandkoming van een gedragscode toe, maar ging niet mee in de vraag van de *ondertekenaars van de gedragscode om deze code bindend te verklaren voor de gehele sector. Wel ziet de overheid in de gedragscode een "goede aanzet om de maatschappelijke acceptatie van windparken te vergroten" en stelt ze dat* deze in lijn ligt met de voorgenomen nieuwe Omgevingswet. Ook betreurt de overheid het dat de NWEA-gedragscode bijvoorbeeld niet door de NLVOW en VEH is ondertekend.

De NWEA is een belangrijke stakeholder in de ontwikkeling van windenergie, en daarmee geen onafhankelijke organisator. De verhouding tussen de NWEA en NLVOW is spanningsvol omdat de NLVOW vindt dat de NWEA-gedragscode niet voldoende rekening houdt met de belangen van de omwonenden. Naast de NWEA hebben *Natuur & Milieu, Greenpeace Nederland en De Natuur- en Milieufederaties en ODE zich aan de NWEA-code gecommitteerd.* De NLVOW heeft een eigen gedragscode ontwikkeld en de VEH heeft zeven spelregels voor windenergie op land geformuleerd.

7.2.2 Afstemming organisator met politiek-bestuurlijke context

De cases tonen diverse relaties tussen organisator en politiek-bestuurlijke context. In vier van de vijf gevallen was het ministerie van EZ betrokken als opdrachtgever. Wanneer het ministerie van EZ

[46] Zie http://www.co2ntramine.nl/hoe-hans-alders-de-dialoogtafel-over-aardgas-opblies/

zelf de dialoog organiseert, zoals bij de Klankbordgroep schaliegas, is er geen afstemmingsprobleem tussen opdrachtgever en organisator. Bij de BMD en de Dialoogtafel werd gekozen voor een ‘onafhankelijke’ uitvoerder. In dat geval geeft de nationale overheid de regie uit handen en gaan allerlei onzekerheden spelen. Is de organisator echt onafhankelijk, wat zijn resultaten van de dialoog en wie krijgt het binnen de dialoog voor het zeggen?

Bij de Dialoogtafel kreeg de overheid het gevoel dat de Dialoogtafel hun gelegitimeerde rol in de besluitvorming overnam. De overheid kreeg zodoende het gevoel de regie te verliezen, stopte de financiering en bracht via het creëren van de Nationaal Coördinator Groningen de regie weer dichterbij. Bij de SER als organisator spelen bovenstaande onzekerheden minder. De relatie tussen de SER en het ministerie van EZ heeft een lange traditie. De SER is een stabiele vorm van horizontale samenwerking, die als een soort vertrouwde tussenpersoon functioneert tussen politiek-bestuur en maatschappij. Tegelijkertijd is het duidelijk dat het advies van de SER – de uitkomst van de dialoog – niet-bindend is. In het geval van de Gedragscode voor windenergie ten slotte, lag het initiatief bij de windenergiesector zelf. Het ministerie van EZ prijst deze activiteit en hoeft zich er ook niet direct aan te committeren. Het ministerie hoeft zich ook niet te verantwoorden voor de opzet van het proces en de uitkomst ervan.

7.2.3 Afstemming organisator met maatschappelijke context

De adequaatheid van maatschappelijke representatie is in alle cases punt van discussie. Een praktische vraag en tegelijkertijd een principieel punt is in hoeverre bepaalde maatschappelijke geluiden überhaupt georganiseerd zijn. En indien dat het geval is in hoeverre die groeperingen de capaciteit, de middelen en de kennisbasis hebben om te participeren. Bij de Klankbordgroep schaliegas zat het ministerie van EZ als organisator te dicht op het beleid, waardoor ze door maatschappelijke actoren niet als onafhankelijk werd gezien. Hoewel in de klankbordgroep de maatschappelijke representatie goed geregeld was, was er te weinig ruimte voor de inbreng vanuit de maatschappij.

Daarnaast is empowerment soms nodig om stappen te zetten; binnen het Energieakkoord werd plaats ingeruimd voor groene ondernemers; binnen de Dialoogtafel Groningen was er een zekere mate van ondersteuning beschikbaar voor maatschappelijke groepen; bij de BMD kregen voorstanders van energiebesparing en hernieuwbare energie geld om hun kennisbasis te versterken.

Zelfs in het geval de organisator door maatschappelijke partijen als zeer betrouwbaar gezien worden, zullen niet alle maatschappelijke groepen betrokken willen worden bij de dialoog. Schokkend Groningen wilde bijvoorbeeld niet deelnemen aan de Dialoogtafel omdat ze niet wilde praten, maar strijden voor concrete acties op de korte termijn.

Ten slotte kent iedere representatie zijn beperking. Het initiatief van NWEA weerspiegelt een overeenkomst tussen de windenergiesector en de natuur- en milieubeweging. De inbreng van de belangen van omwonenden, zoals verwoord door de NLVOW en de VEH, maken echter geen deel uit van die gedragscode.

7.2.4 Capaciteit en ervaring organisator

De SER is een organisatie met veel ervaring, reputatie en expertise op het gebied van het organiseren van onderhandelingsprocessen tussen stakeholders. Het Energieakkoord was voor de SER enerzijds een avontuur, maar anderzijds een proces als alle andere.

Voor de andere organisatoren geldt dat niet. Bij de BMD en de Dialoogtafel betreft het respectievelijk een ad-hoc stuurgroep bestaande uit wetenschappers en politici, en twee oud-bestuurders. Hoewel bij het samenstellen daarvan wordt gelet op politiek-bestuurlijke en/of wetenschappelijke statuur, bezitten dergelijke mensen van naam en faam niet per se (en zelfs vaak niet) kennis over het organiseren van participatieve trajecten. Dit geldt evengoed voor de NWEA en het ministerie van EZ zelf. Basale beginnersfouten – het naar voren schuiven van een klimaatscepticus als onafhankelijk expert in het schaliegasdossier – zijn snel gemaakt en lastig te herstellen. Voor al doende leren is veelal geen tijd en liggen de zaken maatschappelijk vaak te gevoelig.[47]

7.3 Vormgeving van het participatief traject

De vormgeving van het participatieproces bepaalt op welke wijze politiek-bestuurlijke en maatschappelijke actoren met elkaar interacteren en waarover. In deze paragraaf zetten we op een rij hoe in de cases die we hebben onderzocht het proces van participatie is vormgegeven. We kijken eerst naar doelstelling, inhoud, proces en spelregels en daarna naar de deelnemers (zie ook Kader 7.1).

Kader 7.1: Spelregels voor publieksparticipatie volgens burgers (Vries et al. 2015, 22-23)

Bij het uitwerken van het Nationaal Programma voor besluitvorming over radioactief afval heeft de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) het Rathenau Instituut gevraagd om een visie te formuleren op publieksparticipatie over het langdurig beheer van radioactief afval. Om tot een goed onderbouwde visie te komen, zijn onder meer focusgroepen met burgers georganiseerd. De deelnemers aan de focusgroepen hebben een helder beeld van de spelregels voor participatie bij het langdurig beheer van radioactief afval:

- Er is weinig bereidheid om deel te nemen als de urgentie van de problematiek niet duidelijk is.
- Het onderwerp waarover publieksparticipatie gaat, moet helder en afgebakend zijn.
- Open en transparante communicatie over het participatietraject (inhoud en proces) en

[47] Ook op lokaal bestuurlijk niveau kan er gebrek zijn aan expertise op het gebied van het vormgeven van horizontale vormen van bestuur. Uit de evaluatie van de gedragscode voor windenergie op land blijkt bijvoorbeeld dat met name kleinere gemeenten het ontbreekt aan capaciteit en kennis over invulling te geven aan participatietrajecten bij windenergie (Rijn et al. 2016).

de resultaten van publieksparticipatie zijn belangrijk.
- Participanten moeten vrijwillig kunnen deelnemen aan publieksparticipatie en deelname moet laagdrempelig zijn (bijvoorbeeld qua locatie en tijdstip).
- Vertrouwen van de participanten in het proces van publieksparticipatie is noodzakelijk.
- Publieksparticipatie moet niet ‘voor de bühne’ zijn en mag geen legitimatie zijn voor een reeds voorgenomen besluit: deelnemers vinden het belangrijk dat er nog iets te beslissen valt.
- Om zinvol deel te nemen aan publieksparticipatie, is inhoudelijke en begrijpelijke informatie richting de participanten essentieel.

7.3.1 Doel, inhoud, proces en spelregels

De doelstelling, de inhoudelijke agenda, het proces van participatie en de spelregels van het interactieproces vormen de vier pijlers van het participatietraject. De cases laten zien dat hierover discussie kan ontstaan en dat de mate waarin over deze pijlers helderheid wordt geschapen of gecommuniceerd sterk kan verschillen.

Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid

Het doel van de BMD is de bevolking op basis van zo volledig mogelijke, en op betrouwbaarheid getoetste, informatie bij de meningsvorming over de energieproblematiek (en het kernenergievraagstuk in het bijzonder) te betrekken ten behoeve van een verantwoorde besluitvorming door Regering en parlement daarna” (Van Aardenne 1979, p. 2).

De Algemene Energieraad (AER) adviseerde over de opzet van de BMD. In lijn met dat advies werd de BMD, na een gedegen voorbereiding, georganiseerd in twee fasen: 1) een informatiefase waarin argumenten en kennis werden verzameld om tot scenario’s te komen en 2) een discussiefase waarin de scenario’s met het brede publiek werden besproken. In beide fasen werd geprobeerd om via dagbladen transparant te communiceren over het proces.

De uitvoering van BMD kende echter ook ‘ondoorgrondelijke’ elementen die zeer lastig te communiceren zijn, zoals de wijze waarop de scenario’s en 5 centrale vragen voor de discussiefase tot stand kwamen. Die 5 vragen waren bijvoorbeeld gedestilleerd uit 400 vragen die weer geselecteerd waren uit bijna 14.000 inzendingen. Hoe die selectie plaatsvond, is nooit duidelijk geworden. Ook was er gebrek aan transparantie over het geld dat beschikbaar werd gesteld voor deelname aan de BMD, met als doel aanwezige verschillen in kennis en kunde op te heffen.

Energieakkoord voor duurzame groei

Het doel van het Energieakkoord was om te komen tot een gedragen akkoord met afgevaardigden van de regering, werkgevers- en werknemersorganisaties, natuur- en milieuorganisaties en andere

relevante maatschappelijke stakeholders. Het doel van het akkoord is een betaalbare en schone energievoorziening, in combinatie met werkgelegenheid en economische kansen in nieuwe schone technologie.

Bij de totstandkoming van het Energieakkoord was er weinig discussie over de inhoudelijke agenda. Bij het Energieakkoord gingen de verschillende onderhandelingsrondes over vier onderwerpen, die gebaseerd waren op het regeerakkoord: 1) gebouwde omgeving en decentrale duurzame energieopwekking, 2) Industrie, grootschalige energieopwekking en het Emissions Trading System , 3) Commercialisatie innovatie van schone energie technologieën, en 4) mobiliteit en transport.. Daarnaast keek een speciale commissie naar de financiering van duurzame energieprojecten. De onderhandelingen over de vier onderwerpen ging via vier ‘overlegtafels’, met elk een tafelvoorzitter. Er was hier zodoende sprake van duidelijk en inhoudelijk afgebakende (*issue-based*) participatieclusters.

Het Energieakkoord kwam tot stand via een duidelijk vormgegeven proces, met een vaste doorlooptijd en een duidelijke voorwaarde voor afronding van het proces. De gesprekspartners spraken tevens af dat er vertrouwelijk met de onderhandelingen zou worden omgegaan en dat alleen de SER over de voortgang van het proces zou communiceren richting de buitenwereld. Tot slot werd er aandacht besteed aan het borgen van de resultaten en het bewaken van de voortgang van het Energieakkoord, door het opstellen van een borgingscommissie.

Klankbordgroep schaliegas

Het doel van de interactie met stakeholders die rondom het onderzoek naar mogelijke risico’s en gevolgen van schaliegaswinning werd geïnitieerd was om de omgeving te betrekken bij dit onderzoek. Dat gebeurde o.a. door vragen en zorgen te inventariseren.

De Klankbordgroep schaliegas was in principe een helder en overzichtelijk participatieproces: eerst een uitgebreid maatschappelijke consultatieproces en daarna klankbordgroepbijeenkomsten. Toch bestonden er vanaf het begin verschillende verwachtingen over de rol en impact van dat proces. De klankbordgroep had flinke kritiek op de enge scope van het onderzoek dat door EZ was geïnitieerd en vroeg aandacht voor relevante maatschappelijke thema’s, zoals nut en noodzaak en locatie-specifieke risico’s van schaliegaswinning. Deze inbreng heeft echter weinig veranderd aan de reikwijdte van het onderzoek. Het ministerie was van mening dat dit buiten de scope van het onderzoek viel.

Aan het einde van het onderzoek kregen de leden van de klankbordgroep het gevoel dat ze niet serieus werden genomen door het ministerie. Bij de eerste bijeenkomst was afgesproken dat al het besprokene in principe openbaar zou zijn, tenzij door iemand om vertrouwelijkheid verzocht werd. In de afrondende fase van het onderzoek wenste de minister van EZ vertrouwelijkheid zodat hij het eindrapport van een bestuurlijke reactie kon voorzien. De klankbordgroep zou enkel toelichting krijgen op de eindresultaten van het onderzoek en geen mogelijkheid meer krijgen voor een inhoudelijke inbreng. Hoewel het voorstel van de minister in principe volgens de spelregels van het participatieproces was verlopen, waren diverse deelnemers het hier niet mee eens. Door een opeenstapeling van onenigheden stapten de provincies en gemeenten uit de Klankbordgroep.

Transparantie over de spelregels en het proces is dus geen garantie voor een geslaagd participatieproces.

Dialoogtafel Groningen

Het doel van de Dialoogtafel was om de vertrouwensbreuk tussen de betrokken partijen te herstellen door bewoners, bedrijven en lokale bestuurders in het aardbevingsgebied te betrekken om breed gedragen maatregelen tot stand te laten komen, die de negatieve effecten van gaswinning in Noord-Oost Groningen zouden kunnen compenseren.

Ook bij de Dialoogtafel was de inhoudelijke agenda helder. Bij de start van de Dialoogtafel werden de onderwerpen voor de agenda geïnventariseerd. Het bestuursakkoord vormde de basis om na te denken over de agenda. Terugkerende thema's die besproken werden tijdens de bijeenkomsten zijn schadeherstel, waardevermeerdering, leefbaarheid, veiligheid en de beïnvloeding van woning- en arbeidsmarkt.
Er was een agendacommissie voor het opstellen van de langetermijnagenda van de Dialoogtafel. De genoemde thema's van de Dialoogtafel werden besproken in de stuurgroep Leefbaarheid en Drieslag. Daarnaast werd een Technische Tafel opgericht om technisch advies te geven aan de Dialoogtafel. Vanaf de start van de Dialoogtafel bestond onder de deelnemers wel verschil van inzicht over de exacte functie en rol ervan. Ook waren voorafgaand aan de start van het proces geen duidelijke afspraken gemaakt en vastgelegd over de doelstelling en taak van de Dialoogtafel.

7.3.2 Deelnemers

Zonder deelnemers is er geen participatief traject mogelijk. Hieronder zoomen we in op twee belangrijke elementen die op dit gebied spelen: representatie en het vermogen om deel te nemen. Bij representatie gaat het om de vraag wie er meedoen en in hoeverre de participanten een goede afspiegeling vormen van de belangen en visies die er in politiek-bestuur en maatschappij leven. Vaak wordt gesteld dat een goede representatie de legitimiteit van een participatieproces verhoogt. Bij het vermogen (in het Engels: *capability*) om deel te nemen, gaat het ten eerste om de vraag in hoeverre actoren beschikken over de juiste middelen – tijd, geld, kennis en vaardigheden – om op een adequate manier deel te nemen aan een bepaald participatieproces. Daarnaast gaat het om de vraag of/en in hoeverre diverse deelnemers over gelijke middelen beschikken; is er sprake van gelijkheid of ongelijkheid?

Representatie

Er kunnen diverse typen actoren aan de dialoogprocessen meedoen: bestuurders, politici, burgers, wetenschappers, ngo's, bedrijven et cetera. De cases laten zien dat er grenzen zijn aan de diversiteit van partijen die meedoen aan een participatietraject. Enerzijds kan dat aan de keuze liggen van de organisator. De SER koos er bijvoorbeeld voor om maatschappelijke organisaties en bedrijven uit te nodigen die zich inzetten voor duurzame energie. De NWEA nodigde de NLVOW in het proces uit om op de gedragscode windenergie te reageren maar beide partijen kwamen niet tot overeenstemming. De BMD richtte zich deels op het betrekken van individuele burgers. De andere trajecten richtten zich met name op het betrekken van experts en maatschappelijke organisaties. Hierbij speelt ook de vraag wie welke belangen kan vertegenwoordigen in het geval bepaalde

belangen nog niet georganiseerd zijn. Bij de Dialoogtafel vertegenwoordigde de burgemeester van Loppersum bijvoorbeeld alle betrokken gemeenten en twee waterschappen.

Anderzijds zijn maatschappelijke partijen vrij om niet deel te nemen aan een participatief traject. Radicale activisten en tegenstanders van kernenergie deden over het algemeen niet mee aan de BMD. Ze vonden de BMD een ‘praatshow’ en besteedden hun aandacht liever aan het organiseren van lokaal verzet (Bakker 1983). Schokkend Groningen besloot niet deel te nemen aan de Dialoogtafel, omdat ze geen vertrouwen had in dat proces. Zij kozen voor concrete acties op de kortere termijn. Gemeenten die deelnamen aan de Dialoogtafel kozen er op een gegeven moment voor om zelden het woord te voeren omdat ze het belang van de dialoog steeds minder zagen, aangezien ze reeds buiten de Dialoogtafel in gesprek waren met de NAM en onttrokken zich zo *de facto* aan de dialoog.

Vermogen om deel te nemen

Met name bij de BMD en de Dialoogtafel speelde de vraag of/en in hoeverre diverse deelnemers over gelijke middelen beschikken om op een zinvolle manier deel te nemen aan de dialoog op diverse manieren een rol. De Dialoogtafel toont dat er tussen de akkoordpartijen (overheden en NAM) en de maatschappelijke deelnemers grote verschillen bestonden in toegang tot informatie, financiële middelen en ervaring op bestuurlijk vlak. Hier geldt het bekende adagium: kennis is macht. Er bestond in dit geval een grote ongelijkheid in het vermogen om deel te nemen aan de Dialoogtafel. Met name het vermogen om te communiceren met de achterban was voor diverse kleine maatschappelijke organisaties beperkt. De voorzitters en de staf van de Dialoogtafel vonden het billijk om deze machtsongelijkheid enigszins te compenseren. De organisator van de Dialoogtafel had daar echter zelf te weinig capaciteit voor. Bovendien bekritiseerden de grote professionele organisaties, zoals de NAM en de provincie, het feit dat de organisator hulp bood aan de kleine maatschappelijke organisaties.

Bij de BMD kregen diverse organisaties een financiële compensatie om gelijkwaardig deel te kunnen nemen en discussieavonden te organiseren. Critici stelden dat ngo’s minder compensatie kregen dan sommige bedrijven of overheidsinstellingen. Voorafgaand aan en los van de BMD waren er reeds twee energiescenario’s in de maak. Het ministerie van EZ werkte aan een referentiescenario, waarin werd uitgegaan van ongewijzigd beleid. Daarnaast werkte het Centrum voor Energiebesparing (CE) aan een alternatief scenario, waarin meer aandacht was voor energiebesparing en hernieuwbare bronnen. CE wilde met dit scenario de haalbaarheid van een alternatieve energievisie laten zien. De stuurgroep van de BMD gaf CE geld om dit zogenaamde ‘vergeten scenario’ in het kader van de BMD verder uit te werken. De BMD stimuleerde daarmee de opbouw van alternatieve kennis en maakte het daarmee tevens mogelijk dat op een meer gelijkwaardige manier tijdens de tweede fase van de BMD over zowel het referentiescenario van EZ als het scenario van CE gesproken kon worden. En interessant genoeg is de huidige notie van energietransitie direct schatplichtig aan dat scenario.

7.4 Elf lessen voor een goede Energiedialoog

Op basis van de analyses in de drie voorgaande paragrafen, formuleren we in deze slotparagraaf elf lessen die de overheid kan gebruiken voor de Energiedialoog die zij van plan is te voeren in 2016. Deze lessen zijn opnieuw gegroepeerd aan de hand van de drie dimensies van het onderzoeksraamwerk: de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context, de organisator en de vormgeving van het participatieproces.

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

1. Maak de urgentie van de energietransitie voor Nederland helder

Als initiatiefnemer van de Energiedialoog dient de overheid helder te maken wat de urgentie van de energietransitie is voor Nederland. Als de urgentie van de problematiek duidelijk is, zullen mensen bereid zijn om deel te nemen aan de Energiedialoog.

In tegenstelling tot de BMD en de strijd rondom kernenergie ziet het Nederlandse publiek de energietransitie nog niet als een urgente kwestie. Als de urgentie van een problematiek niet duidelijk is, zullen burgers weinig bereid zijn om deel te nemen aan een dialoog daarover. Daarom is van belang dat het ministerie van EZ voorafgaande aan de Energiedialoog helder maakt wat de maatschappelijke urgentie is van het energietransitievraagstuk voor Nederland.

Dat zou niet moeilijk moeten zijn omdat de uitdagingen groot zijn; het klimaatprobleem, de miljardeninkomsten uit de aardgaswinning die de komende twee decennia geleidelijk zullen wegvallen, duurzame energie, die langzaam van de grond komt en tegen maatschappelijke weerstand aanloopt en de gewenste transitie van de Rotterdamse haven. Het probleem is echter dat de overheid al jaren in vrij bedekte termen over de energietransitie spreekt. Het wordt daarom tijd voor het ministerie van EZ om open te communiceren en de urgentie van de energietransitie richting de burger te verhelderen.

2. Neem de doelstellingen van het Energierapport *Transitie naar duurzaam* als startpunt, maar durf deze ook ter discussie te stellen

De centrale doelstelling van het Energierapport is om in 2050 te komen tot een CO_2-arme energievoorziening, die veilig, betrouwbaar en betaalbaar is en kansen biedt aan het innoverende bedrijfsleven. De Energiedialoog zal gaan over de vraag hoe dat te bereiken. Discussie over de precieze inhoud van deze doelstellingen is wenselijk.

Het *Energierapport: Transitie naar duurzaam* vormt het democratisch en politiek-bestuurlijk gelegitimeerde startpunt van de te voeren Energiedialoog. De doelstellingen schoon, betrouwbaar, betaalbaar en ruimtelijk inpasbaar zijn al lange tijd de beleidsuitgangspunten en worden maatschappelijk breed ondersteund. In het Energierapport verwoordt het kabinet drie randvoorwaarden voor de CO_2-arme energievoorziening in 2050: veiligheid, zekerheid en

betaalbaarheid. Er is echter discussie mogelijk over de vraag wat CO_2-arm, veilig, betrouwbaar en betaalbaar inhoudt en welke innovaties hiervoor nagestreefd dienen te worden. Het is wenselijk dat de Energiedialoog ruimte biedt voor het debat over de precieze inhoud van de genoemde doelstellingen.

3. Stel rol nationale overheid ter discussie

De energietransitie is naast een technologische, economische, maatschappelijke transitie ook een bestuurlijke transitie. Stel daarom de eigen rol – de wijze waarop de nationale overheid interacteert met lagere overheden en de samenleving – ter discussie.

Het ministerie van EZ hoopt dat de Energiedialoog zal bijdragen aan bewustwording, kennis van en maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie. Het is daarbij van belang dat de Energiedialoog niet alleen gaat over het informeren van burgers over de noodzaak van energietransitie (zie les 1). Het ministerie van EZ dient de Energiedialoog eerder als een gezamenlijke zoektocht te positioneren naar de maatschappelijk gewenste energietransitie en haar eigen rol daarin te bezien. De energietransitie vraagt namelijk niet alleen om technische, economische en maatschappelijke vernieuwing, maar ook om bestuurlijke innovatie.

Onze studie laat zien dat gebrek aan draagvlak vaak veroorzaakt wordt door de manier waarop de nationale overheid interacteert met lagere overheden en de samenleving. Overheden missen vaak de gevoeligheid om tijdig maatschappelijk verzet in te schatten en daarover ook tijdig het gesprek met de samenleving aan te gaan. De Energiedialoog zelf is een voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing; ze is deels een zoektocht naar nieuwe, gewenste afstemmingsmechanismen tussen de overheid en maatschappij, en tussen de nationale overheid en provincies en gemeenten. Door dit helder te maken, laat de nationale overheid zien dat ze ook haar eigen rol in de energietransitie ter discussie stelt.

4. Neem de uitkomst van de Energiedialoog serieus

Maak helder dat het advies dat voortkomt uit de Energiedialoog niet-bindend is, maar zeer serieus genomen wordt. Spreek als overheid eigen wensen en verwachtingen uit ten aanzien van de resultaten van de Energiedialoog voor de besluitvorming.

De nationale overheid heeft haar eigen politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. De uitkomst van een participatieproces kan daarom niet-bindend zijn voor de overheid of het parlement. Het organiseren van een Energiedialoog is voor politiek-bestuur echter geen vrijblijvende exercitie. Aangezien het ministerie van EZ een appel doet op maatschappelijke partijen, mogen deze partijen verwachten dat hun inbreng serieus genomen wordt. Dat kan door van tevoren duidelijk te maken welke wensen en verwachtingen de overheid ook zelf heeft ten aanzien van de resultaten van de Energiedialoog en hoe de overheid zich zal verantwoorden over het al dan niet gebruiken van de resultaten van de dialoog.

Organisator

5. Zorg voor onafhankelijke en betrouwbare organisator(en)

De organisator(en) moet(en) onafhankelijk van de opdrachtgever kunnen opereren, en vertrouwen genieten vanuit politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context.

De organisator speelt een sleutelrol bij de opzet en het verloop van een participatietraject. Als de organisator niet onafhankelijk van de politiek-bestuurlijke opdrachtgever kan opereren, kan de afstemming tussen de organisator en de maatschappelijke context problematisch worden. De overheid moet vertrouwen hebben dat zij de regie kan loslaten. Dat lukt eerder als de organisator vertrouwen geniet van de overheid en heeft bewezen goed gevoel te hebben voor de politiek-bestuurlijke context. Omdat bij een publiek participatieproces ook maatschappelijke actoren hun lot in de handen van de organisator leggen, is het van belang dat de organisator ook vertrouwen geniet en als onafhankelijke partij wordt ervaren vanuit de maatschappelijke context.

6. Zorg voor vakkennis over participatie

De organisator(en) moet(en) expertise en ervaring bezitten op het gebied van het organiseren van publieke participatieprocessen rondom complexe controversiële politiek-bestuurlijke en maatschappelijke onderwerpen.

Het organiseren van participatieprocessen is een vak. Daarom heeft de organisator bewezen expertise nodig voor het uitvoeren van participatieprocessen rondom complexe controversiële politiek-bestuurlijke en maatschappelijke onderwerpen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het herkennen van politiek-maatschappelijke gevoeligheden, methodologische kennis en ervaring met het vormgeven, organiseren en begeleiden van participatieve processen.

Vormgeving van participatie

7. Verhelder gezamenlijk voorafgaand aan Energiedialoog doel, inhoud, proces en spelregels

Maak onder leiding van de organisator aan het begin van de Energiedialoog in gezamenlijkheid heldere afspraken over de vormgeving ervan (doel, inhoudelijke agenda, interactieve proces, spelregels). Bouw ook tijdens de Energiedialoog ruimte in voor regelmatige reflectie en discussie over de vormgeving en pas deze zo nodig aan.

Om te komen tot een Energiedialoog die maatschappelijk geaccepteerd wordt, is het van belang om eerst de discussie te voeren over de vormgeving van de Energiedialoog. Voor die discussie dient genoeg tijd genomen te worden. Voor reflectie op en discussie over deze zaken is ook tijdens de Energiedialoog steeds ruimte nodig. Om de discussie te structureren is het behulpzaam om in interactie met de samenleving relevante centrale thema’s te kiezen. Per thema kan de opzet van de dialoog op maat gemaakt worden; opzet van de dialoog en deelnemers kunnen per thema anders zijn. Ook is het goed om voort te bouwen op bestaande discussies.

8. Communiceer open en transparant met de buitenwereld

Zowel de overheid (als initiatiefnemer) als de organisator dienen gedurende het proces open en transparant te communiceren over de Energiedialoog.

Keuzes over de vormgeving van de Energiedialoog worden vaak in kleine kring gemaakt. Het is belangrijk om keuzes aangaande doel, inhoud, proces en spelregels in brede kring te verantwoorden. ‘Ondoorgrondelijke’ keuzeprocessen kunnen namelijk tot veel discussie leiden. Het is daarom van belang om te zorgen voor heldere keuzeprocessen waarover goed gecommuniceerd kan worden. Ook over de resultaten van publieksparticipatie en hoe die zijn bereikt dient transparant gecommuniceerd te worden.

9. Heb aandacht voor representatie en ondersteuning van deelnemers om te participeren

Maak binnen de Energiedialoog afspraken over representatie en ondersteuning van deelnemers om te participeren. Maak de middelen vrij om waar nodig minder vermogende groepen te ondersteunen.

Vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit en procedurele eerlijkheid is het van belang dat de Energiedialoog aandacht heeft voor een brede maatschappelijke representatie en het vermogen van alle belanghebbenden om te participeren. Het energieveld kent veel machtige spelers. Vanuit het oogpunt van gelijkheid is ondersteuning van minder machtige groepen legitiem en vanuit het oogpunt van representatie zelfs noodzakelijk. Selectie en ondersteuning van deelnemers zijn gevoelige kwesties en hoe daarmee om te gaan, maakt onderdeel uit van de discussie. Het is verstandig daar gezamenlijk spelregels voor op te stellen (zie ook les 7).

10. Heb aandacht voor kennisopbouw

Ontwerp de Energiedialoog niet slechts vanuit het perspectief van discussie, maar als een kennis- en leerproces, dat vorm krijgt door middel van een wisselwerking tussen kennisopbouw en discussie.

Een goede discussie ontstaat niet simpelweg door mensen bij elkaar te brengen. Inhoudelijke voorbereiding is cruciaal en vereist veelal onderzoek. Een discussie levert vervolgens vaak vragen op die om verder onderzoek vragen. Een Energiedialoog is daarom niet slechts een verzameling van debatten, maar vereist een goed doordachte wisselwerking tussen dialoog en kennisopbouw. De ontwerpopgave is om die wisselwerking op een productieve manier vorm te geven en onderzoek te kunnen doen.

11. Stel tijdig een borgingscommissie in die toeziet op de uitvoering van de resultaten

Denk voorafgaand aan de Energiedialoog na over de borging van de resultaten die hieruit voortkomen. Stel tijdig een onafhankelijke borgingscommissie in die toeziet op de uitvoering van resultaten.

Gelet op de urgentie van het energietransitievraagstuk verdient de Energiedialoog een onafhankelijke borgingscommissie die toeziet op de uitvoering van resultaten. De uitkomsten van de Energiedialoog kunnen niet-bindend zijn voor politiek en bestuur. Met de instelling van een borgingscommissie geeft de overheid wel het signaal af dat ze de Energiedialoog zeer serieus neemt.

Bibliografie

Algemene Energieraad (AER) (1978). *Advies van de voorlopige Algemene Energieraad inzake een brede maatschappelijke diskussie over (kern)energie. Uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken d.d. 7 juni 1978*. Den Haag: AER.

Agentschap NL (2011). *Participatiemodellen voor de realisatie van windenergie op land. Een handreiking voor bewoners, lokale ondernemers, gemeenten en investeerders*. Utrecht: Agentschap NL.

Agt, D. van (1980). 'Zelf ben ik allang overtuigd van het nut van kernenergie, maar in Nederland is eerst een Brede Maatschappelijke Discussie nodig om dit het volk in te prenten'. In: *Trouw*, 14 juni 1980.

Bakker, J. (1983). 'De BMD-praatshow doorgelicht'. In: *Onderstroom* 7, nr. 2, p. 11.

Blankesteijn M., G. Munnichs & L. van Drooge (2014). *Wetenschap als strijdtoneel. Publieke controversen rond wetenschap en beleid*. Den Haag: Rathenau Instituut.

'Bodembeweging niet in gasberaad'. In: *Dagblad van het Noorden*, 24 oktober 2015 (*Dagblad van het Noorden* 2015b). http://www.dvhn.nl/groningen/Bodembeweging-niet-in-gasberaad-21058464.html

Bok, P. de, L. Wouda & A. Steenbrink (1983) *Achter de coulissen van de praatshow: Geschiedenis en bedoelingen van de BMD*. Amsterdam: SOMSO.

Bosch & Van Rijn (2015). 'Goede statistiek voor windenergie. 2015 recordjaar voor windenergie'. http://boschenvanrijn.nl/nieuws/goede-statistiek-voor-windenergie

Brons, E. & H. Damveld, 'Aardgaswinning en aardbevingen zijn te belangrijk om aan deskundigen over te laten. Open brief aardgasdialoog'. Groningen, 28 november 2013. http://www.co2ntramine.nl/aardgaswinning-en-aardbevingen-zijn-te-belangrijk-om-aan-deskundigen-over-te-laten/

Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen (2013). Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen. Groningen: Commissie Duurzame Toekomst Noord-Oost Groningen.

Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie MER), 'Persbericht: Tussenadvies effectstudie schaliegas. Breder onderzoek schaliegas nodig', 1 juli 2013. http://api.commissiemer.nl/docs/mer/p00/p0023/persbericht_schaliegas.pdf

Damveld, H., ‘Hoe Hans Alders de dialoogtafel over aardgas opblies’, 17 december 2015. http://www.co2ntramine.nl/hoe-hans-alders-de-dialoogtafel-over-aardgas-opblies/

‘De Dialoogtafel is nooit serieus genomen’. In: *Dagblad van het Noorden*, 2 september 2015 (*Dagblad van het Noorden* 2015a). http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/de-dialoogtafel-is-nooit-serieus-genomen-12979473.html

Department of Energy & Climate Change (2014). *Fracking UK shale: understanding earthquake risk*. London: Department of Energy & Climate Change

Dignum, M., A. Correljé, E. Cuppen, U. Pesch, B. Taebi (2015). Contested Technologies and Design for Values: The Case of Shale Gas. Springer: Science and Engineering Ethics. 25 juli 2015.

ECN, PBL, CBS & RVO (2015). *Nationale Energieverkenning 2015*. Petten: Energie Onderzoekcentrum Nederland.

Ellenbroek, E., ‘Jacques Wallage: Het gasoverleg mislukt’. In: *Trouw*, 10 september 2015.

Est, R. van, J. Ganzevles & P. Messer (red.) (2011). *Het Bericht: Energie in 2030. Dwarse burgers en pijnlijke keuzes.* Den Haag: Rathenau Instituut.

Ensoc (2014). ‘Energiebedrijven weigeren afspraken over biomassa’. Energy society online. 18 december 2014

Ganzevles, J. & R. van Est (red.) (2011). *Energie in 2030. Maatschappelijke keuzes van nu*. Boxtel: Æneas.

Geel, P. & J. Wallage (2014). *“Aan tafel!” Een verkenning naar de mogelijkheid om in het aardbevingsgebied in Noordoost Groningen een dialoogtafel op te zetten*.

Hagendijk, R. & A. Terpstra (2004). *Technology, risk and democracy: the Dutch nuclear energy debate (1981-1984)*. STAGE (Science, technology and governance in Europe), discussion paper 12.

Hajer, M. & G. Houterman (1985). ‘Energiebeleid en democratisering’. In: *Intermediair* 21, nr. 29.

Hajer M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

‘Het ware debat heeft al plaatsgevonden’. In: *Trouw*, 5 juni 2005. http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1719348/2005/07/05/Het-ware-debat-heeft-al-plaatsgevonden.dhtml

Janssen, M., ‘Jacques Wallage en Pieter van Geel kwartiermakers aardbevingsgebied’. In: *Noorderkrant*, 7 november 2013.

‘Kamer steunt motie tegen schaliegas’. Binnenlands Bestuur, 9 december 2014. http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/kamer-steunt-motie-tegen-schaliegas.9455274.lynkx. Geraadpleegd op 7 december 2015.

Kamerstukken II 1978/79, 15 100, nr. 18.

Kamerstukken II 2010/11, 31 239, nr. 109.

Kamerstukken II 2010/11, 28 982, nr. 127.

Kamerstukken II 2010/11, 32 849, nr. 7.

Kamerstukken II 2013/14, 28 982, nr. 135.

Kamerstukken II 2013/14, 33 612, nr. 31.

Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 94.

Kamerstukken II 2015/16, 34 199, nr. A.

Kleijne, I., ‘Doordrukken “niet de bedoeling”, maar kan wel met nieuwe Rijkscoördinatieregeling’. *Energeia*, 27 februari 2009. http://energeia.nl/nieuws/2009/02/27/doordrukken-niet-de-bedoeling-maar-kan-wel-met-nieuwe-rijkscoordinatieregeling

Koers, A., ‘Die omwonenden liggen nog steeds dwars’. NLVOW.nl, 14 oktober 2015. http://nlvow.nl/dwarse-omwonenden/

Metze, T. (2014a) Fracking the debate: Frame Shifts and Boundary Work in Dutch Decision Making on Shale Gas. In: *Journal of Environmental Policy and Planning*

Metze, T. (2014b). What the frack? Politiserende deliberatie in de besluitvorming over schaliegas. In: Bestuurskunde 2014 (23) 2.

Michels, A.M.B. & A.J. Meijer (2003). ‘Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording’. In: *Bestuurswetenschappen* 57, nr. 4, pp. 329-347.

Milieudefensie (2013). *Review schaliegasrapport Witteveen+Bos. Inhoudelijke review van het rapport ‘Aanvullend onderzoek naar mogelijke risico’s en gevolgen van de opsporing en winning van schalie- en steenkoolgas in Nederland’ van ingenieursbureau Witteveen+Bos*. https://milieudefensie.nl/publicaties/factsheets/milieudefensie-review-schaliegasrapport-witteveen-bos

Milieudefensie (2014). *Factsheet schaliegasvrije provincies en gemeenten in Nederland*. https://milieudefensie.nl/publicaties/factsheets/factsheet-schaliegasvrije-gemeenten/view

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2002). *Energierapport 2002: Investeren in energie, keuzes voor de toekomst.* Den Haag: EZ.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2011). ‘Reactie op uw brief aangaande schaliegas’. Den Haag, 20 juni 2011. ETM/EM / 11091817.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2012). ‘Aanbieding onderzoeksvragen schalie- en steenkoolgas’. Den Haag, 19 juni 2012. DGETM-EM / 12071140

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2013a). ‘Gaswinning Groningen-veld’. Den Haag, 25 januari 2013. DGETM-EM / 13010946.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2013b). ‘Gunning aanbesteding schaliegas onderzoek’. Den Haag, 11 maart 2013. DGETM-EM / 12383090.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2013c). ‘Klankbordgroep in relatie tot het schaliegasonderzoek’. Den Haag, 28 juni 2013. DGETM-EM / 13113624.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2013d). ‘Schaliegas: resultaten onderzoek en verdere voortgang’. Den Haag, 26 augustus 2013. DGETM-EM / 13125938.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2014a). ‘Gaswinning in Groningen’. Den Haag, 17 januari 2014. DGETM / 14008697.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2014b). *Vertrouwen op herstel en herstel van vertrouwen*. Loppersum, 17 januari 2014.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2014c). ‘Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Betreft: Gedragscode draagvlak en participatie wind op land’. Den Haag, 7 november 2014. DGETM-ED / 14147845.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2014d). ‘Opdrachtverlening ten behoeve van planMER schaliegas’. Den Haag, 13 januari 2014. DGETM-EM / 14005155.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2014e). ‘Moties VAO windenergie op land op 24 april’. Den Haag, 20 mei 2014. DGETM-ED / 1408148.

Ministerie van Economische Zaken (2014f). Gedragscode draagvlak en participatie wind op land. Den Haag. 7 november 2014. DGETM-ED / 14147845

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) & Ministerie van Economische Zaken (EZ) (I&M & EZ 2014). Infoblad Structuurvisie Ondergrond. Den Haag: I&M & EZ.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015a). ‘Besluit Gaswinning Groningen in 2015’. DGTEM / 15086391.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015b). ‘Kabinetsreactie op OVV-rapport Aardbevingsrisico’s in Groningen’. DGETM-EM / 15042999.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015c). ‘Schaliegas’. DGETM-EM / 15076002.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015d). ‘Veiligheid, inspraak en onafhankelijk toezicht bij mijnbouw versterkt’. Den Haag, 27 november 2015. https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/27/veiligheid-inspraak-en-onafhankelijk-toezicht-bij-mijnbouw-versterkt

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015e). Aanvulling bestuursakkoord. ‘Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen’.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015f). ‘Voortgang windenergie op land’. Den Haag, 3 april 2015. DGETM-ED / 15039861.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015g). ‘Gaswinning Groningen en meerjarenprogramma NCG’. Den Haag, 18 december 2015. DGETM-EO / 15177337.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2015h). ‘Dialoogtafel Groningen’. Den Haag, 4 december 2015. DGBI-DR / 15143673.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EZ, L&I 2011a). *Energierapport 2011*. Den Haag: EZ, L&I.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EZ, L&I 2011b). ‘Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Betreft: reactie op uw brief aangaande schaliegas’. Den Haag, 20 juni 2011. DGETM-EM / 14068097.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EZ, L&I 2012a). Verslag. Eerste bijeenkomst klankbordgroep. Den Bosch, 25 juni 2012. DGETM-EM/12077981.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EZ, L&I 2012b). ‘Aanbieding onderzoeksvragen schalie- en steenkoolgas’. Den Haag, 19 juni 2012. DGETM-EM / 12077981.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2016a). *Energierapport: Transitie naar duurzaam.* Den Haag: EZ.

Ministerie van Economische Zaken (EZ 2016b). ‘Samen energieprojecten realiseren: visie op omgevingsmanagement’. Den Haag, 1 februari 2016. DGETM-EO / 15174332.

Ministerie van Economische Zaken (2016c). Energierapport. Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Elektriciteits- en gaswet). Den Haag. 22 januari 2016. KST 34199

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M 2015). ‘Omgevingswet aangenomen met ruime meerderheid kamer’. Den Haag, 1 juli 2015.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM 2001). *Een wereld en een wil. Werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4*. Den Haag: VROM.

Mommers, J. et al., 'De herontdekking van de polder. Reconstructie: hoe de SER een onmogelijk akkoord sloot'. In: *De Groene Amsterdammer,* 23 oktober 2013.

Motivaction (2015). *Energievoorziening 2015-2050: Publieksonderzoek naar draagvlak voor verduurzaming van energie.* Amsterdam: Motivaction.

NCG (2015). *Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen 2016-2010*. Groningen: Nationaal Coördinator Groningen.

Nederlandse Vereniging voor Omwonenden Windenergie (NLVOW 2014a). *Gedragscode Windenergie op land*. Annerveenschekanaal: NLVOW. http://nlvow.nl/wp-content/uploads/2013/06/Gedragscode-NLVOW-versie-1.pdf

Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW 2014b). 'Samen naar duurzaam. NLVOW introduceert eigen gedragscode windparken'. Annerveenschekanaal, 29 augustus 2014.

Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) et al. (NWEA et al. 2014a). *Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*. Utrecht: NWEA.

NWEA (2014b). Aanbiedingsbrief 'Gedragscode draagvlak en participatie wind op land'. Utrecht. 3 september 2014.

NWEA (2014c). Persbericht. Windsector en partners tekenen gedragscode ontwikkeling windparken. Utrecht 3 september 2014.

NWEA (2014d). In het nieuws: concept 'Gedragscode draagvlak en participatie windenergie op land'. 25 augustus 2014.

NWEA (2015a). *Quick Scan Gedragscode draagvlak en participatie wind op land*. http://www.nwea.nl/sites/default/files/20150430%20NWEA%20Gedragscode%20Quick%20Scan.pdf

NWEA (2015b). 'Milieudefensie en ODE Decentraal ondertekenen Gedragscode'. NWEA.nl, 3 november 2015. http://www.nwea.nl/categorie/nieuws/milieudefensie-en-ode-decentraal-ondertekenen-gedragscode

Paradogma (1977). 'De anti kernenergiebeweging in Nederland'. In: *Paradogma* 8, nr. 4.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) & Energie Onderzoekcentrum (ECN) (2013). *Het Energieakkoord: wat gaat het betekenen? Inschatting van de gemaakte afspraken*. Den Haag/Petten: PBL & ECN.

Ponsioen A., M. van Staden & A. Meijer (2015). ‘Spanningsvolle verbindingen tussen verticale en horizontale sturing. Een empirische analyse van de Dialoogtafel Groningen’. In: *Bestuurswetenschappen* 69, nr. 3, pp. 54-69.

Provincie Groningen (2015). *Dialoogtafel Groningen. Bewoners, bedrijven, instellingen en overheden in gesprek over de aardbevingsproblematiek*. http://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/aardbevingen/dialoogtafel-groningen/. Geraadpleegd op 7 december 2015.

‘Provincies: windmolens gaan het niet redden’. In: *de Volkskrant*, 3 maart 2015. http://www.volkskrant.nl/binnenland/provincies-windmolens-gaan-het-niet-redden~a3879097/

Raad van State (2015). *Uitspraak 201501544/1/A4, 18 november*. Den Haag: Raad van State.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015). *Rijk zonder CO_2. Naar een duurzame energievoorziening in 2050*. Den Haag: Rli.

Regeerakkoord (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: Rijksoverheid.

‘Regie over windmolens Drenthe blijft bij het Rijk’. NOS, 3 februari 2016. http://nos.nl/artikel/2084648-regie-over-windmolens-drenthe-blijft-bij-het-rijk.html

Rijn, R. van, A. Schippers & D. van Dijk (2016). Evaluatie. Gedragscode draagvlak en participatie wind op land. Utrecht: Bosch & Van Rijn, 10 maart 2016.

Roobeek, A.J.M. et al., ‘Open brief aan de SER. Betreft: Nationaal Energieakkoord’. Den Haag, 21 juni 2013.

RTV Noord (RTVN 2013a), ‘Compensatiefonds van minstens één miljard voor Noord-Groningen’. RTV Noord, 1 februari 2013. http://www.rtvnoord.nl/nieuws/117635/Compensatiefonds-van-minstens-een-miljard-voor-Noord-Groningen

RTVN (2013b), ‘Schokkend Groningen keert dialoogtafel de rug toe’. RTV Noord, 25 november 2013. http://www.rtvnoord.nl/nieuws/127257/Schokkend-Groningen-keert-dialoogtafel-de-rug-toe

RTVN (2015), ‘Medewerkers Dialoogtafel voelen zich in de steek gelaten’. RTV Noord, 17 december 2015. http://www.rtvnoord.nl/nieuws/157424/Medewerkers-Dialoogtafel-voelen-zich-in-de-steek-gelaten

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (2015). *Rijkscoördinatieregeling*. http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/wetten-en-regels/rijkscordinatieregeling

Schaliegasvrij Nederland, ‘Het onafhankelijk onderzoek van minister Verhagen: update’. Schaliegasvrij.nl, 29 juli 2012. https://www.schaliegasvrij.nl/2012/07/29/het-onafhankelijk-onderzoek-van-minister-verhagen/

Sociaal-Economische Raad (SER) (1999). *Advies. Uitvoeringsnota klimaatbeleid, deel 1,* publicatienr. 99/14. Den Haag: SER.

SER (2006). *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid. Advies over het toekomstig energiebeleid.* Den Haag: SER.

SER (2012). *Naar een Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: SER.

SER (2013a). *Energieakkoord voor duurzame groei.* Den Haag: SER.

SER (2013b). Regiegroep Energieakkoord. Opdrachten aan de overlegtafels. 14 januari 2013

SER (2015a), ‘Energiebedrijven en milieuorganisaties sluiten akkoord biomassa’. Energieakkoordser.nl, 13 maart 2015. http://www.energieakkoordser.nl/nieuws/2015/akkoord-biomassa.aspx

SER (2015b), ‘Partijen intensiveren afspraken: alle doelen Energieakkoord alsnog binnen bereik’. Energieakkoordser.nl, 22 december 2015. http://www.energieakkoordser.nl/nieuws/2015/doelen-energieakkoord-binnen-bereik.aspx

Stoker J. et al. (2015). *Dialoogtafel: woorden én daden. Eindrapport van tussentijdse evaluatie*. Groningen: Rijksoverheid Groningen & Pro Facto.

Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid (SMDE), ‘Nieuwsbrief’, 15 januari 1984.

TNS Consult (2010) *Windmolens in Nederland op land: Een creatieve consultatie onder burgers*. Amsterdam: TNS Consult.

Veen, A. ten & D. Sietses (2015). ‘Gedragscode draagvlak en participatie wind op land: onder de juridische loep’. In: Windnieuws, nr. 1, pp. 9-11.

Verbong, G. et al. (2001). *Een kwestie van lange adem. De geschiedenis van duurzame energie in Nederland*. Boxtel: Æneas.

Verhees, B. (2011). *Cultural Legitimacy and Innovation Journeys. A New Perspective Applied to Dutch and British Nuclear Power*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.

Vlek, C.A.J. (1987), Peiling van publieksvoorkeuren over energiebeleid. Een keuze-enquête met voorafgaande informatiebeoordeling. Mens en Maatschappij, 62e jaargang, nr. 4, november 1987

Van Aardenne (1979). Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2 15100 Nr. 18, Maatschappelijke discussie over de toepassing van kernenergie voor elektriciteitsopwekking. Den Haag, 1979

Vries A., de, R. van Est & A. van Waes (red.) (2013). *Samen winnen. Verbreding van schaliegasdiscussie en handvatten voor besluitvorming*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Vries, A. de, A. van Waes, R. van Est, B. van der Meulen & F. Brom (2015) Bouwstenen voor participatie: Visie op publieksparticipatie bij de besluitvorming over langdurig beheer van radioactief afval. Den Haag: Rathenau Instituut.

Weissink, A., 'Kamp: "Tweede Kamer haalt Energieakkoord onderuit"'. In: *Financieel Dagblad*, 17 december 2015. http://fd.nl/economie-politiek/1132267/kamp-tweede-kamer-haalt-energieakkoord-onderuit

Westerman, F (2014). 'Tweede Abt Emo Lezing: "Open brief aan Arjen Robben: Abt Emo in het epicentrum. Hoe de gasbevingen van Groningen ook de rest van Nederland wakker moeten schudden"', 6 juli 2014. Groningen: Museumhuis Groningen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers.* Den Haag: WRR.

Over de auteurs

Arnoud van Waes
Ir. Arnoud van Waes is onderzoeker / projectleider bij de afdeling Technology Assessment van het Rathenau Instituut. Hij is betrokken bij projecten over grondstoffen, participatie bij energieprojecten, energietechnologieën, duurzaamheid, de slimme stad en de deeleconomie. Hij studeerde Innovation Sciences aan de Technische Universiteit in Eindhoven. Ook heeft hij een bachelor in de werktuigbouwkunde. Hij heeft zich gespecialiseerd in de energietransitie, en voor zijn afstudeeronderzoek keek hij naar de maatschappelijke discussie over schaliegas. Tijdens zijn studie deed hij onder meer onderzoek in Nicaragua en aan de Aalborg University in Kopenhagen. Vanaf februari 2016 was Arnoud projectleider.

Rinie van Est
Dr. ir. Rinie van Est is themacoördinator en trendcatcher bij de afdeling Technology Assessment van het Rathenau Instituut. Hij is natuurkundige en politicoloog en houdt zich bezig met de politiek van nieuwe technologieën: van nanotechnologie, robotica en persuasieve technologie tot klimaatengineering en energie. Hij heeft meer dan vijftien jaar ervaring met het opsporen van wetenschappelijke en technische trends en met het ontwerpen en uitvoeren van studies en debatten over de maatschappelijke betekenis daarvan. Tevens doceert hij aan de subfaculteit Technische Innovatie Wetenschappen van de Technische Universiteit in Eindhoven.

Annick de Vries
Annick de Vries is van februari 2013 – februari 2016 werkzaam geweest bij het Rathenau Instituut als senior onderzoeker / projectleider bij de afdeling Technology Assessment. Zij leidde hier diverse projecten over opkomende energie technologieën en evidence based policy. Haar achtergrond is Algemene Economie (MSc. aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004) en Bestuurskunde (PhD aan de Universiteit Twente, 2008). Haar promotieonderzoek ging over het omgaan met onzekerheid in de interface van beleid en wetenschap. Van 2008 tot 2013 werkte ze als adviseur risicomanagement bij Twynstra Gudde Adviseurs & Managers. Tot februari 2016 was Annick projectleider. Vanaf februari 2016 is Annick werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken.

Dankwoord

We zijn de volgende referenten zeer dankbaar voor hun nuttige commentaar op (onderdelen van) dit rapport:

- Dr. ir. Geert Munnichs (themacoördinator bij het Rathenau Instituut); gehele rapport
- Dr. ir. Bram Verhees (postdoc aan de Technische Universiteit Eindhoven, faculteit Industrial Engineering & Innovation Sciences); hoofdstuk 2 Brede Maatschappelijke Discussie (1981-1984)
- Drs. Hendrik Steringa (onderzoeker en publicist Steringa Consultancy); hoofdstuk 3 Energieakkoord voor duurzame groei (2011-heden)
- Dr. Tamara Metze (universitair hoofddocent Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg); hoofdstuk 1 Inleiding en hoofdstuk 4 Klankbordgroep schaliegas (2011-2013)
- Drs. Arnout Ponsioen (adviseur en onderzoeker DUiDT); hoofdstuk 5 Dialoogtafel Groningen (2013-2015)
- Drs. Ruud van Rijn MSc en drs. Anne Schipper (duurzame energie adviesbureau Bosch & Van Rijn); hoofdstuk 6 Gedragscode voor windenergie (2014-heden).

Daarnaast bedanken we Marleen Schoonderwoerd voor de vakkundige en scherpe redactie van deze studie.

Wie was Rathenau?
Het Rathenau Instituut is genoemd naar professor dr. G.W. Rathenau (1911-1989). Rathenau was achtereenvolgens hoogleraar experimentele natuurkunde in Amsterdam, directeur van het natuurkundig laboratorium van Philips in Eindhoven en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij kreeg landelijke bekendheid als voorzitter van de commissie die in 1978 de maatschappelijke gevolgen van de opkomst van micro-elektronica moest onderzoeken. Een van de aanbevelingen in het rapport was de wens te komen tot een systematische bestudering van de maatschappelijke betekenis van technologie. De activiteiten van Rathenau hebben ertoe bijgedragen dat in 1986 de Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspectenonderzoek (NOTA) werd opgericht. NOTA is op 2 juni 1994 omgedoopt in Rathenau Instituut.

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over wetenschap en technologie. Daartoe doet het instituut onderzoek naar de organisatie en ontwikkeling van het wetenschapssysteem, publiceert het over maatschappelijke effecten van nieuwe technologieën, en organiseert het debatten over vraagstukken en dilemma's op het gebied van wetenschap en technologie.

Anna van Saksenlaan 51
2593 HW Den Haag
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070 342 1542
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl