



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Barstjes in de lokale gemeenschap

Conflicten over verduurzamingsplannen  
in de leefomgeving



# Barstjes in de lokale gemeenschap

Conflicten over verduurzamingsplannen in de leefomgeving

Wouter Mensink

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2021

SCP-publicatie: 2021-4

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: HH | Kees van de Veen

ISBN 978 90 377 0968 1

NUR 740

### **Copyright**

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

### **Data**

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS [www.dans.knaw.nl](http://www.dans.knaw.nl).

### **Contact**

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting, conclusies en slotbeschouwing	6
1 Inleiding	19
1.1 Perspectief op onenigheid	19
1.2 Onderzoeksvraag en relevantie van dit onderzoek	22
1.3 Begrippen en benadering	24
1.4 Framing	29
1.5 Deelvragen	31
Noot	31
2 Het verloop en de gevolgen	32
2.1 Inleiding	32
2.2 De heideverbinding Hoorneboeg	32
2.3 Het zonnepanelenpark in Finsterwolde	36
2.4 Het energielandschap Rijnenburg en Reijerscop	40
2.5 Discussie	44
Noten	45
3 Verhalen over rollen en identiteit	46
3.1 Inleiding	46
3.2 De verhouding tussen betrokken groepen	47
3.3 Goed luisteren naar grote verhalen	51
3.4 Discussie	58
4 Proeftuinen voor maatschappelijke vraagstukken	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Belangen	62
4.3 Maatschappelijke vraagstukken	64
4.4 Discussie	70
5 Argumentatie en emotie	73
5.1 Inleiding	73
5.2 Argumentatie	74
5.3 Emotie en geëmotioneerde houdingen	76
5.4 Discussie	81
Noten	82

6	De procedure	83
6.1	Inleiding	83
6.2	De wens om serieus genomen te worden	84
6.3	Casus Hoorneboeg	87
6.4	Roep om regie	92
6.5	Discussie	94
	Noot	96
	Summary, conclusions and concluding remarks	97
	Literatuur	110

## Voorwoord

Nederland heeft grote ambities om te komen tot een duurzame samenleving. Zo stelt de Klimaatwet bijvoorbeeld het doel om in 2050 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 95% te hebben vermindert ten opzichte van 1990. In het Programma Circulaire Economie wordt de ambitie geformuleerd om een circulaire economie te realiseren voor 2050. In het Deltaplan Biodiversiteitsherstel uit 2019 wordt een rijkere natuur nagestreefd.

Duidelijk is dat deze veranderingen van invloed zullen zijn op de manier waarop we samenleven, wonen en werken. De term duurzaamheid roept vaak een associatie op met dingen die we steeds minder 'mogen': vliegen, vlees eten, lang douchen. Toch zien ook heel veel Nederlanders juist kansen in verduurzamingsprojecten. Burgers verenigen zich bijvoorbeeld steeds vaker in energiecoöperaties of nemen andere collectieve initiatieven. Het feit dat mensen op veel verschillende manieren naar duurzaamheid kijken, maakt dat het discussie oproept en soms ook verzet. Discussie en protest zijn een groot goed in een democratische samenleving. Soms kan die discussie zich echter verharden, tot ingrijpende conflicten of controverses leiden en voor polarisering zorgen.

Dat het thema duurzaamheid ook in Nederland bijdraagt aan polarisering, weten we bijvoorbeeld uit ons Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). Daarin geven burgers hun individuele kijk op de materie. We hebben echter nog maar weinig zicht op hoe in de praktijk de interactie tussen burgers rondom die vraagstukken verloopt. Dit onderzoek geeft daar een eerste indruk van, door te kijken naar de factoren die de dynamiek in dit soort controverses kunnen verklaren. Het onderzoek doet dat door een beeld te geven van drie lokale conflicten over verduurzamingsplannen in de directe leefomgeving. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met direct betrokkenen. De impact van de controverses op de lokale gemeenschap was soms niet gering. Zonder de inbreng van deze betrokkenen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Gezien de gevoeligheid van de thematiek noemen we hen niet bij naam. Aan het eind van het onderzoek vond een valideringsbijeenkomst plaats met zes mensen die veel ervaring hebben met polarisering en conflictbemiddeling: Marion van der Voort, Marc Rijnveld, Jorrit Hoekstra, Rob Rietveld, Tom den Boer en Sander Merkus. De bijeenkomst werd geleid door Mara Spruyt. Ik dank hen hartelijk voor hun tijd en inzet.

Prof. dr. Kim Putters  
Sociaal en Cultureel Planbureau



## Samenvatting, conclusies en slotbeschouwing

Dit onderzoek is bedoeld om antwoord te krijgen op de vraag: *welke factoren beïnvloeden het verloop van controverses tussen burgers over verduurzaming in de leefomgeving?* In dit hoofdstuk wordt die vraag beantwoord en reflecteren we op de bredere lessen die dit onderzoek biedt.

### S.1 Aanpak

Er is al vrij veel onderzoek gedaan naar controverses over verduurzaming, ook in Nederland. Dat onderzoek richt zich veelal op conflicten tussen burgers en bedrijven of instanties. Gezien de toenemende aantallen verduurzamingsprojecten in de directe leefomgeving van mensen, én gezien de toenemende verdeeldheid over dit thema (Den Ridder et al. 2019b), is het goed om meer te leren over spanningen tussen burgers onderling. Het ligt immers voor de hand dat die spanningen in de komende jaren eerder zullen toenemen dan afnemen, gezien de opgaven van de klimaatcrisis en de bedreigingen van de biodiversiteit, alsook andere inrichtingsvragen waar Nederland voor staat.

Die spanningen kunnen op allerlei manieren worden bestudeerd. Hier is gekozen voor onderzoek naar lokale conflicten, omdat die de kans bieden om in een overzichtelijke setting te leren over de vele factoren die bij dit soort conflicten een rol spelen, én om die factoren vanuit verschillende gezichtspunten te belichten. Dit kwalitatieve onderzoek omvat drie casussen waarin een lokaal conflict centraal stond. Die conflicten gingen over plannen voor een heideverbinding in het Goois Natuur Reservaat, met als oogmerk om daarmee de biodiversiteit van het gebied te versterken, een zonnepanelenpark in het Groningse dorp Finsterwolde, en een energielandschap in het poldergebied Rijnenburg en Reijerscop in Utrecht.

Het streven was om met het onderzoek meer te doen dan alleen inzicht geven in wat mensen denken en doen. Gekozen is daarom voor een constructivistische benadering (Smaling 2016; Walker 2015), waarin de nadruk ligt op betekenisgeving. Zo'n benadering is juist bij dit type onderzoek van belang omdat de betekenis die betrokkenen geven aan verschillende aspecten van een controversie hun perspectief kleuren en zo bijdragen aan de uiteindelijke vorming van de controversie. Het onderzoek richt zich op de vraag waar die betekenisgeving vandaan komt en brengt die in verband met (lokale) contexten. Betekenisgeving, en het ter discussie stellen van de betekenis die anderen aan een fenomeen geven, is bovendien een van de weinige middelen die burgers hebben om invloed uit te oefenen (Benford en Snow 2000), en past daarom ook goed bij het thema van het onderzoek. Het onderzoek maakt gebruik van de framingbenadering om de bevindingen te duiden (Dewulf et al. 2009; Lewicki et al. 2003). Vrij vertaald zijn frames de 'kaders' waardoor mensen naar de wereld kijken. De één benadrukt bepaalde aspecten meer dan de ander, of geeft een andere betekenis aan bepaalde gebeurtenissen. Framing is het proces waarin frames tot stand komen. Vaak gebeurt deze totstandkoming in interactie met anderen, bij-

voorbeeld in een conflictsituatie. Emoties spelen daarin een belangrijke rol, al worden die in framingstudies nogal eens over het hoofd gezien (Buijs en Lawrence 2013; Verhoeven en Duyvendak 2015; Verhoeven en Metze 2018). In dit onderzoek is nagegaan welke frames in de drie casussen bestonden over de volgende aspecten van de controverses: 1. de identiteit van betrokkenen; 2. het issue; 3. het proces; en 4. de relaties met andere betrokkenen en de rol van argumentatie en emoties daarin.

Framing heeft ook duidelijk een persuasieve kant: zeker in een conflict zijn mensen er vaak op gericht om anderen te overtuigen om de situatie zo te zien zoals zij die zelf zien. Het gaat om de verhalen die mensen vertellen over het conflict en de verschillende factoren die daarin een rol spelen. Om dat laatste goed in beeld te krijgen, zijn ook aspecten gebruikt van de narratieve benadering (Merkus et al. 2014).

## S.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

### S.2.1 Conclusies over verschillen tussen de casussen

Voor het onderzoek zijn casussen geselecteerd die op relevante factoren van elkaar verschillen. Hebben de hiervoor genoemde factoren inderdaad het verloop van de controversen in die casussen beïnvloed? Tabel S.1 geeft een schematisch overzicht van een aantal verschillen en overeenkomsten tussen de casussen.

Tabel S.1

Vergelijking van de casussen

	Heideverbinding <b>Horneboeg</b>	Zonnepanelenpark <b>Finsterwolde</b>	Energielandschap <b>Rijnenburg en Reijerscop</b>
Wie was de initiatiefnemer?	initiatief bij instantie	burger-voorzitter als initiatiefnemer of als 'gelegenheidsgever'	burger-voorzitters als (mede-)initiatiefnemers, beperkt geaccepteerd door de gemeenschap
Was er discussie over conflicterende opgaven?	biodiversiteit vs. klimaat	klimaat vs. landschap	klimaat vs. woningnood
Was er een inspraaktraject, en hoe werd dat beoordeeld?	aanvankelijk geen inspraaktraject, positief oordeel over het uiteindelijk traject	geen formeel inspraaktraject	meteen een inspraaktraject, met deels negatieve ervaringen

Ten eerste blijkt de rol die 'voorzitters' hadden inderdaad een belangrijk deel van de dynamiek van verduurzamingscontroversen te hebben veroorzaakt. In twee casussen waren voorzitters initiatiefnemer, in de derde casus was dat niet het geval. Bij een controverse denkt men al gauw aan tegenstanders, maar in het geval van burgercontroversen zijn de voorzitters minstens zo interessant. Het kunnen de initiators van een project zijn of mensen die vanaf het begin meegaan in een beleidsinitiatief, maar het kan ook zijn dat



burgers zich pas tot voorstanders ontwikkelen in reactie op uitspraken of acties van tegenstanders. Hoewel er altijd wel mensen vóór verduurzamingsplannen zijn, maken ze dat lang niet altijd manifest. Als voorstanders zich niet actief organiseren én zelf geen direct belang hebben bij de plannen, is de kans op een conflict veel kleiner. Ook de rol van initiatiefnemer roept veel discussie op. Soms zien burgers zichzelf niet als initiatiefnemer maar worden ze in de gemeenschap wel zo gezien (zoals de boer in Finsterwolde, die zichzelf omschreef als ‘gelegenheidsgever’). Soms verenigen burgers zich wél expliciet in een burgerinitiatief, maar worden ze niet geaccepteerd omdat ze zelf net buiten het gebied wonen waarin de verduurzamingsplannen vorm moeten krijgen (zoals Rijne Energie in Utrecht).

Ten tweede bepaalt de specifieke verduurzamingsopgave – energieopwekking in twee van de casussen, en biodiversiteitsherstel in de derde – een belangrijk deel van de dynamiek, maar even zo belangrijk is dat daarnaast nog veel meer speelt. Conflicten over verduurzamingsingrepen vergen een ‘breed gesprek’. Dit soort conflicten laten zich niet beslechten door nog maar weer eens de inhoud van de plannen beter toe te lichten. Betrokkenen discussieerden stevig over de maatschappelijke opgaven die aan specifieke ingrepen ten grondslag lagen. Dat gold niet alleen voor het conflict over biodiversiteitsherstel, zoals eerder onderzoek suggereerde (Arts et al. 2018; Buijs 2009a; Buijs et al. 2011; 2017; Langbroek en Vanclay 2012; Wallquist et al. 2012; Wolsink 2007). Onderzoeken naar conflicten over hernieuwbare energie gingen vooral in op belangen en uitvoeringskwesties van de verduurzamingsopgave. In dit onderzoek werden de verduurzamingsopgaven in alle drie de casussen afgewogen tegen andere opgaven: het behoud van landschapswaarden en de noodzaak tot grootschalige woningbouw. Tegelijkertijd ging de discussie ook over van alles wat noch met de verduurzamingsopgave, noch met belangen en uitvoeringskwesties veel van doen had. De discussie in deze drie casussen ging voor een even belangrijk deel over rollen en identiteiten, historisch gegroeide verhoudingen, storende argumentatie, onhebbelijk gedrag en de verhouding tussen burgers en overheid.

Ten derde bleek dat een formeel participatietraject inderdaad kan bijdragen aan een uitkomst die voor alle betrokkenen acceptabel is, maar het is zeker geen garantie (zie § 5.2.2). Goed conflictmanagement is een eigen vakgebied, dat alleen tot zijn recht kan komen onder bepaalde randvoorwaarden. De casussen van de heideverbinding Hoorneboeg en het energielandschap Rijnenburg en Reijerscop boden een mooie kans voor een vergelijking. Ze hadden namelijk dezelfde procesbegeleider die vanuit dezelfde uitgangspunten handelde. Beide conflicten liepen hoog op, maar in de Hoorneboeg-casus lukte het om de gemoederen te bedaren en tot een compromis te komen. Dat lukte niet in het traject in Rijnenburg en Reijerscop; dat bleek veel complexer te zijn, met een groter aantal belanghebbenden, waaronder burgerinitiatieven en bedrijven. De procesbegeleider had daar bovendien niet de regie over het hele traject. Vooral de vertaalslag tussen verschillende overlegvormen zorgde voor veel irritatie. Bovendien waren de doelen van het participatietraject (bv. hoeveel energie er moest worden opgewekt) en de kaders (bv. wat er zou gebeuren met de gemaakte scenario’s) veel minder duidelijk dan in de Hoorneboeg-casus.

### 5.2.2 Factoren in escalatie en de-escalatie

Alle drie de casussen escaleerden op een bepaald moment, alleen de Hoorneboeg-casus de-escaleerde weer. Met escalatie wordt in het conflictmanagementonderzoek bedoeld op het proces waarin conflicten door de tijd heen verscherpen; de-escalatie is de omkering daarvan (Glasl 1982). Er is veel bekend over de stappen in dat proces, dat Glasl (1982) beschrijft met de metafoer van een ladder, waarvan elke trede omhoog een verergering inhoudt en elke trede omlaag een stap in de goede richting. Wat kunnen we op basis van dit onderzoek zeggen over de factoren die een rol spelen in de escalatie en de-escalatie van deze verduurzamingscontroversen tussen burgers?

Die vraag kunnen we niet beantwoorden zonder daarbij ook te kijken naar de uitkomst van de controverse en de gevolgen voor betrokkenen. De de-escalatie in de Hoorneboeg-casus maakte het mogelijk dat er overeenstemming werd bereikt én dat er geen zwaarwegende negatieve gevolgen optraden voor de direct betrokkenen. In de andere twee casussen was dat heel anders: in de casus Finsterwolde werd dat symbolisch duidelijk in het voorbeeld van de uiteengevallen borrelclub, en in de casus Rijnenburg en Reijerscop in het afgezegde buurtfeest. Vooral de verbroken vriendschappen lieten diepe sporen na in Finsterwolde, zelfs al waren de meeste dorpsbewoners al helemaal niet meer met het zonnepanelenpark bezig.

In de kern escaleerden meningsverschillen in alle drie casussen tot controversen doordat betrokkenen hun *belangen en opvattingen over maatschappelijke opgaven lijnrecht tegenover elkaar plaatsten*, en daarin niet wilden wijken.<sup>1</sup> Belangen en andere opvattingen zijn soms moeilijk uit elkaar te houden, wat de discussie kan bemoeilijken. Daaromheen gebeurde echter nog meer (zie tabel 5.2). Betrokkenen *trokken de rollen van anderen in twijfel* (Wie is hier de initiatiefnemer? Wie is hier gerechtigd om de tegenstem te vertolken?) en *haalden historische verhalen op over verstoorde verhoudingen* in de streek en koppelden die aan partijen in de lopende controverse. Zo zetten ze de verstandhouding verder op scherp. In de interactie ontstond vervolgens extra ergernis doordat veel *betrokkenen vonden dat de tegenpartij slecht geïnformeerd of opportunistisch argumenteerde*, en daarbij *fel en onfatsoenlijk* handelde ('niet gehinderd door kennis van zaken trekt men alle registers open', zoals het in een van de casussen werd uitgedrukt). Soms gaat er onder acute ergernis een *dieper gewortelde frustratie* schuil, bijvoorbeeld op basis van eerdere slechte ervaringen met instituties, of over de machtspositie die sommige actoren hebben. Gedurende het proces verschoof de ergernis daardoor van de 'inhoud' van de plannen naar de houding van andere betrokkenen (een bekend fenomeen in conflictonderzoek, zie ook Glasl 1982). Daarnaast bestonden er nog 'externe' factoren die het vuur verder aanwakkerden, zoals *media die de verdeeldheid zwaar aanzetten* door te spreken van een 'verscheurde' of 'gespleten' gemeenschap. Ook *hielpen landelijke politici en opiniemakers een van de kampen soms aan nieuwe argumenten*, of hielpen ze om een argument kracht bij te zetten.

Tabel S.2

Factoren per casus die bijdragen aan escalatie

	Hoorneboeg	Finsterwolde	Rijnenburg en Reijerscop
Welke verhalen vertelden betrokkenen over gespannen verhoudingen in het gebied?	*	herenboeren vs. landarbeiders; gevestigden vs. nieuwkomers	mensen westelijk vs. mensen oostelijk van het amsterdam-rijnkanaal mensen binnen vs. mensen buiten de polder inwoners rijnenburg vs. inwoners reijerscop
Welke rol speelden argumentatie en emotie?	ergernis over argumentatie	ergernis over argumentatie	ergernis over argumentatie
Was er sprake van begrip?	begrip voor emoties	veroordeling van fel gedrag van anderen	minder nadrukkelijke rol voor emoties
Welke invloed hadden (landelijke) politiek en media?	compromis bijgesteld n.a.v. berichtgeving en kamerdebat	verhoudingen op scherp door berichtgeving over polarisatie	lastig doordringen tot de overheid politiek bij politiek laten

\* Het besef dat dergelijke verhalen belangrijk waren in het verloop van de casus ontstond pas bij de bestudering van de tweede casus.

Wat de-escalatie betreft, moeten we kijken naar specifieke *strategieën om 'nader tot elkaar te komen'* en naar methoden om factoren die voor escalatie kunnen zorgen beheersbaar te houden. Dat is een vakgebied op zich (zie bv. Cuppen 2018; Laws en Forester 2015; Verhoeven en Metzke 2018; Verloof 2015; Wolf en Van Dooren 2017). De bijdrage van deze studie was om te achterhalen welke factoren specifiek van belang zijn in conflicten tussen burgers over verduurzamingsplannen in de leefomgeving. In de Hoorneboeg-casus lukte het om nader tot elkaar te komen door het *persoonlijk contact te herstellen*, door *ruimte te maken voor emoties* ('emotiewerk') en door elkaar *in een vertrouwde setting aan te spreken op omgangsvormen* ('civiel gedrag' (zie bv. Dekker 2009; Kopecký en Mudde 2005)). Zowel voor- als tegenstanders *riepen de overheid op om regie te nemen en te helpen bij bemiddeling* ('Wij zijn te klein hier [...] wij kunnen dat eigenlijk niet aan', zoals een tegenstander van het zonnepanelenpark Finsterwolde een oproep aan de gemeente om bemiddeling verwoordde), én om te *zorgen voor randvoorwaarden die de kans op escalatie verkleinen*. Burgers in deze casussen zochten een *bereikbare en responsieve overheid*, met beleidsmakers die op de koffie komen, die hun opvattingen serieus nemen en 'pas op de plaats maken' als dat nodig is. Zij wilden de *garantie van een zekere mate van invloed op zaken die hen zelf aangaan*, maar wilden vooral *duidelijk weten waarover ze wel en niet konden meepraten*. Een participatietraject zonder duidelijke doelen (bv.: Hoeveel energie moet er minimaal worden opgewekt?) en kaders (bv.: Zijn scenario's zonder windmolens acceptabel?) heeft een veel grotere kans om te mislukken. Daarnaast zagen ze graag dat *politieke vragen daadkrachtig werden beantwoord* door de gemeenteraad en het college van B&W. Nu lieten antwoorden vaak lang op zich wachten, wat voor aanhoudende frustratie zorgde.

## S.3 Slotbeschouwing

Hier reflecteren we op manieren om om te gaan met factoren die niet over de directe inhoud van de lokale verduurzamingsplannen gaan, en op de vraag wat we nu te weten zijn gekomen over conflicten tussen burgers onderling dat we nog niet wisten op basis van onderzoek naar conflicten tussen burgers en instanties of bedrijven. Vervolgens gaan we op een aantal lessen van dit onderzoek voor beleid. We eindigen met de vraag wat we kunnen leren van een constructivistische benadering, en met een aantal ideeën voor vervolgonderzoek.

Deze slotbeschouwing is niet alleen gebaseerd op de in de drie casestudies verzamelde informatie. Tijdens het schrijven van de conclusies hebben we ook nog een focusgroep georganiseerd met zes mensen die als mediator of procesbegeleider werken in conflicten zoals die zijn beschreven. Het doel daarvan was tweeledig: nagaan of deelnemers aanvullende ideeën of casussen konden noemen, en nagaan of ze een aantal belangrijke bevindingen herkenden op basis van hun eigen ervaringen. Dat laatste bleek duidelijk het geval te zijn. Daarbij leverden hun individuele input en de discussie in de groep nog aanvullende gezichtspunten op.

### S.3.1 Een lastig en breed gesprek over inrichtingsvraagstukken

Voor mensen die als mediator bij dit soort conflicten betrokken zijn, is het een lastige taak om zowel het ‘brede gesprek’ te voeren (zie § 5.2.1), als de focus te behouden die nodig is om tot een conclusie te komen. Een discussie over waarden, emoties en grote maatschappelijke opgaven moet vaak worden gevoerd, ook al lijkt die de aandacht af te leiden van de discussie over de eigenlijke plannen. Het is vooral zaak om te bepalen in hoeverre een verbreding of ‘verpersoonlijking’ zinnig is in het licht van een lopende discussie, zo bleek uit de focusgroep. Het beeld bestaat dat waarden, grote doelen en emoties soms ook strategisch worden ingezet door deelnemers. Burgers verwijzen soms naar dominante maatschappelijke waarden, zoals een verduurzamingsopgave, om ‘hun perspectief kracht bij te zetten’, of ‘om een gesprek over de inhoud te vermijden’. Ook in de interviews kwam dat naar voren. Ook emoties worden volgens sommigen van hen soms ‘strategisch ingezet’ (‘Het wordt problematisch als je vooral gehoord wordt als je boos wordt’, zoals in de focusgroep werd gezegd). De vraag zou volgens de deelnemers niet zozeer moeten zijn of zo’n argument ‘erbij gehaald is’, maar eerder of het een terecht punt is. In de ervaring van de deelnemers gaat het dan om ‘luisteren’, ‘benoemen’ en ‘uitvragen’, en dat is heel iets anders dan ‘gelijk geven’, ‘belonen’ en ‘erkennen’. Vervolgens is het zaak om dit soort punten te vertalen naar concrete acties: wat is er nodig om een uitweg te vinden?

### S.3.2 Heb oog voor autoriteitsverschillen binnen gemeenschappen

Veel van de dynamiek van de hier bestudeerde controversen is meer vergelijkbaar met eerder bestudeerde conflicten tussen burger en bedrijven of instanties dan wij op voorhand hadden verwacht (zie § 1.2), in de zin dat ook tussen burgers onderling sprake is van machtsverschillen, autoriteitsverhoudingen en een ‘expert-leekdynamiek’. Het grote ver-

schil is echter dat conflicten tussen burgers onderling zich altijd voltrekken in de context van een lokale gemeenschap.

Het waren niet alleen beleidsmakers en managers die verzet van burgers labelden als niet-rationeel en emotiegestuurd ‘NIMBY-gedrag’ (Arts et al. 2018; Beukema-Siebenga et al. 1998; Buijs et al. 2011; Van Os et al. 2014; Pesch et al. 2017; Roth et al. 2006; Wolsink 2007). Ook burgers onder elkaar verweten elkaar dat ze slecht geïnformeerd, opportunistisch en fel waren in de interactie. Ze gebruikten ook de term NIMBY expliciet. Wel bleek dat de mensen die we spraken vaak begrip hadden voor de belangen van anderen. Sommige voorstanders van de besproken plannen zeiden zelfs dat ze misschien ook wel ‘tegen’ zouden zijn geweest als de projecten ‘in hun achtertuin’ waren gepland. Het is denkbaar dat dit erop duidt dat de NIMBY-discussie in bredere zin in beweging is.

Ook de expert-leekdynamiek bleek evengoed tussen burgers onderling te bestaan als tussen burgers en bedrijven en instanties (Brunsting et al. 2011; Rasch en Köhne 2017; Terwel et al. 2012; Wolsink 2007). Soms had dat ermee te maken dat bepaalde burgergroepen een vrij nauwe relatie hadden met een betrokken instantie. Daarnaast bleek echter dat de meeste groepen burgers, of ze nu voor of tegen de verduurzamingsplannen waren, probeerden kennis te vergaren en te etaleren (ook te herkennen in studies zoals die van Rasch en Köhne 2017; Terwel et al. 2012). Dit uitte zich bijvoorbeeld in de manier waarop ze in interviews benadrukten dat ze zelf veel mensen in de geledingen hadden met relevante expertise, bijvoorbeeld vanuit hun professionele leven (juristen, ecologen, beleidsmakers bij overheden, etc.).

Verder bleek het onterecht om aan te nemen dat alleen instanties de grote waarden, doelen en opgaven aandragen; burgers zelf doen dat ook. Of ze dat om instrumentele redenen doen is een andere vraag (zie § 5.3.1). Als maatschappelijke opgaven, zoals de bevordering van de biodiversiteit, ter discussie stonden, was dat niet omdat mensen er niet achter stonden, of ze te abstract vonden. Het was eerder dat ze die afzetten tegen andere opgaven (zie § 5.3.1). Zoals gezegd vond in alle drie de casussen een discussie plaats over de doelen, en zelfs in een context van een afweging tussen verschillende maatschappelijke opgaven.

Ten slotte bleken ook burgers onderling in discussie te gaan over procedurele kwesties. Het zijn niet alleen instanties die procedures kennen en maken (Brunsting et al. 2011; Ganzevles et al. 2015; Van Os et al. 2014; Rasch en Köhne 2017; Wolsink 2007), dat geldt ook voor burgers. Het gaat dan niet zozeer om formele procedures, maar eerder om de stappen die bepaalde burgers hebben gezet. Daarnaast kunnen burgers natuurlijk ook verschillende ideeën hebben over de procedures die instanties volgen, en daarover in conflict raken. Betekent dit dan dat conflicten tussen burgers onderling en tussen burgers en instanties in feite bijna hetzelfde verlopen? Dat is weer wat kort door de bocht. Burgers onder elkaar hebben uiteindelijk op verschillende manieren een andere verstandhouding dan ze hebben met ambtenaren of projectmanagers van bedrijven. Een belangrijk verschil is dat conflicten tussen inwoners van een dorp of een wijk spelen in de context van een bepaalde gemeenschap. Mensen zijn daar in principe gelijkwaardig lid van, al spelen er in de praktijk zoals gezegd allerlei machtsverschillen en autoriteitsverhoudingen. Wel komen ze elkaar tegen

op straat en in de winkel, kennen ze elkaar soms al vanaf de kleuterschool, en hebben ze misschien wel verbanden in de familie of vriendenkring. Consequenties van controverses tussen burgers onderling lijken vaak dan ook persoonlijker van aard te zijn dan in controverses tussen burgers en instanties.

### 5.3.3 Aanbevelingen voor beleid

Dit onderzoek levert een aantal aanbevelingen op voor het denken over bredere inrichtingsvraagstukken en de doorontwikkeling van de rol die aan burgers wordt toegedacht in het nieuwe omgevingsbestel.

#### Een brede benadering van inrichtingsvraagstukken

De eerste boodschap voor departementen zoals Binnenlandse Zaken & Koninkrijkrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is dat inrichtingsvraagstukken rondom verduurzamingsprojecten moeten worden bekeken in samenhang met andere maatschappelijke opgaven, zoals voldoende woningbouw en een aantrekkelijk landschap. In elke casus spraken betrokkenen over de te maken afwegingen. De bevindingen uit dit onderzoek sluiten aan bij recente aanbevelingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (Van Dam et al. 2019), de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli 2019) en de rijksbouwmeesters (College van Rijksadviseurs 2018).

De omgevingsvisies die op verschillende bestuurlijke niveaus moeten worden ontwikkeld, bieden goede aanknopingspunten voor een integrale benadering. Andere instrumenten, zoals de Regionale Energie Strategieën (RES), de gemeentelijke Transitievisies Warmte of de provinciale Natuurbeheerplannen vertrekken nu nog vanuit één enkel domein. Ook de verduurzamingsplannen in dit onderzoek kwamen voort uit een specifiek beleidsdomein. De term ‘energielandschap’ is daarvoor illustratief: het is een landschap dat gedacht is vanuit het beleidsthema ‘energie’. Ook in de andere casussen bleek dat er niet altijd sprake was van een ‘integrale afweging’, en als daar al sprake van was, was dat bij betrokken bewoners vaak niet bekend.

#### Nog steeds niet buiten de burger rekenen!

In een essayistische reflectie op de rol van de burger in de nieuwe Omgevingswet (*Niet buiten de burger rekenen!*, Van den Broek et al. 2016; zie ook Steenbekkers et al. 2020) zijn randvoorwaarden geformuleerd waaraan de overheid zou moeten werken. Dit onderzoek laat zien dat op al deze dimensies nog aandachtspunten zijn.

De randvoorwaarden betreffen: 1. goede communicatie; 2. goede antennes voor de wensen van burgers; en 3. het bewustzijn dat burgers ook overvraagd kunnen raken. In situaties waarin burgers onderling verdeeld zijn over initiatieven in hun leefomgeving zijn die randvoorwaarden des te meer van belang. De eerste voorwaarde – goede communicatie – is lastiger te vervullen als er sprake is van fijnmazige conflicten. Zoals gezegd zijn politieke duidelijkheid en kaderstelling van groot belang. Conflicten tussen burgers kunnen langer aanhouden als bestuurders en volksvertegenwoordigers het niet eens kunnen worden over



belangrijke politieke keuzes. Datzelfde geldt voor een duidelijke kaderstelling: zolang burgers niet goed weten waarover ze kunnen meedenken en welke doelen en uitgangspunten niet ter discussie staan, is participatie bijzonder ingewikkeld.

Wat betreft de tweede randvoorwaarde geldt dat de antennes nog scherper gericht moeten worden als er sprake is van tegengestelde geluiden. Dat geldt in de eerste plaats voor lokale en regionale overheden, maar ook voor de regierol van de Rijksoverheid. Met het oog op de invulling van de systeemverantwoordelijkheid is het van belang om antennes te ontwikkelen voor de ruis die de ingezette transitie in de samenleving teweegbrengen. Mogelijk biedt het implementatietraject van de Omgevingswet daarvoor aanknopingspunten. Naast aandacht voor pioniersprojecten (I&W 2016) zou er ook aandacht kunnen zijn voor conflicten. De monitoring van de Regionale Energie Strategieën (RES) liet recent al zien dat participatie van burgers pas vrij laat in het proces is voorzien (Matthijssen et al. 2020). Het is denkbaar dat dit in een aantal gevallen tot conflicten zal leiden, zeker naarmate er concrete interventies worden geïmplementeerd. Ook in de focusgroep werden daarover zorgen geuit.

Wat de derde randvoorwaarde betreft, geldt dat de stress van conflicten binnen de gemeenschap de kans op overbelasting van burgers vergroot. Op basis van eerder onderzoek weten we al dat er grenzen zijn aan de belastbaarheid van burgers (zie bv. Van Bochove et al. 2014; Kampen et al. 2013) en dat de ideeën van een participatiesamenleving niet voor iedereen haalbaar zijn (Movisie 2017). Dit onderzoek laat zien dat ook actieve burgers het heftig oneens kunnen zijn en in de interactie die daaruit voortvloeit overbelast kunnen raken. Dat is een belangrijke kanttekening bij een beleidsvisie waarin steeds meer van burgers wordt verwacht.

Dit laatste punt werd ook in de focusgroep onderstreept. Een deelnemer gaf aan dat het een risico is om een te groot deel van de procesverantwoordelijkheid bij initiatiefnemers te leggen, hetgeen een uitgangspunt is van de Omgevingswet. Een andere deelnemer zag liever een door de overheid geregisseerd 'onafhankelijk en objectief proces zodat iedereen de uitkomsten kan accepteren'. Een reflectie op de publieke regierol vergt dus ook een reflectie op de rol die overheden aan burgerinitiatieven toekennen. In maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie bestaan grote verwachtingen wat betreft participatie en lokaal eigenaarschap, zoals dit citaat uit een kamerbrief van minister Wiebes (2018) laat zien:

*Participatie van burgers in duurzame energieprojecten in hun directe omgeving kan bijdragen aan het vergroten van de betrokkenheid van burgers en het draagvlak voor de energietransitie. Eigenaarschap en lokale samenwerking zorgen ervoor dat burgers, zowel individueel als in collectief verband, de regie voeren over hun eigen energiehuishouding en daarmee bij kunnen dragen aan de energietransitie als geheel.*

Op basis van dit onderzoek is het goed om die verwachting iets te nuanceren. De rol van initiatiefnemers (zie § 5.2.1) stond regelmatig ter discussie. Initiatief vanuit burgers leidt niet automatisch tot betrokkenheid en draagvlak, al zijn er natuurlijk zeker gevallen waarin dat wel geldt. Initiatiefnemers worden niet altijd gezien als onderdeel van een specifieke

gemeenschap. Als ze zelf bijvoorbeeld buiten de directe leefomgeving wonen of behoren tot een bevolkingsgroep waarmee men historisch gezien spanningen voelt, kan het zijn dat ze niet worden geaccepteerd. Zelfs als dat allemaal wel het geval is, kunnen ze alsnog veel kritiek krijgen, bijvoorbeeld door de manier waarop ze zich opstellen in die gemeenschap. Ook gezien de besproken oproep om een duidelijke rol voor de overheid is het niet gezegd dat burgerparticipatie een panacee is.

#### 5.3.4 Moeten we ons zorgen maken over conflicten?

Het antwoord op de vraag hoe erg dit soort conflicten alles overziend zijn, is per definitie normatief, en hangt sterk af van het perspectief van waaruit we kijken. In artikelen over de bestudeerde casussen gebruikten kranten termen als ‘verdeeldheid’, ‘verscheuring’ en ‘splijting’ om de effecten voor de lokale gemeenschap te beschrijven. Mensen die we spraken hadden soms het gevoel dat de polarisering daarmee te zwaar werd aangezet. Toch lijkt het terecht om te spreken van ‘scheurtjes’ of ‘barstjes’, zoals we doen in de titel van dit rapport. Voor direct betrokkenen zijn de effecten zoals gezegd soms niet gering, en kan er wel degelijk sprake zijn van verbroken relaties. Hoe moeten we dit wegen in de context van de bredere gemeenschap? We zouden hierbij kunnen denken aan de metafoor van een barstje dat je aantreft in de muur. Soms zit het alleen in de verflaag, en is een laagje plamuur en een beetje aanstippen met verf genoeg om het bedekken. Soms blijkt de scheur ook in de muur zelf te zitten, en moet de hele stuclaag eraf om het onderliggende probleem te behandelen. Kortom: soms zijn scheurtjes niet zorgelijk voor de bredere gemeenschap, maar soms zijn ze dat wel.

Veel onderzoek kijkt naar conflicten als ‘te nemen hobbels’ in een transitieproces. Deze onderzoeken eindigen vaak met aanbevelingen om conflicten te voorkomen of snel te beslechten, om de benodigde transitie niet te vertragen (bv. Brunsting et al. 2011; Langbroek en Vanclay 2012; Van Os et al. 2014; Rasch en Köhne 2017). Ander onderzoek legt de nadruk op de intrinsieke waarde van conflicten. Conflicten kunnen een bijdrage leveren aan de lokale democratie, aan de ontwikkeling van nieuwe inzichten en handelingsopties, en ze kunnen nieuwe groepen uitdagen om deel te nemen aan de discussie (zie bv. Cuppen 2018). Aanbevelingen in dat type onderzoek zijn dan minder gericht op ‘voorkomen en genezen’, maar meer op ‘leren’. Dit onderzoek bouwt voort op die laatste lijn, maar wel met de aantekening dat conflicten ook veel pijn kunnen veroorzaken. Dus: ja, we moeten leren waar conflicten ons kunnen brengen, maar ook moeten we beter leren om onnodige pijn te voorkomen door meer aandacht te besteden aan goede procedures, kaders en afspraken. Conflicten helemaal uit de weg gaan is waarschijnlijk zowel onmogelijk als onwenselijk.

We kunnen de vraag of dit soort conflicten zorgelijk zijn ook iets breder trekken. De conflicten uit dit onderzoek ontstonden in een periode waarin, ook buiten het thema duurzaamheid om, het aantal demonstraties sterk aan het groeien leek te zijn (in elk geval in Amsterdam, zie Den Ridder et al. 2019a). Terwijl we de interviews afnamen, lieten boeren, bouwvakkers, leraren, zorgmedewerkers, en mensen die zich inzetten voor het klimaat en strijden tegen racisme van zich horen op de ‘nationale protestakker’ (Wynia 2019). Van-

wege de coronacrisis zal die trend in 2020 zijn doorbroken, maar ook dat jaar vonden er demonstraties plaats tegen de maatregelen van het kabinet en ontstonden actiegroepen als Viruswaanzin (later Viruswaarheid). Het gevoel van saamhorigheid dat velen aan het begin van de coronacrisis nog hadden (Miltenburg en Schaper 2020) leek enkele maanden later plaats te hebben gemaakt voor spanningen tussen groepen die naar elkaar wezen, bijvoorbeeld over het niet naleven van de regels (Schaper en Wagemans 2021, nog te verschijnen). Protest blijkt dus bijzonder volatiel te zijn. We kunnen al met al voorzichtig concluderen dat dit een tijd is waarin mensen zich vrij snel organiseren om hun kritiek kenbaar te maken. Ze doen dat vaak buiten de reguliere overlegorganen om, zoals commentatoren vaststelden (bv. Wynia 2019).

De hier bestudeerde conflicten kunnen ons dan ook iets leren over de bredere trend waarin mensen steeds vaker samenkomen om hun grieven aan de kaak stellen. Die trend was lastig te verklaren, aangezien de gemiddelde stemming in het land vrij positief was (Den Ridder et al. 2019a). Commentatoren wezen in verschillende media op het ‘failliet van de polder’ (Wynia 2019), op het ongenoegen over trage besluitvorming (Oomen 2019), en op de activering van latente tegengeluiden uit rechts-conservatieve hoek (Hermet 2019). Politieke wetenschappers verwezen naar het idee van ‘relatieve deprivatie’ (bv. Power et al. 2020): de boosheid en frustratie die mensen kunnen voelen als ze het idee hebben dat anderen het beter hebben dan zichzelf. Mensen kunnen dan gemiddeld het idee hebben dat het er redelijk goed voorstaat in het land maar dat zijzelf daar niet van profiteren. Wat dit onderzoek in aanvulling op dit soort duidingen onderstreept, is dat frustratie ook lokaal kan spelen. Dat kan gemakkelijk onder de radar blijven als we vanuit een helikopterblik kijken, met concepten als de ‘stemming in het land’, en de relatieve deprivatie tussen bevolkingsgroepen.

Het zou een misvatting zijn om te denken dat protesten en conflicten niet meer dan incidenten zijn. Dat lokale frustraties zich in de loop van de tijd opbouwen, wisten we al uit ander onderzoek (Langbroek en Vanclay 2012; Rasch en Köhne 2017; Terwel et al. 2012; Verhoeven 2009). De aankondiging van verduurzamingsplannen kan aanleiding zijn voor een conflict, maar het lijkt erop dat ze vaak de spreekwoordelijke ‘druppel’ zijn die een al volle emmer doet overlopen. Mensen waren in onze casussen niet alleen kwaad om de heideverbinding, de zonnepanelen of de windmolens, maar ook om de varkensschuren die er al jaren stonden, de plannen voor prostitutie en opvang van asielzoekers, om de bomenkap vanwege de verbreding van de snelweg of om de gemeentelijke herindeling waarbij de grote stad voor hun gevoel steeds maar alles beslist. Dat wil nog altijd niet zeggen dat we de conflicten als zodanig als zorgelijk moeten beschouwen, maar misschien betekent het wel dat we er goed aan doen om meer fijnmazig te zoeken naar bronnen van frustratie dan we nu vaak doen. Gezien de vele, vaak samenhangende vraagstukken die momenteel spelen, is het aannemelijk dat de trend van collectieve acties de komende jaren nog zal doorzetten. Dat maakt dat het goed is om voor dit soort ontwikkelingen aandacht te blijven houden.

### 5.3.5 De bijdrage van constructivistisch onderzoek

Constructivistisch casusonderzoek heeft de specifieke kwaliteit dat het inzicht geeft in – het woord zegt het al – de constructie van en betekenisgeving aan controverses, omdat het zich richt op hoe mensen vorm geven aan het leven, in wisselwerking met de context waarin zij leven. Door goed te letten op de beelden die betrokkenen hebben van het proces waarbij ze zijn betrokken, en te luisteren naar de verhalen die ze erover vertellen, kregen wij een beeld van de lokale praktijk waarin opinies tot stand komen. Dat laatste is vooral belangrijk gezien de ontwikkeling in het polariseringsonderzoek om niet alleen te kijken naar de thema's waarover mensen het oneens zijn, maar ook naar de *gevoelens* die ze hebben over de mensen die anders denken dan zij. Dit wordt ook wel 'affectieve polarisatie' genoemd, die bestaat naast 'ideologische' polarisatie (Iyengar et al. 2012). Iyengar en collega's lieten een kleine tien jaar geleden bijvoorbeeld zien dat Amerikaanse republikeinen en democraten qua opvattingen decennialang niet veel verder uit elkaar waren gegroeid, maar dat ze wel veel negatiever over elkaar waren gaan denken. Om echt te begrijpen hoe gevoelens, emoties en andere sentimenten een rol spelen in controverses, is het van groot belang om te kijken naar beelden en verhalen, kortom: naar betekenisgeving.

Dit type casestudyonderzoek maakt het mogelijk om in een hele overzichtelijke setting te kijken naar ontwikkelingen over een langere tijd. In alle casussen was in verschillende opzichten verloop te herkennen, of het nu ging om escalatie en de-escalatie, of om de wisselwerking tussen lokale en landelijke actoren. Door een combinatie van interviews en analyse van specifieke documenten is het goed mogelijk om enige tijd terug te kijken. Bovendien maken constructivistische casestudies het veel makkelijker om een beeld te geven van de ontwikkelingen in lokale gemeenschappen. Hoewel in dit onderzoek alleen direct betrokkenen aan het woord kwamen, hebben we, door het bestuderen van interviews en aanvullende documenten, wel enig zicht gekregen op de rest van de gemeenschap. Het bevestigt tegelijk ook het beeld van veel opinieonderzoek dat de meest uitgesproken groepen relatief klein zijn (zie bv. Mensink en Miltenburg 2018, over polarisering in het vluchtelingendebat). De impact treft echter een veel grotere groep, bijvoorbeeld door mediareportages en negatieve beeldvorming.

### 5.3.6 Ideeën voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek biedt aanleiding voor nieuwe items in lopend surveyonderzoek, zoals de Verkenning Energietransitie (zie bv. Scholte et al. 2020). Te denken valt aan vragen over conflicten, zowel tussen burgers en instanties, als tussen burgers onderling. Een breder punt is dat veel van de huidige vragen dicht bij de 'inhoud' van de klimaatdiscussie blijven, terwijl andere factoren best een even grote, zo niet grotere rol zouden kunnen spelen. Ook is er veel ruimte voor ander kwalitatief onderzoek dat de discussie over klimaatconflicten in een breder perspectief plaatst. Ten eerste valt te denken aan multiple-case designs, waarin klimaatconflicten worden afgezet tegen conflicten over hele andere thema's – migratie, zwarte piet, de Oostvaardersplassen, etc.

Verder zou het de moeite waard zijn om in bredere zin te kijken naar de stad-plattelanddynamiek in dit soort verdelingsvraagstukken, en de controverses daarover. Van de drie

casussen was er slechts één met een wat meer stedelijke context, en zelfs daarin was de verduurzamingsingreep gepland in een van de weinige agrarische gebieden aan de rand van de stad. Het gegeven dat duurzame energie, biodiversiteit, woningbouw en landschap ruimte nodig hebben, maakt dat er vaak wordt gekeken naar gebieden op het platteland. In steden spelen natuurlijk ook duurzaamheidstransities – denk aan woningverduurzaming, zonnepanelen op platte daken, groen op straat, etc. – maar die hebben vaak een minder zichtbare impact op de publieke ruimte. Toekomstig onderzoek zou bijvoorbeeld kunnen aansluiten op bredere discussies over de boerenprotesten, de verrommeling van de publieke ruimte, de relatie tussen natuur en landbouw, etc. Ook hier is de benadering van betekenisgeving van belang.

Een laatste manier om dit onderzoek in een breder perspectief te plaatsen, is door een koppeling te maken met discussies over klimaatadaptatie (zie ook: Mensink 2020). De casussen over het zonnepanelenpark en het energielandschap sluiten aan bij wat ook wel de ‘klimaatmitigatie’ wordt genoemd: maatregelen die bedoeld zijn om de snelheid of de omvang van klimaatverandering te beperken. Klimaatadaptatie is een andere manier om met klimaatverandering om te gaan: het gaat daarbij om de manier waarop de samenleving zich eraan kan aanpassen. In het verlengde van dit onderzoek zou het interessant zijn om bijvoorbeeld vergelijkende casestudies te doen van de specifieke lokale context waarin de impact van klimaatverandering optreedt. Het zou des te interessanter zijn om in een dergelijk onderzoek zowel aandacht te besteden aan klimaatmitigatie als aan klimaatadaptatie. Denk bijvoorbeeld aan een vergelijking van casussen waar windmolens komen op plekken waar de effecten van klimaatverandering relatief weinig merkbaar zijn, en waar dat precies andersom is. Het is goed denkbaar dat dat in toenemende mate een factor zal zijn in lokale conflicten.

Het belang van dit onderzoek is niet beperkt tot vraagstukken over duurzaamheid of de inrichting van de publieke ruimte. Er is een groot aantal maatschappelijke vraagstukken waarin het perspectief van lokale conflicten een goede aanvulling zou kunnen vormen. Vanaf 2021 richt het Sociaal en Cultureel Planbureau zich op de bestudering van een aantal van dat soort vraagstukken (SCP 2020). Of het nu gaat om de maatschappelijke effecten van corona, de toenemende diversiteit van de bevolking, het beeld dat een groot deel van de bevolking geen invloed heeft op besluitvorming, of de toenemende internationalisering, er zijn vele factoren die voor verdeeldheid kunnen zorgen (net zoals ze voor veel nieuwe verbindingen kunnen zorgen). Die verdeeldheid kan plaatsvinden in de hele samenleving, maar ook in kleinere gemeenschappen in dorpen en buurten. De manier van kijken van dit onderzoek biedt perspectief om ook in bredere zin te zorgen dat we goed oog houden voor de rol van lokale conflicten in een aantal van de grote vraagstukken van de komende jaren. We kunnen veel leren van de beelden, waarden en normen die mensen hebben, de verhalen die ze vertellen, de vraagstukken waarover ze discussiëren, de argumenten die ze aanvoeren en de emoties die ze voelen.

## Noot

- 1 Specifieke factoren zijn steeds cursief weergegeven.

# 1 Inleiding

## 1.1 Perspectief op onenigheid

Onenigheid heeft veel te maken met de perspectieven van waaruit mensen kijken. Die perspectieven raken aan de argumenten die ze kiezen, de zaken die ze benadrukken, de verhalen die ze vertellen en de emoties die ze voelen. Dit onderzoek brengt deze perspectieven in beeld bij conflicten tussen groepen burgers over verduurzamingsplannen in hun directe omgeving. Over duurzaamheid is de laatste jaren veel te doen geweest. Zo waren er klimaatmarsen en boerenprotesten en werd er veel gediscussieerd op social media. Maar mensen kunnen ook onenigheid ervaren in hun directe woonomgeving: over groen in hun buurt, zonnepanelen of windmolens. Deze studie laat zien hoe mensen vanuit verschillende perspectieven spanningen kunnen ervaren – direct in hun achtertuinen.

Als eerste is het van belang om enig zicht te hebben op het soort zaken waarover mensen het oneens kunnen zijn als het om verduurzamingsplannen gaat. Het eerste voorbeeld in dit rapport speelt op de natuurbrug Hoorneboeg. Dat is een zogeheten ecoduct. Een ecoduct is een viaduct speciaal voor dieren, waardoor zij een voor hen belangrijke weg kunnen oversteken. Dit ecoduct is onderdeel van een plan om dieren in staat te stellen om vanuit het Gooi de Utrechtse heuvelrug te bereiken. Uiteindelijk moet er een ononderbroken heideverbinding ontstaan, met natuurbruggen om de wegen die ertussen liggen te overspannen.

Een van de mensen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, die in de buurt van het ecoduct woont, is bijzonder kritisch op de uitvoering. Hij zegt: ‘De twee gebieden die dan uiteindelijk met elkaar verbonden zouden moeten worden, zijn niet eens bereikbaar voor het wild, want ze zijn volledig afgezet met hekken.’ Hekken die ook nog eens prikkeldraad hebben bovenaan. Iets later vervolgt hij: ‘Alles wat vliegt kan eroverheen, maar alles wat loopt, loopt er ook letterlijk tegenaan.’ Potentiële gebruikers, zoals reeën, vossen en dassen, zouden zo alsnog de provinciegrens niet kunnen oversteken.

In andere gesprekken ging het over het lot van de lopende dieren. ‘De reeën gaan over de hekken heen’, wist iemand te vertellen, en anderen beaamden dat. ‘Dassen kunnen over een hek klauteren, want dat doen ze hier ook bij onze tuinen’, vertelde een ander. Een derde wist: ‘De vossen stappen erdoorheen.’

Iemand die kritisch over de hekken was, is niet overtuigd:

*Ik heb het een keer mogen zien dat een ree er tegenaan liep. Dat zag er niet leuk uit, het beest probeerde er inderdaad overheen te springen. Die werd achterna gezeten, was in paniek, maar die sprong zich bijna kapot tegen dat hek, keer op keer op keer. Terug durfde die ook niet, maar er overheen kwam die zeker niet. (omwonende)*

Bovendien zou je toch meer sporen van reeën moeten zien in het mulle zand op de brug? Daarbij: dat dassen goed konden klimmen, betwijfelde hij op basis van op internet gevonden informatie. Hun lichaamsbouw zou er niet geschikt voor zijn.



Dit voorbeeld laat zien dat iets ogenschijnlijk onbeduidends als een hek al controversieel kan worden. De Franse filosoof Bruno Latour (2005) zou het een ‘*matter of concern*’ noemen, een woordspeling die we gezien de achtergrond van zijn werk niet te letterlijk moeten vertalen. Voor hem slaat *matter* op een materieel object dat ‘ertoe doet’ (*concern*) voor een groep mensen. Een *matter of fact* is het niet, want juist over de feitelijke toedracht van het passeren van het hek wordt druk gediscussieerd.

Een tweede voorbeeld, waarbij de discussie ook over de ‘feitelijke toedracht’ gaat, speelt onder een windmolen in Vianen. Een groepje inwoners uit Utrecht en Nieuwegein is daar op bezoek om na te gaan hoe veel geluid zo’n molen maakt, omdat ze er zelf mogelijk ook een aantal in hun omgeving krijgen. Die molens zouden moeten komen in het poldergebied Rijnenburg en Reijerscop, van Utrecht en Nieuwegein gescheiden door respectievelijk de A12 en de A2. Een adviseur die de bewoners begeleidt om scenario’s te maken voor de ontwikkeling van de polder zegt:

*Dat was een curieuze excursie die we met z’n allen hebben gemaakt, naar vier spiksplinter-nieuwe windturbines. [...] Bij Vianen, op een vergelijkbare locatie, op een vergelijkbare afstand tot de snelweg [vergelijkbaar met het poldergebied Rijnenburg en Reijerscop], en die dingen stonden daar heerlijk te draaien. Nou, we zijn er pal onder gaan staan en met de beste wil ter wereld konden we [mijn collega en ik] niets horen.*

De collega, die ook bij het gesprek aanwezig is, geeft aan dat hij het een beetje kon horen, maar dat het geluid in het niet viel bij het geluid van de snelweg. Anderen die vlak naast hen stonden, zagen het anders: ‘Je zult dit maar de hele dag horen, daar word je toch knettergek van!’ had er een geroepen.

Als mensen op verschillende manieren horen, biedt de wetenschap mogelijk een uitweg: wat is er nu feitelijk te horen en wat niet? Meten is weten, zoals het populaire adagium luidt. Een ingenieursbureau moest uitsluitsel geven door hoorbaarheidsmodellen te ontwikkelen waardoor mensen met koptelefoons nog eens konden luisteren naar het geproduceerde geluid bij verschillende combinaties van windkracht en afstand.

Deze modellen moeten vooral inzicht geven in de vraag of het geluid ook boven het geluid van de A12 en de A2 uit te horen zal zijn. ’s Nachts bleek dat wél het geval te zijn bij bepaalde combinaties van verkeer en wind. Daar was men het dan over eens, maar nog altijd was er geen uitsluitsel over de impact van dat geluid. Volgens sommigen omwonenden is er risico van hinder, verminderde slaapkwaliteit, hoofdpijn en gezondheidsschade door ‘laagfrequent geluid’: geluid met een frequentie beneden 100/125 Herz, bijvoorbeeld het brommende geluid van een stationair draaiende motor. Blootstelling aan omgevingsgeluid kan hinder, slaapverstoring en andere stressgerelateerde gezondheidsklachten teweegbrengen. Met andere woorden: hoorbaarheid betekent voor die omwonenden hinder. Een beleidsmedewerker van de gemeente zegt daarover: ‘Je hebt wettelijke normen en wij doen nog wat extra.’ Volgens bezorgde bewoners achter de snelweg zijn de wettelijke normen echter ontoereikend om hinder te voorkomen. Gezond-

heidsimpact is nog wel wetenschappelijk aan te tonen, maar een objectieve maatstaf voor wat ‘hinderlijk is’, is veel ingewikkelder.

Wetenschappelijk onderzoek kan uitsluitel geven over feitelijkheden, maar daarmee is een discussie nog lang niet altijd beslecht. De manier waarop die feitelijkheden worden geïnterpreteerd en gewogen kan sterk verschillen, of aanleiding geven voor nieuwe vragen.<sup>1</sup> Kortom, ondanks de inzet van de wetenschap zijn de windmolens (als materieel artefact) nog altijd eerder een *matter of concern* dan een *matter of fact*.

Het derde en laatste voorbeeld speelt in Finsterwolde, noordoost-Groningen, op een strookje weiland aan de noordkant van het dorp. De boer van wie het weiland is laat het zien vanuit de auto. Hij heeft plannen om het stukje grond aan te bieden aan een projectontwikkelaar, die er een zonnepanelenpark wil beginnen. In dit voorbeeld gaat het niet zozeer over feitelijkheden, maar meer over de verschillende perspectieven die mensen kunnen hebben op een stukje land.

Zelf zegt de boer in de auto niet veel over de kwaliteiten van de grond, of juist over het gebrek daaraan. Andere betrokkenen hebben wel een duidelijke voorstelling over hoe de boer naar het strookje kijkt. Volgens de een vindt hij het ‘onvruchtbaar’, volgens een ander ziet hij het als ‘een slecht stuk grond [...] waar hij zijn koeien niet kan laten lopen’. Weer een ander, vroeger zelf ook boer, beaamt dit: ‘Het is gewoon potklei, slechte grond.’ Een boer benadrukt hoe hij als boer naar land kijkt: heeft het waarde voor het bedrijf? Dit strookje heeft weinig agrarische waarde, en lijkt dus bij uitstek geschikt voor een zonnepanelenpark.

Een aantal dorpingen heeft het vooral over de dichtgegroeide bosrand die achter het dorp ligt en die het weiland scheidt van de bebouwing van het dorp. De boer legt uit dat die bomen zijn aangeplant toen er in de jaren zestig een nieuwbouwwijk bij het dorp werd aangebouwd; het bosje moest ‘de felle oostenwind een beetje uit de wijk houden’. Niet iedereen is gelukkig met het bosje: ‘Daar liggen de oude wasmachines, de oude fietsen. Het is één bende’, zoals iemand vertelt. Een ander heeft er oude matrassen en meubels zien liggen. Het werd ook wel het ‘schaambosje’ genoemd, omdat het van alles aan het zicht onttrok. Deze dorpsbewoners zijn, alles overziend, positief over de plannen voor het zonnepanelenpark: ‘Laat ze het maar doen, dan wordt die bosstrook eindelijk eens een keer netjes.’ Andere dorpingen zien het weiland eerder als een plek waar je lekker omheen kunt wandelen, of over uit kunt kijken. Een zonnepanelenpark lijkt hen daarom niet aantrekkelijk.

Net als de dorpingen kijkt ook een landschapsarchitect naar het landschap. Die blik is echter toch nog net weer anders. Een architect herkent landschappelijke waarden die karakteristiek zijn voor de streek:

*Als je weer pukkels in die wijde leegte gaat maken, dan kan je zeggen van: dan gaat de karakteristiek van dat verschil teloor en dat vinden mensen jammer. [...] Je kunt ook zeggen: dat weiland dat is heel waardevol. Als je dat nog verder verpest met industriële invoegingen... Er zit al een varkenshouderij achter die het landschap met zijn silo's bederft.*

Afhankelijk van achtergrond, functie of positie in de gemeenschap kunnen mensen een verschillende ‘manier van kijken’ ontwikkelen. In zijn werk *Seeing like a state* heeft de Amerikaanse politicoloog James Scott (1998) laten zien hoe belangrijk verschillende manieren van ‘zien’ zijn. Zijn punt is vooral dat overheden op een heel andere manier naar de inrichting van de samenleving kijken dan de mensen die erin wonen en werken (een conclusie die op basis van nader empirisch onderzoek ongetwijfeld te nuanceren zou zijn). Dit voorbeeld laat zien dat ook binnen een groep mensen allerlei verschillende perspectieven kunnen bestaan. Die verschillen kunnen aanleiding geven voor onenigheid. Bij deze drie casussen zijn allerlei overeenkomsten en verschillen aan te wijzen, die in dit rapport uitgebreid aan de orde komen.

## 1.2 Onderzoeksvraag en relevantie van dit onderzoek

De hiervoor beschreven voorbeelden komen voort uit een *multiple-casestudy*, met veldwerk uitgevoerd tussen maart 2019 en februari 2020 (zie § 1.3.3). Daarin werd gekeken naar de interactie tussen (groepen) burgers met verschillende opvattingen binnen controversen over inrichtingskwesties in hun directe leefomgeving die voortkomen uit ecologische verduurzamingsmotieven. In veel ander onderzoek staat de relatie met de overheid centraal. Hoewel overheden natuurlijk altijd een rol hebben in inrichtingskwesties, zijn ze echter niet altijd initiatiefnemer, en zelfs niet altijd direct belanghebbend. In dit onderzoek staan daarom de relaties in dorpen, wijken en steden centraal.

De controverses zijn niet beperkt tot een discussie over hekken, een lapje grond en windmolens. Het rapport begon met deze specifieke voorbeelden omdat ze goed laten zien dat zelfs vragen die ogenschijnlijk heel simpel lijken – ‘kunnen dieren dit hek passeren?’, ‘wat is dit stukje land precies?’ en ‘is dit geluid hoorbaar?’ – al aanleiding kunnen geven voor onenigheid. Onenigheid kan ontaarden in een controverser, een hoog oplopend meningsverschil tussen (groepen) mensen (zie § 1.3.1 voor een toelichting van deze begrippen), en dat is precies wat er in de drie casussen gebeurde. De discussies over zorgen, belangen, feiten en perspectieven die in de drie voorbeelden naar voren kwamen, zijn richtinggevend voor dit onderzoek.

De vraag die we met de drie casestudies willen beantwoorden, is: *welke factoren beïnvloeden het verloop van controverses tussen burgers over verduurzaming in de leefomgeving?* Het gaat hier dus om meer dan een beschrijving van een aantal controverses. Het onderzoek bouwt voort op een aantal onderzoekstradities, die gaan over: 1. het verloop van, en bemiddeling in conflicten in brede zin (Cuppen 2018; Glasl 1982; Verhoeven en Metze 2018; Verloo 2015; Wolf en Van Dooren 2017); 2. framing in beleidscontroversen (Lewicki et al. 2003; Rein en Schön 1994) en 3. Nederlandse conflicten over verduurzaming tussen burgers en overheden of bedrijven (Arts et al. 2018; Beukema-Siebenga et al. 1998; Brunsting et al. 2011; Buijs 2009a; Buijs et al. 2011; 2017; Ganzevles et al. 2015; Langbroek en Vanclay 2012; Van Os et al. 2014; Rasch en Köhne 2017; Terwel et al. 2012; Wallquist et al. 2012; Wolsink 2007). Aan deze onderzoekstradities voegt dit onderzoek een beeld toe over de specifieke context van *conflicten tussen burgers onderling over verduurzaming in de leefomgeving*. Over de interactie

tussen burgers onderling binnen dit soort controverses weten we namelijk nog maar weinig. Soms heeft dat ermee te maken dat burgers heel eensgezind waren in eerder onderzochte casussen, bijvoorbeeld in hun verzet tegen een lokale overheid. Soms bleek in onderzoeken echter wel sprake te zijn van verdeeldheid tussen groepen, maar richtte het onderzoek zich op een specifieke groep (Buijs 2009a; Buijs et al. 2017).

Er zijn redenen om te verwachten dat conflicten tussen burgers onderling een andere dynamiek zullen hebben dan conflicten tussen burgers en instanties of bedrijven. De eerdere studies over Nederlandse casussen waarnaar hiervoor verwezen werd, geven namelijk het beeld dat vooral machtsverhoudingen en autoriteitsrelaties het contact tussen burgers en instanties of bedrijven bemoeilijken. Er is vaak sprake van een 'expert-leekdynamiek'.

Ambtenaren en managers labelen de inbreng van burgers vaak negatief: als niet-rationeel, door emotie gestuurd 'NIMBY-gedrag' (Arts et al. 2018; Beukema-Siebenga et al. 1998; Buijs et al. 2011; Van Os et al. 2014; Pesch et al. 2017; Roth et al. 2006; Wolsink 2007). Burgers, op hun beurt, zijn vaak kritisch op in hun ogen abstracte, of soms zelfs 'ideologisch' geformuleerde doelen en ondoorzichtige of onrechtvaardige procedures (Arts et al. 2018; Brunsting et al. 2011; Buijs 2009a; Buijs et al. 2011; 2017; Ganzevles et al. 2015; Van Os et al. 2014; Rasch en Köhne 2017; Wolsink 2007). Men zou verwachten dat tussen burgers onderling dit soort zaken minder een rol spelen, en dat de relatie tussen burgers meer gelijkwaardig is. Met dit onderzoek krijgen we een beter beeld van de verschillen en overeenkomsten tussen verschillende typen conflicten.

Er zijn nog andere redenen om conflicten tussen burgers centraal te stellen. Veel onderzoek over verduurzaming richt zich bijvoorbeeld op draagvlak voor beleid en op gedragsverandering. Aandacht voor controverses tussen burgers is er minder. De participatie van burgers zou zich echter niet moeten beperken tot steun voor overheidsbeleid (Mensink 2018; Verhoeven 2013). Conflict kan een belangrijke kans zijn voor de lokale democratie (Cuppen 2018). Het daagt instituties uit tot het ontwikkelen van nieuwe inzichten en handelingsopties en leidt vaak tot betrokkenheid van nieuwe groepen en tot nieuwe standpunten. Ook Buijs et al. (2012) merken op dat protest en polarisatie even relevant zijn als steun en acceptatie. Dat werkt natuurlijk alleen als controverses niet leiden tot structurele impasses, waardoor betrokkenen tegenover elkaar komen te staan zonder tot een oplossing te komen. Controverses kunnen ook een splijtzwam worden tussen groepen, met toenemende spanningen en onbehagen tot gevolg. Daarom is het van belang om te kijken naar casussen waarin sprake is van interactie, zoals in dit onderzoek is gedaan.

Daarbij geldt dat verduurzamingsprojecten waarschijnlijk steeds meer mensen zullen raken en daarmee de kans op controverses toeneemt. Het palet aan maatregelen voor een energietransitie en voor versterkte biodiversiteit wordt steeds breder, en de daarbij behorende projecten hebben vaak impact op de directe leefomgeving van mensen. Voor alle betrokken partijen is het dan ook relevant om beter te begrijpen hoe controverses zich ontwikkelen. Dit onderzoek levert inzichten op over controversen in een vroeg stadium die, in de ogen van betrokkenen, meer en minder positief werden beslecht. We kunnen uit het onderzoek lessen trekken over randvoorwaarden voor kansrijke interactie, en over aspecten die van belang zijn om zware gevolgen te vermijden in dit soort conflicten.

Dit is ook van belang met het oog op de in 2022 in te voeren Omgevingswet, waarin veel beleid over ruimtelijke ontwikkeling wordt vastgelegd. De studie brengt in beeld dat ingewikkelde afwegingen moeten worden gemaakt over inrichtingsvraagstukken in de beperkte Nederlandse publieke ruimte. De Omgevingswet legt partijen die initiatief willen nemen voor een ingreep in de publieke ruimte de verplichting op om vroegtijdig participatie te organiseren, maar de juridische mogelijkheden voor bezwaar en beroep zijn minder duidelijk geworden (Steenbekkers et al. 2020). Dit heeft gevolgen voor de interacties tussen burgers, bedrijven en instanties. Ook zijn uit onderzoek lessen te trekken met het oog op uitwerkingen van afspraken uit het Klimaatakkoord, zoals de gemeentelijke Transitievisies Warmte, en de participatieafspraken rondom de *Greendeals*. Ook de discussie over aardgasvrije woningen levert bijvoorbeeld veel meningsverschillen op. Ten slotte biedt dit onderzoek nuttige informatie voor het lokale middenveld, bijvoorbeeld over de vraag hoe de gemeenschap aan besluitvorming kan deelnemen, en hoe geïnterviewden in deze casussen zijn omgegaan met spanningen.

### 1.3 Begrippen en benadering

#### 1.3.1 Waar hebben we het over?

De term ‘verduurzamingscontroversen’ heeft betrekking op onenigheid tussen verschillende actoren over veranderingen die plaatsvinden in de leefomgeving in het kader van (ecologische) verduurzaming. We kunnen bijvoorbeeld denken aan de introductie van windmolens, alternatieven voor aardgas of natuurbeheer om biodiversiteit te vergroten. De term ‘controverse’ wordt daarbij breder opgevat dan bijvoorbeeld Rein en Schön (1994), die pas van een controverse spreken als betrokken partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over bepaalde *feiten*. Aan de start van dit onderzoek bestond nog onvoldoende inzicht in specifieke discussies over verduurzaming in de leefomgeving om vast te kunnen stellen of betrokkenen het over feitelijkheden eens zijn. Na afronding van het onderzoek kan de conclusie zijn dat er in een van de drie casussen weinig sprake leek te zijn van fundamentele onenigheid over ‘de feiten’. Toch was de interactie tussen burgers in die casus in veel opzichten vergelijkbaar met de andere twee casussen. De discussie over feiten en argumenten is zonder meer belangrijk, maar het is zeker niet de enige factor die van belang is. De term controverse wordt hier dan ook ruimer toegepast. Toch zijn controverses nog wel net iets anders dan ‘hoog opgelopen meningsverschillen’, zoals hierna aan de orde komt. Naast een vrij specifiek meningsverschil is er in deze casussen ook sprake van verstoorde verhoudingen en van conflicten over identiteiten en moeilijk te verenigen maatschappelijke opgaven, die relatief los staan van de verduurzamingsingreep als zodanig. Als er ook sprake is van onenigheid op dit soort punten, kunnen we spreken van een controverse.

Onenigheid over de inzet van verduurzaming, of de gevolgen daarvan voor de leefomgeving, kan bestaan tussen burgers en instanties, maar ook tussen burgers onderling. Bij aanvang van het onderzoek werd verondersteld dat onenigheid leidt tot interactie tussen de groepen die het oneens zijn. Die aanname bleek niet terecht: uit ander onderzoek

wordt duidelijk dat zeker in geëscaleerde conflicten groepen het dermate oneens kunnen zijn dat ze alle contact mijden (Glasl 1982). Het zou kunnen dat in andere verduurzamingscontroversen alle contact wordt gemeden, maar dit onderzoek heeft zich dus gericht op de interactie.

De gevonden interactie kan allerlei vormen hebben, zoals we later nog zullen zien: van brieven over en weer en informatie-uitwisseling tijdens formele inspraakavonden, tot duwen en trekken tijdens publieke manifestaties. Naast de term 'interactie', wordt in overdrachtelijke zin soms ook gepraat over een 'discussie' of 'debat' dat in een bepaalde periode in een bepaald gebied plaatsvond. Dat kan dan een combinatie zijn van face-to-face gesprekken, interactie via social media, e-mail- of briefwisselingen, met spandoeken tegenover elkaar staan, enzovoort.

Als in dit onderzoek wordt gesproken over groepen burgers, is sprake van een zekere mate van organisatie (bv. als bewonersvereniging, als actiegroep, of als Facebookgroep). Het gaat niet uitsluitend om groepen met formeel lidmaatschap, maar wel om groepen waarmee men zich identificeert. De nadruk ligt op groepen die zich manifesteren in de discussie. Via deze groepen is ook inzicht verkregen in burgers die zich niet in de discussie mengen. Dit gaf soms ook enig inzicht in getalsmatige verhoudingen, wat soms kon worden aangevuld met gegevens over gehouden petitie's of draagvlakonderzoeken.

### 1.3.2 Waar kijken we naar?

Dit kwalitatieve onderzoek wilde meer doen dan in kaart brengen wat betrokken burgers denken en doen. Dit past bij de ambitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau om meer verdiepende onderzoeken te doen, en daarbij te zoeken naar mechanismen die de gevonden uitkomsten verklaren. In dit onderzoek wordt bijvoorbeeld vaak gekeken naar de meningen die mensen over verschillende thema's hebben, en hoe ze zich rondom die thema's gedragen. Dit zegt echter nog weinig over de vraag hoe die meningen en gedragingen tot stand komen, en over de interactie daarover. Opinievorming kent verschillende mechanismen, waarvan deliberatie er een is. Met dit onderzoek ontstaat daar meer inzicht in. Bovendien vond het onderzoek plaats op plekken waar de opinies kritiek zijn; waar het ging om controversen tussen mensen met hele verschillende opvattingen.

Er wordt 'achter' de opinies en gedragingen gekeken door inzicht te geven in de betekenis die betrokkenen geven aan dit soort controversen. Alle betrokkenen hebben ideeën over de rol die zijzelf en anderen spelen, over het issue dat ter discussie staat, de maatschappelijke vraagstukken die voor hen zwaar wegen, over de dingen die hen storen in de houding en het gedrag van anderen, én over de procedure die wordt gevolgd. Al die ideeën kleuren hun perspectief op de controverse, en bepalen dus mede hoe ze zich daarin opstellen. Op die manier dragen die ideeën dus bij aan de manier waarop een controverse uiteindelijk vorm krijgt.

In aanvulling daarop is er nog een reden om naar betekenisgeving te kijken: in tegenstelling tot overheden zijn er voor burgers niet veel manieren voorhanden om invloed uit te oefenen. Ze kunnen geen dwang inzetten, regels opleggen, etc. Wel kunnen ze hele verschillende beelden geven van allerlei aspecten van een controverse, waarvan er in de



vorige alinea een aantal genoemd werden. Door die beelden actief uit te dragen, kunnen ze proberen anderen te overtuigen van hun zienswijze. Ook voor sociale bewegingen zijn persuasieve frames dan ook een belangrijk strategie om invloed te hebben (Benford en Snow 2000). Iets soortgelijks geldt voor de kleinere, lokale actiegroepen die in dit rapport veel voorkomen. Om de interactie tussen verschillende groepen goed te bekijken, is het dus belangrijk om aandacht te geven aan hun betekenisgeving, en de wisselwerking daarover. Deze benadering heeft wortels in constructivistisch onderzoek. Dit soort onderzoek gaat ervan uit dat mensen en groepen samen hun belevingswereld vormen, en daar betekenis aan toekennen (Walker 2015). In de context van dit onderzoek betekent het dat een controverse wordt wat ze is door de interactie tussen betrokkenen, en dat die interactie gekleurd is door de vraag wat allerlei aspecten van die controverse voor hen betekenen. Een constructivistische benadering heeft ook veel aandacht voor de lokale contexten waarin interacties plaatsvinden en de wisselwerking tussen die (in het verleden geconstrueerde) contexten en de huidige constructies die erin plaatsvinden.

### 1.3.3 Aanpak van het onderzoek

In 2019 en 2020 zijn drie casussen onderzocht waarin een lokale controverse centraal staat; deze casussen werden aan het begin van dit hoofdstuk aan de hand van een voorbeeld geïntroduceerd. De eerste casus ging over de plannen om biodiversiteit te bevorderen in het Goois Natuur Reservaat door bos te kappen en zo meer ruimte te maken voor heidedieren. De tweede ging over plannen voor een zonnepanelenpark in het Groningse dorp Finsterwolde, en de derde over plannen voor een ‘energielandschap’ in het poldergebied Rijnenburg en Reijerscop, onderdeel van de gemeente Utrecht.

Bij het onderzoek werd de casestudybenadering (Flyvbjerg 2001; George en Bennett 1997) gevolgd, meer in het bijzonder een multiple-casedesign. In de methodologische bijlage staat meer informatie over deze concepten, de methodologische keuzes en gebruikte analysemethoden. Ook is daar een lijst te vinden van de mensen met wie is gesproken: 34 in totaal, verspreid over 26 interviews. Een aantal mensen kon, of wilde om uiteenlopende redenen (zie bijlage A, te vinden op [www.scp.nl](http://www.scp.nl) bij dit rapport) niet meewerken. Naast het houden van interviews is ook belangrijke documentatie bestudeerd, zoals bezwaarschriften, zienswijzen en ingezonden brieven (zie ook bijlage A voor verdere toelichting).

De casussen werden een voor een geselecteerd, gaandeweg ontstond er een aantal ‘onderzoekspuzzels’ (Gustafsson en Hagström 2018) die nadere invulling gaven aan de onderzoeksvraag. Deze worden hier besproken omdat ze iets zeggen over de opbouw van de studie, én omdat ze richting hebben gegeven aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. De eerste casus, over de heideverbinding, was om meerdere redenen bijzonder. Ten eerste was op basis van eerder onderzoek het beeld ontstaan dat er in conflicten over natuurbeheer meer wordt gesproken over de verduurzamingsdoelen dan over de plannen (zie kader 1.1 voor toelichting), terwijl conflicten over opwekking van hernieuwbare energie vooral leken te gaan over belangen en uitvoeringskwesaties (Arts et al. 2018; Buijs 2009a; Buijs et al. 2011; 2017; Langbroek en Vanclay 2012; Wallquist et al. 2012; Wolsink 2007).

Omdat dat eerdere onderzoek echter ging over conflicten tussen burgers en bedrijven en instanties, wilden we ook een casus over energieopwekking in het onderzoek hebben, om na te gaan of dat beeld ook zou opgaan voor conflicten tussen burgers onderling.

---

### **Kader 1.1    Verschillen tussen verzet tegen energieopwekking en stimulering van biodiversiteit**

In een artikel over windenergie concludeert Wolsink: *'Global warming – the issue the proponents [wm: of wind energy] argue about – is only a distant background argument in the context of local renewables schemes.'* Er wordt nauwelijks over gesproken. Dit soort bevindingen kunnen suggereren dat er tijdens discussies over plannen om energieopwekking te verduurzamen niet veel wordt gesproken over het verduurzamingsdoel, en dat het burgerframe dus dominant is. Als we de belangrijkste discussiepunten over windenergie, ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag en biomassaverbranding inventariseren, gaat het inderdaad vooral over consequenties voor de leefomgeving, zoals horizonvervuiling, overlast, veiligheid, gezondheid (Langbroek en Vanclay 2012; Wallquist et al. 2012; Wolsink 2007).

Onderzoek naar discussies over natuurbeheer geeft een ander beeld. Toen het beheer van het natuurpark Drents-Friese Wold bijvoorbeeld ter discussie stond (Buijs 2009a; Buijs et al. 2011), was het verduurzamingsdoel – de vergroting van de biodiversiteit – wel degelijk een punt waarover actief gedebatteerd werd. Ook burgers frameden het issue vanuit de gestelde doelen, maar op een andere manier. Natuurbeheerders krijgen vanuit beleid vaak het doel opgelegd om biodiversiteit te bevorderen, bijvoorbeeld door 'wilde natuur' te creëren, door niet in te grijpen, of door randvoorwaarden te creëren waarbinnen natuurlijke processen zich kunnen ontwikkelen. Burgers zetten zich eerder in voor individuele dieren of planten (bv. bomen die worden gekapt). Betrokken burgers betitelen de ecologische theorie die aan het beheer ten grondslag ligt als 'ideologie' (Buijs et al. 2011: 336). Ook actievoerders voor de Schoorlse duinen en de Hatertse vennen hadden kritiek op de 'ecologische argumentatie achter het beleid van Staatsbosbeheer' (Buijs et al. 2017: 10). In bredere zin is er kritiek op de veel gekozen 'top-down and biodiversity-driven approach' (Arts et al. 2018: 2).

Er zijn meerdere verklaringen mogelijk voor dit verschil in framing van interventies gericht op de energietransitie en interventies gericht op de bevordering van biodiversiteit. Om te beginnen kunnen de doelen van natuurbeheer minder makkelijk te scheiden zijn van de gevolgen voor de leefomgeving dan bij ingrepen om duurzame energie te bevorderen. Het beheer is immers per definitie een ingreep, of juist een beslissing om niet in te grijpen. De natuur is de leefomgeving. De beslissing om op plaats X windenergie te gaan opwekken heeft echter niet meteen tot gevolg dat het klimaat op die plaats minder snel zal veranderen dan elders.

Schaalniveau is een tweede belangrijke dimensie om mee te wegen. Je zou kunnen zeggen dat het bij zowel klimaat als natuur gaat om acties die in eerste instantie worden ingezet om doelen die op een hoger schaalniveau spelen (nationaal, EU, globaal) te verwezenlijken en die daarna lokaal moeten worden ingepast. Doelen op verschillende schaalniveaus kunnen met elkaar conflicteren maar mensen kunnen het probleem ook wat betreft schaalniveaus anders framen. Klimaatverandering framen we vaak als mondiaal probleem, omdat het effect van CO<sub>2</sub>-uitstoot plaatsvindt op het niveau van de atmosfeer. Ingrepen in de natuur spelen vaak juist lokaal, en worden dan ook vaak op dat niveau geframed.

Ten derde is natuur als concept controversiëler dan klimaat. Er zullen maar weinig mensen ter discussie willen stellen wat klimaat is, terwijl mensen vaak met elkaar overhoop liggen bij het definiëren van natuur. Dat komt waarschijnlijk ook omdat de definitie van natuur sterk samenhangt met handelingen om die natuur te begrenzen en op een bepaalde wijze te beheren. Dat de

doelen bij natuurbeheer vaker ter discussie staan dan bij klimaat is wat dat betreft niet heel verrassend.

In dit onderzoek wilden we nagaan of er in de casus over natuurbeheer inderdaad meer discussie zou zijn over de gestelde doelen dan bij de casussen over aardgasvrije woningen en windenergie. We wilden vooral achterhalen of een discussie over de doelen leidt tot een andere interactie tussen burgers dan een discussie over de consequenties voor de leefomgeving. Het is immers denkbaar dat burgers die consequentie anders wegen als ze die explicieter relateren aan de doelen. Ook verloopt een discussie over complexe beleidsdoelen vermoedelijk anders dan een discussie over tastbare issues in de omgeving.

---

Het tweede bijzondere aan de eerste casus was dat het initiatief voor de plannen niet bij burgers lag. De deskundigen die aan het woord kwamen tijdens het vooronderzoek meldten dat dat vrij uitzonderlijk was, omdat voorstanders van verduurzamingsplannen vaak alleen van zich laten horen als ze zelf initiatiefnemer zijn. We wilden daarom ook casussen zoeken met burgers in de rol van initiatiefnemer, om die casussen goed te kunnen vergelijken met die eerste casus.

Vanuit die ideeën werd de tweede casus geselecteerd: een conflict over plannen voor een zonnepanelenpark in Finsterwolde. Die ging over energieopwekking, én het initiatief leek bij een burger te liggen: namelijk een boer die zijn land ter beschikking wilde stellen. Die casus riep echter weer nieuwe vragen op. Ten eerste bleek ook in deze casus wel gesproken te worden over de verduurzamingsdoelen van het zonnepanelenpark, dus in tegenspraak met het beeld uit de literatuur. Het was niet dat tegenstanders de doelen niet deelden, integendeel. Wel wilden ze deze afzetten tegen een andere maatschappelijke opgave, namelijk om het landschap aantrekkelijk te houden. Daarom wilden we nóg een casus over energieopwekking zoeken, om na te gaan in hoeverre daar de verduurzamingsdoelen ter discussie stonden.

Ten tweede stond de zonnepanelenpark-casus in contrast met de heideverbinding-casus omdat het in Finsterwolde niet was gelukt om tot een uitkomst te komen waarin de meeste mensen zich konden vinden. De verklaring daarvoor lag voor de hand: in de heideverbinding-casus was uiteindelijk een formeel participatietraject in het leven geroepen, en in de zonnepanelenpark-casus niet. Daarom moest de derde casus een voorbeeld zijn over energieopwekking waar wél sprake was geweest van een formeel traject.

Dat voorbeeld werd het conflict over het energielandschap Rijnenburg en Reijerscop, bij Utrecht. Daarbij waren ook burgers met een initiatiefnemersrol betrokken, in de vorm van een energiecoöperatie. Een deel van het participatietraject werd zelfs begeleid door dezelfde procesbegeleider als in de heideverbinding-casus, en er waren dan ook overeenkomsten in het proces. Desondanks was het bij dit conflict niet gelukt om te komen tot een breed gedeelde uitkomst. Hoe was dat te verklaren?

Een laatste punt in de aanpak van dit onderzoek is dat in de slotfase een bijeenkomst is georganiseerd met zes experts om een aantal hoofdbevindingen te valideren (zie bijlage A voor een uitgebreidere toelichting). Het ging om mensen die bij meerdere conflicten betrokken waren, in een rol als mediator, regisseur of procesbegeleider. De bijeenkomst

had twee doelen: om na te gaan of deelnemers op basis van hun ervaringen nog aanvullende ideeën of casussen konden noemen, en om na te gaan of ze een aantal belangrijke bevindingen herkenden. De input van die bijeenkomst is gebruikt bij het schrijven van de slotbeschouwing.

## 1.4 Framing

### 1.4.1 Frames en framing

Het doel van deze paragraaf is niet een volledig literatuuroverzicht te geven van wat er bekend is over framing. Eerder gaat het erom een handzaam kader te schetsen van waaruit de casussen bestudeerd konden worden. Om dat te doen moeten we eerst weten wat frames eigenlijk zijn. Frames worden vaak gezien als een soort ‘interpretatiekaders’ waardoor individuen de wereld bekijken (Dewulf et al. 2009). Deze auteurs hebben het dan over frames als ‘cognitieve representaties’. Buijs en Lawrence (2013: 107) hebben het over ‘een interpretatieve lens die de aandacht op bepaalde aspecten van een issue legt’. Dat zou betekenen dat we frames zouden kunnen onderzoeken door te achterhalen hoe mensen naar de wereld kijken, in een specifieke context.

Een andere manier van denken die Dewulf et al. (2009) onderscheiden, is om frames op te vatten als de uitkomst van de interactie tussen betrokkenen, bijvoorbeeld in een onderhandelings situatie, een conflict of mediatie. Ze hebben het dan over frames als ‘interactionele coconstructies’. Om dat te onderzoeken zouden we dus ook moeten kijken naar de interactie. Dit onderscheid raakt aan wat Gray (2003) het verschil tussen ‘frames’ en ‘framing’ noemt. Framing is ‘de activiteit en het proces van het creëren en representeren van frames’ (2003: 11).

Framing is vaak ook een persuasief proces, waarbij actoren proberen om anderen te laten kijken door hun eigen interpretatieve lens (vergelijkbaar met framingprocessen in bijvoorbeeld de media). Daarbij is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat sommige actoren meer mogelijkheden hebben om anderen met hun frames te beïnvloeden, bijvoorbeeld door een machtsrelatie of een autoriteitspositie. In dit onderzoek wordt zowel gekeken naar frames als naar het proces van framing.

De benadering van auteurs als Dewulf et al. (2009) en Lewicki et al. (2003) focust volgens anderen te veel op cognitieve processen (Buijs en Lawrence 2013; Verhoeven en Duyvendak 2015). Dit zou framing te veel reduceren tot een ‘koel’ proces dat vooral om rationaliteit zou gaan. Emoties lijken in die benadering bijna geen rol te spelen. Buijs en Lawrence (2013) laten in een literatuuroverzicht zien dat dit onterecht is. In conflicten blijken deelnemers bijvoorbeeld juist door hun emoties aangezet te worden om nieuwe informatie tot zich te nemen en om meer doelgericht te werk te gaan in de weerstand die ze bieden. Emoties en rationaliteit gaan in die zin hand in hand. Vaak zijn emoties ook de aanleiding voor mensen om überhaupt betrokken te raken, en spelen ze een rol in de escalatie van conflicten. Emoties zijn niet alleen maar ontastbare opwellingen die voorafgaan aan het denken, of die juist het gevolg zijn van het denken; emotie en cognitie werken samen (Buijs en Lawrence 2013).

#### 1.4.2 Framing en controverses

Denken over frames en framing is 'in het bijzonder relevant voor onderzoekers die conflicten, onderhandelingen en intergroepinteracties bestuderen', aldus Dewulf et al. (2009: 155, vertaling wm). Hoewel het juist in onderzoek naar conflicten voor de hand lijkt te liggen om er aandacht aan te besteden, gebeurt dat relatief weinig. Het aantal onderzoeken dat behalve naar framing ook naar emoties kijkt, is nog beperkter. Buijs en Lawrence (2013) laten in hun onderzoek naar conflicten over bosbeheer zien dat het aantal gevonden artikelen decimeert als 'emotie' als zoekterm wordt toegevoegd.

Dewulf et al. maken onderscheid tussen drie aspecten die in conflicten worden geframed. Deze zijn ook relevant voor de controverses die onderwerp van dit onderzoek zijn. Het gaat om: 1. het issue, 2. identiteiten en relaties, en 3. het proces. Dit doet denken aan een deel van de indeling die Gray (2003) eerder maakte, en is daar dan ook op gebaseerd. Die indeling is ogenschijnlijk breder, en heeft naast de aspecten die Dewulf et al. noemen ook betrekking op 'hele-verhalenframes', 'machtframes', 'risicoframes' en 'kosten en baten'. Toch blijven we bij de benadering van Dewulf et al., omdat die overzichtelijker is en de aanvullende aspecten die Gray noemt in feite dekt. Macht is goed te vatten onder 'relaties', en 'risico's' en 'kosten en baten' zijn verbonden met de manier waarop mensen het issue framen. Het 'hele-verhalenframe' van Gray is belangwekkend, maar kan eigenlijk ook op verschillende dimensies van toepassing zijn: de verhalen die mensen vertellen over het issue, over identiteiten en relaties en het proces. 'Verhalen vertellen' wordt hier dan ook opgevat als een nadere invulling van, of aanvulling op het framingproces.

Volgens Rein en Schön (1994) is een goede manier om frames uit een set gebeurtenissen te destilleren, proberen te begrijpen welk 'verhaal' betrokkenen erover vertellen. De framingbenadering wordt dan ook vaak in verband gebracht met de 'narratieve benadering', waarin het gaat om de contrasterende verhalen die mensen vertellen (Merkus et al. 2014). Als we frames zien als het perspectief waarmee actoren naar een controversie kijken, kunnen we hun uitdrukking van dat frame beschouwen als een narratief (Aukes et al. 2020). 'Verhalen vertellen' komt dan erg in de buurt bij het actieve proces van framing. Bij verhalen gaat het er niet zozeer om of ze 'waar' zijn, maar vooral of ze 'plausibel' zijn voor de mensen die ze vertellen (Merkus et al. 2014). De vraag is vooral of het plot dat wordt verteld coherent is, en voor een relevante groep 'luisteraars' een acceptabele weergave is van een set gebeurtenissen. Omdat er vaak sprake is van contrasterende verhalen, verwijzen betrokkenen vanuit hun eigen begrip van het verhaal ook naar de verhalen die anderen vertellen. Op die manier kan er, impliciet of zelfs expliciet, een onderhandeling ontstaan over de vraag: hoe moeten we deze controversie begrijpen?

Een verhaal heeft een verteller, en de vraag is hoe die de gebeurtenissen weergeeft. Daarnaast heeft het een thema, in het geval van dit onderzoek een issue waarover onenigheid bestaat. Het verhaal heeft ook karakters: de verteller zelf, en de andere partijen die betrokken zijn. Over de ene partij heeft de verteller andere ideeën dan over een andere partij, meer of minder positief misschien. Bovendien heeft het een verhaallijn: een proces dat de verschillende gebeurtenissen aan elkaar knoopt, met kantelpunten waarop het verhaal een andere wending neemt. De verteller heeft ten slotte vaak ideeën over hoe zo'n proces

behoort te verlopen. Door deze elementen te achterhalen, krijgen we een idee over de manier waarop betrokkenen de controverses framen. Het uitwisselen van verhalen, of het debatteren over contrasterende verhalen, sluit aan op het idee van frames als ‘interactio-  
nele coconstructies’ dat in de vorige paragraaf geïntroduceerd werd (Dewulf et al. 2009).

## 1.5 Deelvragen

Op basis van de gepresenteerde framing benadering, kan de eerder gepresenteerde onderzoeksvraag (*‘welke factoren beïnvloeden het verloop van controverses tussen burgers over verduurzaming in de leefomgeving?’*) verder worden uitgewerkt in een aantal deelvragen:

- 1 Hoe verloopt de interactie tussen groepen burgers, en wat zijn daarvan de gevolgen?
- 2 Op welke manier werken de rollen en identiteiten van de betrokkenen door in de interactie?
- 3 in hoeverre benaderen betrokkenen het issue vanuit de verduurzamingsopgave en/of vanuit persoonlijke belangen?
- 4 Wat is de rol van argumentatie en emotie in de interactie tussen burgers?
- 5 Hoe hebben betrokkenen de procedure ervaren, en hoe werkte die door in de interactie?

Elke vraag komt, in deze volgorde, in een afzonderlijk hoofdstuk aan de orde. De verschillende elementen uit de framingbenadering zijn grotendeels te herkennen in deze deelvragen. Drie daarvan: de identiteit, het issue en het proces, komen terug in de vragen 2, 3 en 5. Het laatste element, de relaties tussen betrokkenen, komt in zekere zin in alle hoofdstukken terug, aangezien het raakt aan de hoofdvraag van het onderzoek. In het bijzonder is in de vragen 2 en 4 aandacht voor karakterisering van anderen, en van de relatie. Vraag 4 besteedt bovendien aandacht aan emoties, een aspect dat in de framingbenadering zoals gezegd soms ondersneeuwt.

### Noot

- 1 Ook naar wat Latour *matters of concern* noemt, wordt wetenschappelijk onderzoek gedaan, omdat deze immers de uitkomst van een ontwikkeltraject beïnvloeden.



## 2 Het verloop en de gevolgen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Hoe verloopt de interactie tussen groepen burgers, en wat zijn daarvan de gevolgen?* Het bevat een kort overzicht van de aanleiding, de escalatie, en eventueel de de-escalatie van het conflict, én van een aantal gevolgen voor betrokkenen. Elk proces begint met de aankondiging van een plan voor een ingreep, of, zoals in een van de casussen, met een plan om een dergelijk plan te ontwikkelen. Bijna meteen ontstaat er verontwaardiging. Daarna verlopen de processen tamelijk verschillend.

### 2.2 De heideverbinding Hoorneboeg

#### 2.2.1 Verontwaardiging rondom de aankondiging

In maart 2016 kondigde het Goois Natuur Reservaat (hierna: GNR) het plan voor de heideverbinding aan met berichten in de lokale krant en een brochure.<sup>1</sup> Het GNR is een in 1932 opgerichte natuurbeschermingsorganisatie, en vormt een samenwerking tussen vijf Gooise gemeenten, de gemeente Amsterdam en de Provincie Noord-Holland. De heideverbinding zou moeten bijdragen aan een versterking van de biodiversiteit in het gebied, door meer ruimte te maken voor heidedieren. Formeel bestaat er geen mogelijkheid om bezwaar te maken tegen dit soort plannen. Dat bezwaar kwam er desondanks toch. Bij een informatieavond van GNR werd een slide gepresenteerd die vermeldde dat er 80.000 bomen zouden worden gekapt, een gebied van 85 hectare. Die cijfers zorgden voor veel verontwaardiging bij omwonenden, zoals Buijs en Lawrence (2013) het beschrijven: een krachtige, mobiliserende emotie. Het doembeeld van 120 kale voetbalvelden, een frame van de tegenstanders, begon te leven. Geschrokken door de spontane ophef besloot GNR alsnog een aantal informatieavonden te houden. Op het laatste moment werd ook een avond in Hollandsche Rading toegevoegd, een dorp dat net buiten de provinciegrenzen van Noord-Holland, en dus buiten het GNR-gebied ligt. Daarnaast stelde GNR toch de mogelijkheid open voor ‘min of meer officiële reacties’. De contactpersoon bij GNR vertelde dat er ruim 200 brieven binnenkwamen, overwegend kritisch, maar ook een aantal steunbetuigingen.

---

#### Kader 2.1 **Beleid voor aaneengeschakelde, diverse natuur<sup>2</sup>**

Al decennialang is er een sterk besef dat de biodiversiteit, zowel in Nederland als daarbuiten, wordt bedreigd. Al in 1979 ontstond in reactie daarop bijvoorbeeld de Europese Vogelrichtlijn, die aangaf welke soorten door EU-lidstaten zouden moeten beschermd. In 1992 kwam daar ook de bescherming van leefgebieden bij, met de introductie van de Habitatrichtlijn. Aan het einde van het decennium werd de uitvoering van die richtlijnen voor Nederland vastgelegd in de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet.

Biodiversiteit staat onder druk, onder andere door de versnippering van de natuur. Door bijvoorbeeld verstedelijking en de aanleg van uitgebreide weg- en spoornetwerken werd het voor veel diersoorten steeds moeilijker om zich te handhaven. Om die trend tegen te gaan ontstond in 1990 het idee van een Ecologische Hoofdstructuur: een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland. Door zogenoemde ecologische verbindingszones moesten voorheen gescheiden gebieden weer met elkaar in contact worden gebracht, bijvoorbeeld met ecoducten, wildtunnels en vistrappen. Deze ontwikkeling sluit aan op de Europese Natura 2000-agenda, die soortgelijke doelen stelt voor de hele Europese Unie. In 2013 werd de Ecologische Hoofdstructuur hernoemd tot Natuurnetwerk Nederland.

Dit soort doelstellingen viel altijd onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, maar vanaf het kabinet-Rutte I is die verantwoordelijkheid verschoven naar de provincies. In het Natuurpact 2013 werden daarvoor afspraken gemaakt, en in de Rijksnatuurvisie van het jaar daarop werd een ‘vermaatschappelijkte’ kijk op de natuur uiteengezet. De Wet natuurbescherming van 2017 regelt de provinciale verantwoordelijkheid, door samenvoeging van de eerdergenoemde Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de nog niet genoemde Boswet uit 1961. Gezien de focus op boskap in deze casus is vooral dat laatste van belang. De nieuwe wet had als doel te voorkomen dat het Nederlandse bosareaal verder zou afnemen. Een belangrijke ontwikkeling in de nieuwe wetgeving is dat de herbeplantingsplicht is komen te vervallen als de kap noodzakelijk wordt geacht vanuit Natura 2000-doelstellingen. In 2019 werd nog het Deltaplan biodiversiteitsherstel gepresenteerd, maar toen was de discussie die hier wordt besproken al grotendeels afgerond.

---

De informatieavond in Hollandsche Rading voelde volgens de geïnterviewde van GNR als ‘achterafcommunicatie, een goedmaakcommunicatie’. Die viel niet goed bij de inwoners. In mei stelde een bewoner uit dat dorp een bezwaarschrift op met de titel ‘Stop de bomenmoord!’, en volgde een protestactie met een spandoek. In het bezwaarschrift was veel aandacht voor de rol van bossen in CO<sub>2</sub>-opslag, waardoor de biodiversiteitsdoelen werden afgezet tegen klimaatdoelen. In plaats van de ‘procedurele wandelgangen te gaan gebruiken’, zoals de auteur van het bezwaarschrift vertelde, kozen de tegenstanders voor een activistische benadering om ‘nog genoeg lawaai [te] kunnen maken en vragen [te] kunnen stellen en tenminste [te] kunnen vertragen tot een moment dat er mensen bereid zijn om er opnieuw naar te kijken’. ‘Alleen met vriendelijke brieven sturen kom je er ook niet’, zoals een andere tegenstander het verwoordde.

In juni 2016 werd de eerdergenoemde natuurbrug geopend. Zoals gezegd werd bij die opening gedemonstreerd tegen de plannen voor de bomenkap. Op de brug verscheen graffiti, de spandoeken doken op en er werd ‘boe’ geroepen bij toespraken. Op basis van de verzamelde gegevens zou je kunnen zeggen dat de sfeer grimmig werd. De toenmalige rentmeester van het GNR maakte ter plekke bekend dat er ‘pas op de plaats’ zou worden gemaakt. De plannen gingen voor een jaar de koelkast in.

### 2.2.2 Discussies tijdens het inspraakproces

In juni konden mensen inspreken tijdens een bestuursvergadering van GNR, wat er volgens sommige aanwezigen soms ‘keihard’ aan toe ging. Bij die vergadering waren ook de bij GNR betrokken gemeentes en de provincie Noord-Holland aanwezig. In een aantal van de inge-

zonden brieven gingen burgers ook onderling met elkaar in discussie. Zo reageerde een vrijwilligersgroep op een aantal van de bezwaren die de voorafgaande maanden waren geopperd, bijvoorbeeld in het genoemde bezwaarschrift. Ook sprak deze vrijwilligersgroep in haar brief de provincie als bestuurlijk verantwoordelijke erop aan GNR bij te staan in die ‘zware tijden’.

### 2.2.3 Discussies in een adviesgroep

Vanaf de zomer ging een manager vanuit de provincie thuis op de koffie bij een aantal mensen die van zich hadden laten horen. Het plan ontstond om een adviesgroep te vormen met zowel voor- als tegenstanders, en om die door een onafhankelijk voorzitter van het Bureau voor Gebiedscommunicatie te laten begeleiden. De groep mocht zelf een adviesbureau aantrekken om zich op kosten van de provincie te laten adviseren. In juni 2017 werd het plan van aanpak gepresenteerd tijdens een informatiebijeenkomst, en ging er een oproep uit voor leden van de te vormen adviesgroep. Aspirant-leden moesten een motivatiebrief schrijven, en er volgde een selectieproces. De randvoorwaarden waren duidelijk: er moest een heideverbinding komen, maar over de precieze invulling kon nog worden gesproken.

In het najaar van 2017 werden offertes aangevraagd bij verschillende adviesbureaus, en in januari 2018 koos de adviesgroep Bureau Waardenburg uit. Na een behoorlijk aantal lange bijeenkomsten in de avonduren met dit bureau stelde de adviesgroep meerdere scenario's op. Men nam het advies van de onafhankelijk voorzitter over:

*Jongens, als jullie tot een advies komen, dan kunnen GNR en de Provincie er niet omheen. Maar als het een verdeeld advies wordt, dan wordt het een heel stuk lastiger. (onafhankelijk voorzitter)*

In mei 2018 bracht Bureau Waardenburg het rapport uit, met de beargumenteerde keuze voor een scenario waarin weliswaar zou worden gekapt, maar veel minder dan in het oorspronkelijke plan. Een maand later nam het GNR-bestuur dit advies over.

Het proces wordt in dit hoofdstuk besproken tot aan dit laatste moment, aangezien het inspraaktraject daar grotendeels stopte. Daarna kreeg de discussie echter nog een hele andere dynamiek, door een landelijke discussie over boskap die aanleiding gaf voor beleidswijzigingen. Die dynamiek komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 4.3.3.

### 2.2.4 Tevreden met proces en uitkomst

Het aangenomen advies leidde tot een kortere en smallere verbinding, waarvoor ongeveer twee derde minder bomen hoefden te worden gekapt. In samenspraak met de provincie Noord-Holland werd gezocht naar mogelijkheden voor herplant elders of andere CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen, het liefst in de eigen regio.

De meeste betrokkenen waren heel positief over de manier waarop het proces was verlopen. Meerdere mensen die tijdens het onderzoek aan het woord kwamen, dachten dat het draagvlak een stuk sterker was geworden. De procesbegeleider beschreef de uitkomst als een ‘droomsenario’, en een tegenstander die niet in de adviesgroep had gezeten vond

de uitkomst 'absoluut winst'. Toch bleef het hem 'verbazen dat ondanks al die ophef er nu toch gewoon een plan ligt'. Voor hem bleven er nog altijd onbeantwoorde vragen, zoals de kwestie van het hek. Een geïnterviewde vrijwilliger vond het compromis wel een beetje de 'geit en de kool sparen', en wees erop dat de discussie wel voor jaren vertraging had gezorgd. Toch had hij voor het voorstel gestemd omwille van de unanieme stem. Het gegeven dat er geen protesten meer waren, was voor de provincie en voor GNR een teken dat het compromis ook breder werd gedragen. Wel bleef de vraag staan of er bij de start van de uitvoering niet opnieuw zou worden geprotesteerd.

Voor de geïnterviewde bij GNR en de geïnterviewde expert van Bureau Waardenburg is het denkbaar dat controverses zoals deze ertoe zullen leiden dat er in de toekomst meer raakvlakken zullen worden gezocht tussen natuur- en klimaatbeleid. 'Als het klimaat verandert, dan moet ook de natuur zich daarop aanpassen', aldus de expert van bureau Waardenburg. Volgens de geïnterviewde van GNR is in eerste instantie de overheid aan zet om de verschillende doelen, inclusief biodiversiteit, tegen elkaar af te wegen.

### 2.2.5 Leereffecten en nieuwe contacten

Zoals ook ander onderzoek naar maatschappelijke inzet laat zien (bv. Dekker en De Hart 2009), ondervonden mensen ook persoonlijke gevolgen van hun betrokkenheid. Betrokkenen vertelden vooral veel geleerd te hebben van de vele uren die ze in het traject hebben gestoken. Het gegeven dat nieuwe inzichten ook tot andere opvattingen kunnen leiden speelt daarbij ook een rol. 'Er is een wereld voor me opengegaan. En dat vond ik ook erg leuk', zo meldde het lid van de adviesgroep, die aanvankelijk tegen het plan was. Daarbij gaf een aantal mensen aan nu ook in het dorp te worden benaderd als er andere, natuurgerelateerde zaken spelen.

Maatschappelijke inzet zorgt ook vaak voor nieuwe contacten en bevordert zo sociale cohesie (bv. Putnam 2004). Deelname aan protestacties en aan de adviesgroep heeft duidelijk dat effect gehad. Burgers onderling hebben elkaar leren kennen en maken een prairie als ze elkaar tegenkomen. Hetzelfde geldt voor contacten met instanties. Voor GNR en de provincie heeft dat als bijkomend voordeel dat ze nu een netwerk hebben dat ook met de uitvoering wil meedenken. Een aantal betrokkenen heeft zich als een soort ambassadeur opgeworpen. Ook gaf een aantal van de geïnterviewde mensen aan dat ze elkaar nu ook weten te vinden in de mobilisering voor andere thema's, zoals de acties rondom de verbreding van de A27. In Hollandsche Rading is bijvoorbeeld een project gestart om de biodiversiteit in het dorp te bevorderen en om weer meer bijen aan te trekken. Dit is een voorbeeld van de positieve effecten die conflicten kunnen hebben (Cuppen 2018).

### 2.2.6 Meer inspraak in de toekomst

De meeste betrokkenen hebben er vertrouwen in dat GNR en provincie eventuele geplande ingrepen in de toekomst op een andere manier zullen aanpakken. Ook de geïnterviewde van GNR beaamde dit:

*Er zijn zeker nog projecten die min of meer parallellen hebben met dit project. De planvorming zal zeker gebaseerd zijn op een betere analyse van het krachtveld en met betrokkenheid van mensen die belang hebben.*

‘Je ontkomt er niet aan’, zei de vrijwilliger die vooral met het oog op de unanimitéit voor het compromis stemde, ‘op het moment dat je mensen erbij betreft, ja dan heb je ze al half gewonnen.’ Ook de meest stellige criticus, de auteur van het bezwaarschrift, meldde wel een ‘soort democratiseringslag’ te zien. Voor een beleidsmedewerker van de provincie is de belangrijkste les:

*Neem mensen gewoon serieus en wees ook eerlijk en duidelijk. Schep niet te veel verwachtingen, dus geef ook aan waar de grenzen liggen wat mensen wel en wat niet kunnen, hoever hun invloed gaat. Hou ze niet aan het lijntje en behandel ze ook als serieuze gesprekspartners.*

## 2.3 Het zonnepanelenpark in Finsterwolde

### 2.3.1 Verontwaardiging rondom de aankondiging

In maart 2017 deed een boer uit het dorp in vertrouwen een mededeling aan een commissie van de Vereniging Dorpsbelangen waarvan hij lid was. De commissie werkte aan een dorpsvisie. De boer deelde mee dat hij in gesprek was met een ontwikkelaar om een stuk land te verkopen om daar een zonnepanelenpark te beginnen. Na verloop van tijd ont-aardde de discussie daarover in een conflict, onder andere over belangenverstremgeling. De zorg was dat het beeld zou kunnen ontstaan dat de boer zijn plek in de commissie gebruikte om zijn plan door te drukken. Het bestuur hief de commissie een paar maanden later op.

Rond die opheffing, in juni dat jaar, vond op een zaterdagochtend ook een slecht bezochte bijeenkomst plaats waarin de ontwikkelaar van het zonnepanelenpark de plannen presenteerde aan het dorp. Het bestuur van de Vereniging Dorpsbelangen kwam als gevolg van het lopende conflict niet naar de bijeenkomst. Bij een tweede voorlichting, nu door de vereniging georganiseerd, liepen de emoties hoger op. Een poging van de toenmalige wethouder om te mediëren tussen het verenigingsbestuur, de boer en de ontwikkelaar was niet succesvol.

---

### Kader 2.2 De controverse in Finsterwolde

De casus Finsterwolde wijkt in een bepaald opzicht iets af van de andere twee casussen. In de voorbeelden waarmee hoofdstuk 1 begon, bleek dat er in de casussen Hoorneboeg en Rijnenburg en Reijerscop veel werd gediscussieerd over de feiten. Dat ging bijvoorbeeld over vragen als: ‘Kunnen dieren dit hek passeren?’ en ‘Is dit geluid hoorbaar?’ In de interviews in Finsterwolde speelden vragen over feitelijkheden een veel minder sterke rol. De discussie ging bijvoorbeeld niet in sterke mate over de capaciteit van zonnepanelen, of over de effecten ervan voor de biodiversiteit van het weiland waarop ze zouden komen te staan.

Voor het belang van het kijken naar ‘de feiten’ verwezen we eerder al naar Rein en Schön (1994) (zie § 1.3.1). Pas als betrokkenen het niet eens kunnen worden over bepaalde cruciale feitelijkheden, spreken deze auteurs van een controverse. Als die overeenstemming er (nog) wel is, hebben ze het over een meningsverschil. Ondertussen hebben we al laten zien dat er meerdere redenen kunnen zijn om te spreken van een controverse, maar toch leek het bij aanvang van dit onderzoek goed om nog eens stil te staan bij die ‘feiten’, omdat die kennelijk belangrijk kunnen zijn. Toch is niet het idee ontstaan dat het uitblijven van een discussie over feitelijkheden in Finsterwolde tot een fundamenteel andere dynamiek leidde dan in de andere twee casussen. Andere factoren zorgen kennelijk voor een vergelijkbaar proces. Daarom wordt Finsterwolde toch ook beschouwd als een controverse, omdat het aanvankelijke meningsverschil al snel heel hoog opliep. Op basis van de voorgaande hoofdstukken kan daarvoor een aantal redenen worden gegeven. Ten eerste raakte het conflict over het zonnepanelenpark verbonden met bredere verhoudingen in het dorp. Ten tweede bleek de discussie te gaan over conflicterende maatschappelijke opgaven die verbonden waren met de specifieke interventies.

---

### 2.3.2 Ad-hocinteractie tussen dorp en gemeenteraad

Die zomer ontstond de actiegroep Zonnevelds Uitzicht Nee (Vereniging Actiegroep zun Finnewold). De groep hield een enquête onder dorpsbewoners, hing spandoeken in het weiland (‘Green draagvlak voor zonnepanelenpark’), stuurde brieven naar verschillende belanghebbenden en sprak meerdere malen in bij vergaderingen van de betrokken commissie van de gemeenteraad. De zogenoemde werkgroep Alternatieve energie Finsterwolde schreef ‘aan de bewoners van Finsterwolde’ een ‘zwartboek’ waarin de belangrijkste bezwaren uiteen werden gezet. Landschappelijke waarden stonden daarin centraal. Op de boer na, lieten voorstanders minder publiekelijk van zich horen. Wel diende een groep voorstanders in april 2018 een zienswijze in bij de gemeente, waarin de groep vanuit duurzaamheidsoverwegingen haar steun voor het plan uitsprak. Dit laatste volgde op het raadsbesluit van januari van dat jaar om geen ‘verklaring van geen bedenkingen’ af te geven (zie kader 2). Daarmee werd de vergunningaanvraag niet gehonoreerd. De gemeenteraad was in afwachting van een beleidskader van het college, en was bovendien van oordeel dat het voorstel niet voldeed aan de algemene ruimtelijke uitgangspunten. Op basis van dat besluit kreeg onderzoeksbureau Arcadis de opdracht om een *second opinion* te geven over de ruimtelijke onderbouwing van het plan. In november 2018 oordeelde het bureau dat die onderbouwing onvolledig was.

---

#### Kader 2.3 Omgevingsbeleid

In 2022 wordt een groot aantal landelijke regelingen over de fysieke leefomgeving samengevoegd in de nieuwe Omgevingswet (Van den Broek et al. 2016; Steenbekkers et al. 2020). In de aanloop naar die nieuwe wet begonnen de verschillende overheden al omgevingsvisies (gemeentelijk, provinciaal, landelijk) op te stellen. Totdat die van kracht werden, bleven de vigerende bestemmingsplannen van kracht. De omgevingsvisies geven kernwaarden van de omgeving weer die moeten worden meegenomen in een afweging over een vergunning voor nieuwe ontwikkelingen in die omgeving. In een uitwerking van de omgevingsvisie kan ervoor worden gekozen om zoeklocaties aan te wijzen voor de opwekking van duurzame energie. In de gemeente Oldambt, waartoe



Finsterwolde behoort, bestond een dergelijke uitwerking nog niet ten tijde van de aanvraag voor het zonnepanelenpark dat hier centraal staat, zo bleek uit de interviews.

Het college van B&W beschikt over de aanvraag voor een omgevingsvergunning, maar de gemeenteraad moet (tenzij anders bepaald) op basis van het Besluit omgevingsrecht 2010 (Bor) een 'verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) afgeven. De gemeenteraad toetst op een 'goede ruimtelijke ordening', en kan op basis daarvan een redelijk brede afweging maken.

Bij een juridische toetsing kan ook gekeken worden naar provinciaal en landelijk beleid. De provinciale omgevingsvisie en -verordening kunnen bepalingen bevatten die relevant zijn voor plannen voor energieopwekking. Te denken valt aan gebiedswaarden, eisen voor provinciale begeleiding bij grotere initiatieven en participatievereisten. Het landelijke Besluit algemene regels ruimtelijke ordening 2011 (Barro) wijst bovendien gebieden aan met een landelijk belang (in dit geval het nabije waddengebied). Ook de Monumentenwet zou bijvoorbeeld relevante bepalingen kunnen bevatten over cultuurhistorisch erfgoed.

---

Naast het Arcadis-onderzoek kreeg onderzoeks- en adviesbureau Enneüs de opdracht voor een draagvlakonderzoek. Dit onderzoek verscheen in maart 2019 (Enneüs 2019). Van de directe omwonenden (47 huishoudens) was 70% tegen het plan, voor de rest van het dorp (de 'indirecte omwonenden') gold dat voor 40%.

### 2.3.3 Moeizame bestuurlijke afwikkeling

Na de draagvlakpeiling was het participatieve deel van het beleidsproces grotendeels afgerond. In reactie op het Arcadis-onderzoek gaf de ontwikkelaar een nadere uitwerking van de ruimtelijke onderbouwing. In juni 2019 leek de gemeenteraad tot een definitieve afwijzing van de plannen van de ontwikkelaar te komen, toen een toetsing op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) wees op integriteitsproblemen bij een van de investeerders van de ontwikkelaar. De ontwikkelaar maakte hiertegen bezwaar.

In het najaar van 2019 zette de moeizame discussie tussen de gemeenteraad en het college van B&W zich voort. In september dreigde het college op te stappen als de raad zich zou blijven verzetten tegen het zonnepanelenpark. Gebrekkig draagvlak zou volgens het college onvoldoende argument bieden om geen vergunning af te geven. Wel kreeg de raad budget om verdere juridische ondersteuning te zoeken. Dit leidde tot een rapport van advocatenkantoor Trip (november 2019), dat adviseerde om geen vvgb af te geven, met als implicatie dat er geen vergunning zou worden verleend. Het raadsbesluit met die strekking volgde in maart 2020.

### 2.3.4 Een verscheurd dorp?

De gevolgen van deze discussie zijn onvergelijkbaar met die rondom de heideverbinding. Toen de interviews van dit onderzoek werden gehouden, was het uiteindelijke oordeel nog niet uitgesproken. Over de lessen voor eventuele toekomstige trajecten in de gemeente werd weinig gespeculeerd.

Als men zou afgaan op berichten in verschillende (regionale en landelijke) kranten, werd Finsterwolde 'gespleten' (Van der Laan 2019) of 'verscheurd' (Timmer 2020) door de dis-

cussie over het zonnepanelenpark. Veel van de mensen die voor het onderzoek werden geïnterviewd, nuanceerden dat beeld. De discussie zou zich vooral hebben afgespeeld tussen kleine groepen felle voor- en tegenstanders. ‘Het speelde bij de school en de voetbal helemaal niet’, zei iemand. Een ander vertelde het heel spijtig te vinden dat het dorp door de berichtgeving in een negatief daglicht werd gesteld:

*U hebt zich al heel veel ingelezen door allerlei krantenartikelen en ander nieuws- of media-kanalen, maar daarbij hebt u een veel te negatieve [...] indruk gekregen: alsof het hele dorp zo’n beetje uit elkaar ligt en ruzie met elkaar heeft. [...] van de schoorsteenveger tot de bakker tot de mensen die bij de gemeente werken, aan iedereen wordt het verteld hoe erg het hier in het dorp is. Dat wordt zó en. [...] Het overgrote deel van de bewoners houdt zich er niet mee bezig. Het is net in die kleinere kring ja, dat het ook écht hard aankomt.*

Dit doet sterk denken aan de beschrijving die Brunt gaf van een toespraak van Sinterklaas bij zijn intocht in 1970 in het dorp Stroomkerken, waar hij toen conflicten tussen bewoners bestudeerde:

*Hij [Sinterklaas] zei dat hij zich vreselijk had gestoord aan de berichten die in de pers waren verschenen over de conflicten tussen Stroomkerkenaren en stedelingen. Hij vond dat de voorstelling van zaken ten zeerste werd overtrokken door op de sensatie beluste reporters en dat het dorp ten onrechte een slechte reputatie dreigde te krijgen. Volgens hem ging het om een klein groepje oproerkraaiers, die zich kennelijk niet konden aanpassen aan het rustige en waardige leven op het platteland. Er was sprake van veel geschreeuw, doch weinig wol en in korte tijd zou alles wel weer zijn gewone gangetje gaan. (Brunt 1974: 210)*

Brunt concludeerde dat het een illusie was dat dit soort conflicten snel zouden overwaaien. Daarvoor waren de veranderingen op het platteland te ingrijpend. Hoe het ook zij, voor de direct betrokkenen bij het conflict in Finsterwolde werd het dermate persoonlijk dat er goede vriendschappen verloren gingen. Mensen bespraken openlijk het verdriet dat die verstoorde relaties hen hebben gedaan. Hoe klein het dorp ook is, er zijn mensen die het hoofd wegdraaien als ze een ander tegenkomen op straat. Het meest tekenend is het verhaal over de vrijdagmiddagborrelclub, die uiteenviel toen de discussie haar dieptepunt bereikte. Voorheen luidde men in brede kring het weekend in, later zaten voor- en tegenstanders los van elkaar achter een biertje of een glaasje wijn.

Volgens de mensen die het aangaat moet het eerst slijten, en dat kan wel even duren. Zoals een geïnterviewde het stelt, men zal niet snel zeggen: ‘Jezus wat jammer dat we daar zo’n bonje over gemaakt hebben.’ De hoop is wel dat dat moment ooit zal komen, zoals een ander het zei:

*In wezen is ook zo’n lokaal conflict niet erg, maar als de tijd het conflict moet repareren dan is het wel erg, omdat de mensen mekaar dan niet meer vinden. Dat men iets gewoon moet vergeten, uitgummen om weer gewoon met mekaar om te gaan.*

Wel zal dat nog tijd en moeite vergen, doordat de ruzie zo hoog is opgelopen: ‘Ik denk dat er een paar huizen te koop gezet worden en dat is misschien ook beter.’ Ook al is het

schisma in het dorp in aantallen misschien maar heel beperkt, dat maakt het niet minder ingrijpend voor degenen die het aangaat. Daarbij blijkt ook dat er gevolgen zijn die de hele gemeenschap raken. Het meest tekenend daarvoor is het verdriet over de negatieve beeldvorming over het dorp in de media, en het idee dat de Vereniging Dorpsbelangen voor veel mensen in het dorp niet meer aanvoelt als een brede vertegenwoordiging van het dorp.

## 2.4 Het energielandschap Rijnenburg en Reijerscop

### 2.4.1 Verontwaardiging rondom de aankondiging

In juni 2016 verklaarde de Utrechtse gemeenteraad het poldergebied Rijnenburg en Reijerscop, ten zuidwesten van de stad, tot ‘pauzeland’ (Gemeenteraad Utrecht 2016). Al sinds 2011 wachtte men op initiatieven voor windenergie (voor een overzicht van wet- en regelgeving op dit terrein, zie kader 3), maar die bleven uit. Vermoedelijk was dat deels vanwege de verwachting dat er op relatief korte termijn woningbouw gepland was voor de polder. Uit verschillende interviews kwam naar voren dat al sinds de jaren negentig het merendeel van de grond in eigendom was van projectontwikkelaars, maar de bouwplannen liepen vertraging op. Door de economische crisis van 2007-2008 werd een koerswijziging ingezet, die behelsde dat er op de korte en middellange termijn een streep werd getrokken door de bouwplannen. Na de afkondiging van het pauzeland kwamen er al snel initiatieven los van o.a. Eneco en de energiecoöperatie-in-oprichting Rijn Energie. De laatste is een initiatief van bewoners, organisaties en ondernemers uit Utrecht en de omliggende gemeenten.

---

#### Kader 2.4 Beleid voor wind op land

Het beleid voor de opwekking van energie op land is over een aanzienlijke periode gevormd. Het startpunt ligt al voor de eeuwwisseling, maar dit zeer beknopte overzicht begint iets later (voor een uitgebreider overzicht, zie Evers et al. 2019).

In 2001 sloten de Rijksoverheid, provincies en gemeenten een convenant: de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW). Het doel was om in 2010 1500 megawatt windenergie te realiseren. Een nationaal plan van aanpak uit 2008 schroefde de ambitie op tot 4000 megawatt in 2011 en 6000 megawatt in 2020. Ook een nieuwe subsidieregeling, SDE (Subsidie Duurzame Energie), later SDE+ en SDE++, stamt uit dat jaar. Datzelfde geldt voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), op basis waarvan hogere overheden uitgebreidere mogelijkheden kregen om ‘inpassingsplannen’ te maken. De Elektriciteitswet van het jaar daarna regelde dat de Rijksoverheid verantwoordelijk werd voor projecten groter dan 100 megawatt. Voor windparken tussen de 5 en 100 megawatt is de gemeente het primaire bevoegd gezag, maar eventueel kan de provincie die bevoegdheid overnemen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012 werd ‘ruimte voor de energietransitie’ voor het eerst een hoofddoelstelling. Dit leidde tot de aanwijzing van ‘kansrijke gebieden’ voor windenergie.

Het eerdergenoemde doel van 6000 megawatt energieopwekking met wind aan land tot 2020 werd in 2013 bekrachtigd met het door 40 organisaties ondertekende Energieakkoord. De ontwikkelaars van energie kregen de opdracht om draagvlak te organiseren. Een en ander mondde uit in de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) van 2014. Het plan stelt elf gebieden vast voor energieopwekking door wind. Landschapsbelangen krijgen een centrale plaats. Het Klimaatakkoord van

2019 bepaalde dat in 2030 ten minste 35 TWh duurzame energie op land (combinatie van wind en zon) zou moeten worden opgewekt. Dit gebeurt op basis van 30 Regionale Energie Strategieën. Regio's bepalen zelf of ze kiezen voor wind of zon, en hanteren voor zonne-energie de zogenoemde 'zonneladder'. Die heeft expliciet als doel om te voorkomen dat zonnepanelenparken op landbouw- of natuurgrond wordt gelegd als dat niet nodig is.

Voor de daadwerkelijke verlening van een vergunning voor windenergie bestaat nog een scala aan andere relevante wetgeving. Een Wabo-omgevingsvergunning moet worden afgegeven door een bevoegd bestuursorgaan, en er moet worden getoetst aan de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming en de Waterwet.

---

De publieke bekendmaking van de plannen vond plaats in maart en april 2017, met een informatiemarkt en een drietal 'stadsgesprekken'. Al tijdens de informatiemarkt meldde een aantal mensen, zo vertelden zij in de interviews, dat zij zich 'rot geschrokken' waren, vooral vanwege de plannen voor grote windmolens. Ook de stadsgesprekken hadden een aantal mensen 'een enorme knauw gegeven', omdat bepaalde groepen zich daar aan de kant geschoven voelden. Andere geïnterviewde betrokkenen beschreven de gesprekken als 'totaal geëxplodeerd', al kwam in het gesprek niet ter sprake op welke manier. Volgens critici was onterecht het beeld ontstaan dat omwonenden gemiddeld positief tegenover de plannen stonden. In mei 2017 werden de voornemens geformaliseerd in een startnotitie van de gemeente. Aanvankelijk was de bedoeling van het participatietraject dat de initiatiefnemers samen met de gemeente scenario's zouden opstellen richting de gemeenteraad, maar al snel werd besloten om dit naar de gemeente toe te trekken. De startnotitie zorgde voor bezorgde en verontwaardigde reacties. Van de kant van omwonenden was dat vooral bij monde van de belangengroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop. De groep organiseerde meteen de petitie 'Zonnepanelen OK, windmolens NEE', die al snel veel werd ondertekend, vooral door bewoners van de aan de polder grenzende stedelijke gebieden: de Utrechtse wijk De Meern en de gemeente Nieuwegein. Ook omliggende gemeenten stuurde verontruste brieven naar het college van B&W van de gemeente Utrecht (bron: brieven).

#### 2.4.2 Formeel inspraaktraject

In het najaar van 2017 zette de gemeente een uitgebreid inspraaktraject op, met dezelfde procesbegeleider als in het traject over de heideverbinding Hoorneboeg. Ook de opzet van het traject kende enkele overeenkomsten. Net als bij het traject Hoorneboeg werd een groep omwonenden geworven die op persoonlijke titel zitting namen in een werkgroep, en werd er gewerkt aan scenario's voor het gebied. Die groep heette hier 'uitwerkingsgroep', zo bleek uit de interviews. De belangengroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop kon niet deelnemen omdat het de bedoeling was dat mensen op persoonlijke titel zouden deelnemen. Verder bestond ook hier de mogelijkheid om een adviesbureau aan te trekken. Het belangrijkste verschil met het traject Hoorneboeg was dat de uitwerkingsgroep ook overlegde met de initiatiefnemers, waaronder Rijne Energie, in 'werkateliers'. Samen werkte

men aan de scenario's, en moest men het eens worden over het te contracteren ingenieursbureau.

Rondom de werkateliers ontstond dermate veel frictie dat de helft van de uitwerkingsgroep in mei 2018 opstapte. Verschillende leden hadden het gevoel dat ze er, zoals een geïnterviewde het stelde, 'voor Piet Snot' bij zaten. Een ander vertelde over een deelnemer die 'ontplofte' toen er keuzes werden voorgelegd die voor zijn/haar gevoel al eerder waren afgewezen. Het overgebleven deel van de uitwerkingsgroep herdoopte zichzelf als 'poldergroep', en werkte aan een eigen scenario, het 'polderscenario'. In het Utrechts Nieuwsblad van 2 juli worden ze de 'meewerkgroep' genoemd.

Na de bijeenkomsten van de uitwerkingsgroep en de werkateliers werden de scenario's verder uitgewerkt tijdens grootschalige 'werkbijeenkomsten', waarbij per keer wel 500-700 mensen aanwezig waren (Gemeente Utrecht 2018). De belangengroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop kreeg pas op het laatste moment een stand in het gebouw waar de bijeenkomsten plaatsvonden, maar hield buiten een 'actietoespraak'. Dit leidde nog tot brieven naar de regionale krant en inspraakmomenten bij gemeenteraadsbijeenkomsten. In oktober 2018 eindigde het inspraaktraject met de presentatie van het eindrapport van ingenieursbureau DGMR en de zes scenario's van landschapsarchitectenbureau BoschSlabbers. Het aanvankelijke enthousiasme over het 'polderscenario' werd minder groot toen bij nadere berekeningen bleek dat een aantal van de mensen die hadden deelgenomen aan het opstellen ervan persoonlijk zouden worden benadeeld. Deze mensen traden vervolgens terug.

#### 2.4.3 Politieke besluitvorming en discussie woningbouw

In april 2019 maakte het college van B&W een eigen scenario bekend, met daarin de elementen uit de opgeleverde scenario's die in de ogen van het college 'samen het optimum vormden' (B&W Gemeente Utrecht 2019). Dit leidde ogenblikkelijk tot ophef, omdat het aantal windmolens groter was dan in vrijwel alle andere scenario's. Wederom volgde een serie brieven van de omliggende gemeentes, met o.a. kritiek vanuit Nieuwegein en steun vanuit Woerden. In de wijk De Meern verschenen ludieke te koop-borden van 'makelaar van Lot'je getikt', een verwijzing naar de verantwoordelijke wethouder (Lot van Hooijdonk).

Kort na de bekendmaking van het voorkeursscenario van het college kreeg de discussie over woningbouw een sterke impuls. Daarmee ontstond sterke landelijke aandacht voor Rijnenburg. De directe aanleiding was een Tweede Kamermotie van VVD en CDA aan de regering om aan te dringen op snelle woningbouw in de polder, eventueel met een aanwijzing op grond van de Wet ruimtelijke ordening. Later spraken ook een Delftse hoogleraar en de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) zich positief uit over dit voorstel, dat ook landelijke bekendheid kreeg. In november 2019 deed een consortium van grondeigenaren een appel op de gemeente om een alternatief te overwegen waarin ook op relatief korte termijn ruimte zou zijn voor woningbouw. Voor maart 2020 was een 'dag van Rijnenburg' gepland om het appel een meer publiek karakter te geven, maar die kon niet doorgaan vanwege de COVID-19-crisis.

Een definitief voorstel van het college in januari 2020 bracht het aantal windmolens weer iets terug, maar niet dermate ver dat er ruimte zou ontstaan voor grootschalige woningbouw. In 2020 zette ook de discussie in de Tweede Kamer door. In december stemde een meerderheid voor een nieuwe motie voor een ‘aanwijzing’ voor snelle woningbouw in Rijnenburg en Reijerscop. Fractievoorzitters van de Utrechtse gemeenteraad reageerden verschillend; een aantal van hen sprak de verwachting uit dat de verantwoordelijke staatssecretaris de motie niet zou uitvoeren (RTV Utrecht 2020).

#### 2.4.4 Verstoring in de polder

De interactie tussen burgers vond op allerlei plekken plaats. Aanvankelijk leek de interactie tussen de coöperatie Rijne Energie en de actiegroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop het meest relevant om een beeld te krijgen van het conflict tussen voor- en tegenstanders. In feite was dat de reden om de casus te selecteren. Die interactie blijkt in de praktijk echter heel beperkt te zijn gebleven. Daarentegen zijn er, vergelijkbaar met de casus Hoorneboeg, wel veel meer discussies geweest binnen de uitwerkingsgroep, vooral tussen de groep die zich afsplitste en de ‘poldergroep’ of ‘meewerkgroep’. Vergelijkbaar met de casus Finsterwolde vond er ook meer informele discussie plaats in de poldergemeenschap zelf.

De relaties binnen de uitwerkingsgroep lijken relatief goed te zijn gebleven, maar binnen de bevolking van de polder heeft de discussie sporen nagelaten. ‘Het leven in Rijnenburg is er volgens mij niet leuker op geworden’, zo drukte een van de geïnterviewden het uit. Het meest tekenend is waarschijnlijk het buurtfeest dat door de discussie werd afgezegd. Ook kwam in een aantal interviews ter sprake dat een aantal boeren onder druk is gezet om geen windmolen op hun terrein te plaatsen.

Net als in Finsterwolde lijkt de discussie in de polder zelf primair te gaan tussen een hele kleine groep bewoners. Verschil is echter dat de polder Reijerscop nog dunner bevolkt is dan het Groningse dorp, zoals een beleidsmedewerker van de gemeente uitlegde:

*Er staan twintig huizen in Reijerscop, dus als er tien voor en tien tegen zijn, heb je een verscheurde polder. Ik weet niet hoe dat gaat lopen en ik hoop alleen maar dat ze linksom of rechtsom met elkaar in het reine komen.*

Of de discussie ook buiten de polder een splijtzwam is geweest, zoals bepaalde krantenartikelen suggereren, is op basis van dit onderzoek moeilijk te zeggen. Dat het onderwerp de gemoederen al geruime tijd bezighoudt, is wel duidelijk.

#### 2.4.5 Participatieburn-out?

Het inspraaktraject rondom Rijnenburg was bijzonder intensief. Een aantal deelnemers gaven aan dat het ook psychisch belastend was. Een persoon beschreef het als ‘een heel stressvol proces’, en diens partner vulde tijdens het interview aan dat het zelfs tot ‘gezondheidsklachten’ leidde. De combinatie met andere activiteiten maakt het des te zwaarder: ‘Overdag in je werk moet je gewoon scherp zijn en moet je alles goed proberen te doen. En dan ga je ’s avonds nog eens een keer met mekaar druk door en in het weekend.’ Een



andere geïnterviewde vertelde over een deelnemer die er 'emotioneel zwaarder in zat' en zich wegens gezondheidsklachten had teruggetrokken. Ook vertelde die persoon over mensen uit de polder die 'slapeloze nachten' hadden meegemaakt. Dit gold zeker niet voor alle geïnterviewden, maar het beeld dat het een zwaar traject was werd breed gedeeld. De vraag die een traject als dit oproept, is of de investering van deelnemers in verhouding staat tot de invloed die ze uiteindelijk kunnen hebben. Op de teleurstelling over weinig invloed hebben komen we later nog terug, maar voor het begrijpen van de persoonlijke gevolgen is de tijdsinvestering van belang. Een beleidsmedewerker van de gemeente gaf aan: 'Als we het opnieuw zouden moeten doen, dan zouden we ons beter afvragen of de tijdsinspanning die we van inwoners vragen nog in verhouding staat tot de invloed die ze hebben.'

## 2.5 Discussie

In dit hoofdstuk stond de volgende vraag centraal: *Hoe verloopt de interactie tussen groepen burgers, en wat zijn daarvan de gevolgen?* We zagen dat de drie casussen sterk van elkaar verschillen, zowel wat betreft het verloop als de gevolgen van de interactie. Die twee lijken ook onderling verband te houden, al wordt op basis van de informatie in dit hoofdstuk nog niet volledig duidelijk op welke manier dat is. Dat zou namelijk al dicht in de buurt komen van de beantwoording van de hoofdvraag: naar de factoren die in dit soort controversen een rol spelen.

Over het verloop van de interactie kunnen we kort zijn. De drie casussen hebben gemeen dat ze op een gegeven moment escaleerden. Het belangrijkste verschil is dat slechts een van de drie casussen ook weer de-escaleerde. Dit is in feite geen bevinding van het onderzoek, omdat dat verschil immers een selectie criterium was (zie § 1.3.3). Het is een rode lijn die door het hele rapport heen loopt, en die vooral van belang is met het oog op de onderzochte factoren.

Iets uitgebreider gezegd: in alle drie de casussen was er veel verontwaardiging toen de plannen werden aangekondigd. Dit leidde nog niet in alle gevallen tot conflicten tussen groepen burgers; dat was eigenlijk alleen in Finsterwolde het geval. In de andere twee casussen volgde het conflict tussen groepen burgers pas later. In de Hoorneboeg-casus was dat in eerste instantie schriftelijk en tijdens publieke manifestaties, en uiteindelijk in het formele participatietraject. In de Rijnenburg-casus was het formele participatietraject de belangrijkste aanleiding voor interactie tussen burgers met verschillende opvattingen. Daarnaast leidde de discussie ook binnen de poldergemeenschap zelf tot confrontaties. Hoe de interactie verder verliep, komt in de volgende hoofdstukken specifiek aan de orde.

Alleen de casus Hoorneboeg de-escaleerde. Dit heeft geleid tot een resultaat waarin zowel de aanvankelijke voor- als tegenstanders zich konden vinden. In Rijnenburg, waar pogingen werden gedaan om een gelijksoortig participatietraject in te richten, lukte het niet om tot een compromis te komen.

Het bereiken van een compromis vertaalt zich in een veel positiever gevoel achteraf bij de betrokkenen van de Hoorneboeg-casus. Men heeft lessen getrokken, nieuwe contacten gelegd en kijkt positiever naar toekomstige participatietrajecten. In de andere twee casussen leeft veeleer de vraag in hoeverre de gemeenschap verscheurd is geraakt door het conflict. De negatieve emoties zijn nog dermate sterk dat een vooruitblik naar eventuele toekomstige discussies nog niet aan de orde lijkt te zijn. Dit suggereert dat geslaagde participatie van groot belang kan zijn voor het vertrouwen dat mensen hebben in het democratische proces en in elkaar.

In paragraaf 1.2.2 werd het belang van controverses benoemd zoals die hier bestudeerd zijn. Controverses kunnen zorgen voor energie (Hajer 2011), voor democratische vernieuwing (Cuppen 2018), voor institutionele verandering en voor betrokkenheid van nieuwe groepen (Buijs et al. 2012). In dit hoofdstuk werd wel duidelijk dat de prijs daarvoor hoog kan zijn voor betrokkenen. Zelfs als het te ver gaat om te zeggen dat hele gemeenschappen verscheurd raken, dan nog geldt dat de direct betrokkenen zwaar geraakt kunnen worden door de discussies.

## Noten

- 1 Net als in de rest van dit rapport komen de bevindingen grotendeels voort uit interviews met betrokkenen. Informatie die uit meerdere interviews naar voren kwam, is soms in algemene bewoordingen samengevat, zonder daarbij steeds te vermelden dat deze uit interviews afkomstig is. Als informatie afkomstig is van documentatie, is dat vermeld.
- 2 De informatie in dit kader komt grotendeels voort uit Steenbekkers et al. (2020).

## 3 Verhalen over rollen en identiteit

### 3.1 Inleiding

De manier waarop betrokkenen hun eigen rol en identiteit en die van anderen beschrijven of karakteriseren, is een belangrijk onderdeel van het framingproces (Lewicki et al. 2003). Soms gaat het bij dit soort vragen om rollen of posities die betrokkenen feitelijk hebben, soms gaat het om een meer strategische positionering.

We gebruiken hier zowel de term ‘rol’ als ‘identiteit’. Volgens Lewicki et al. (2003) kunnen we identiteit beschouwen als antwoord op de vraag ‘Wie ben ik?’ Het antwoord op die vraag kan gaan over iemands ‘wezen’, maar kan ook meer praktisch zijn, bijvoorbeeld in de context van een controverse: ‘Ik ben voorstander.’ Mensen plaatsen zichzelf vaak in categorieën op basis van hun rollen of het gevoel onderdeel te zijn van een bepaalde groep. Toch zou het te beperkt zijn om het alleen over rollen in een specifieke controverse te hebben, zoals we in dit hoofdstuk zullen zien. Betrokkenen zien zichzelf en andere betrokkenen vaak ook op manieren die grotendeels losstaan van de controverse, zoals we hierna zullen zien. Dat is de reden dat we tóch de term identiteit blijven hanteren.

Rollen en identiteiten kunnen door verschillende zaken worden beïnvloed: binding met een plek, de rol of functie die mensen vervullen, een institutie waartoe ze behoren en bepaalde belangen (Lewicki et al. 2003). Plaatsbinding is in Nederland een belangrijke reden om in verzet te komen tegen verduurzamingsingrepen in de leefomgeving (Brunsting et al. 2011; Buijs 2009a; Buijs et al. 2011; Langbroek en Vanclay 2012). Vaak houdt dat verband met historisch gegroeide identiteiten (Langbroek en Vanclay 2012). Ook in de casussen in dit onderzoek speelt dat een rol, zoals in dit hoofdstuk zal blijken. Daarnaast wordt aandacht besteed aan rollen en functies die verschillende groepen burgers vervullen, en aan hun relaties met overheden en andere instituties.

De bevindingen uit de genoemde onderzoeken over het belang van zelfidentiteit gaven aanleiding om de volgende onderzoeksvraag te stellen: *Op welke manier werken de rollen en identiteiten van de betrokkenen door in de interactie?* Dit hoofdstuk begint daarom met een uiteenzetting van een aantal rollen die burgers in de drie casussen speelden (§ 3.2). Het gaat dan vooral om de karakterisering van de rol van anderen. In paragraaf 3.3 kijken we op een andere manier naar rollen en identiteiten. Vaak spelen factoren een rol die grotendeels losstaan van de daadwerkelijke controverse. De geïnterviewden bleken regelmatig ‘grote verhalen’ te hebben over de identiteit van betrokkenen. Soms gingen die inderdaad over historische relaties – zoals het onderscheid tussen arbeiders en herenboeren in Finsterwolde – maar ook over geografische afbakeningen – zoals die tussen de twee kanten van het Amsterdam-Rijnkanaal in de Rijnenburg-casus. We zouden kunnen zeggen dat het verschillende vormen van lokale, culturele identiteiten zijn. Die grote verhalen geven een overzichtelijk lezing van het conflict, en lijken vooral als doel te hebben om groepsidentiteiten tegenover elkaar te zetten.

We kunnen niet om dit soort grote verhalen heen als we lokale controverses willen begrijpen. Tegelijkertijd blijken er vaak meerdere verhalen naast elkaar te bestaan, wat duidelijk maakt dat mensen op verschillende manieren betekenis geven aan dit soort conflicten. Het ene verhaal krijgt meer aandacht dan het andere in berichtgeving, wat ervoor kan zorgen dat de krantenlezer soms een wat eenzijdig beeld krijgt.

### 3.2 De verhouding tussen betrokken groepen

Een vrij primaire manier om de identiteit van betrokken groepen te bepalen, is nagaan of ze zich positief of negatief verhouden tot de plannen waarover de controverse gaat. Dat wil echter niet zeggen dat de discussie tussen groepen burgers altijd tussen voor- en tegenstanders wordt gevoerd. In de casus Rijnenburg was er bijvoorbeeld maar relatief beperkt contact tussen het bewonerscollectief Rijne Energie, een van de initiatiefnemers van het energielandschap, en de actiegroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop, de meest uitgesproken tegenstander. Toch is het inzichtelijk om de voornaamste voor- en tegenstanders uiteen te zetten, net als de gremia waarin ze elkaar treffen. Dit maakt namelijk duidelijk waar de betrokken partijen staan. Daarnaast zijn er nog allerlei belangengroepen die vaak meer op de achtergrond een rol speelden. Die worden om die reden hier niet uitgebreid besproken.

#### 3.2.1 De legitimiteit van de tegenstem

Een vraag die in de interviews bij de bespreking van de kritische groepen naar voren kwam, is waaraan ze hun legitimiteit ontleen. In de context van dit onderzoek betekent dat: op grond waarvan vinden betrokken dat bepaalde partijen mee mogen praten? De vraag wie de 'legitieme tegenstem' vertegenwoordigt, geeft veel inzicht in de verhouding tussen de verschillende rollen en identiteiten die in dit hoofdstuk centraal staan. Betrokkenen benaderden de legitimiteitsvraag op verschillende manieren. Om daar grip op te krijgen, moest eerst een beter beeld ontstaan van het soort kritische groepen dat zich in dit soort controverses mengt. Dit is belangrijk met het oog op identiteitsframes die, zoals gezegd, kunnen samenhangen met de rollen die mensen en groepen op zich nemen.

In alle drie de casussen speelde een brede bewonersvertegenwoordiging een rol, en daarnaast nog een specifiek voor dit thema opgerichte actiegroep (zie tabel 3.1). Natuurlijk hoeft het niet per se zo te zijn dat de brede bewonersvertegenwoordiging de facto ook meer mensen vertegenwoordigt dan een actiegroep. Dit blijkt in de praktijk dan ook ter discussie te staan. De verhouding van die groepen tot de bredere vertegenwoordigers verschilt per casus. In Rijnenburg kwam de groep voort uit vertegenwoordigende gremia, in Finsterwolde was er sprake van nauwe samenwerking, en in de casus Hoorneboeg stonden de twee gremia juist relatief los van elkaar.

Tabel 3.1

Overzicht van betrokken bewonersvertegenwoordigingen en actiegroepen

	Bewonersvertegenwoordiging	Actiegroep
<b>Hoorneboeg</b>	Samen voor Hollandsche Rading	Groep rond bewaarschrift 'Stop de bomenmoord!'
<b>Finsterwolde</b>	Vereniging Dorpsbelangen	zUN Finnewold
<b>Rijnenburg en Reijerscop</b>	Stichting Wijkoverleg Galecop	Vereniging Buren van Rijnenburg en Reijerscop

Legitimiteit kan op verschillende manieren een rol spelen in het verloop van de controverse. Ten eerste stellen betrokkenen soms de vraag of de brede bewonersvertegenwoordiging inderdaad een goede vertegenwoordiging is. In Hoorneboeg raakte dat ook aan de relatie met de actiegroep. De auteur van het bezwaarschrift benadrukte dat de bewonersvertegenwoordiging van Hollandsche Rading werkt op basis van aanmelding; er zijn geen verkiezingen. Dat gegeven droeg bij aan de afweging om een zelfstandige actiegroep te beginnen: 'Iedere inwoner mag natuurlijk het initiatief naar zichzelf toetrekken als die denkt dat hij daar een nuttige bijdrage levert in het algemeen belang.' In Finsterwolde is het bestuur van de Vereniging Dorpsbelangen wel gekozen, maar ontstond er aanzienlijke ophef over het verloop van de verkiezingen voor een nieuw bestuur in 2019 (zie hoofdstuk 5). Dit lijkt weliswaar weinig invloed te hebben gehad op de relatie met zUN Finnewold, maar het leidde wel tot escalatie van de toch al gespannen relatie met de voorstanders van de plannen. De Vereniging Dorpsbelangen werd door sommige Finnewolmers niet langer gezien als een bredere bewonersvertegenwoordiging, maar eerder als een actiegroep tegen het zonnepanelenpark. Het verloren vertrouwen werd daardoor breder getrokken dan het specifieke conflict, en raakte de hele dorpsgemeenschap.

Een tweede vraag is waaraan de actiegroepen hun legitimiteit ontleen, ook gezien het gegeven dat er al een bredere bewonersgroep betrokken is. Zoals in hoofdstuk 2 al werd beschreven, werd dat in Finsterwolde en Rijnenburg opgelost door respectievelijk een draagvlakenquête en een petitie te beginnen. Door duidelijk te maken dat een significante groep bewoners in de omgeving het standpunt van de groep deelt, wordt legitimiteit verworven. Die kan overigens wel weer worden aangevochten: de enquête in Finsterwolde werd te gekleurd bevonden; later liet de gemeente zelf een draagvlakonderzoek uitvoeren.

Een derde vraag over legitimiteit is welke partijen meepraten in het al dan niet formele participatietraject. Voor de casussen Hoorneboeg en Rijnenburg en Reijerscop is dat vrij gemakkelijk te bepalen, omdat de voornaamste organen voor de discussie tussen burgers respectievelijk de adviesgroep en de uitwerkingsgroep waren. Behalve dat ze een platform boden voor discussies tussen burgers met verschillende opvattingen, hadden ze ook als doel een spreekbuis te zijn richting andere betrokken partijen (instanties, bedrijven). Om te beginnen is het dan belangrijk te zeggen dat de deelnemers aan die groepen op persoonlijke titel deelnamen. Desondanks zaten in de adviesgroep in de Hoorneboeg-casus zowel mensen die ook zitting hadden in het bestuur van de bewonersvereniging, als deelnemers

aan de actiegroep. Dit was anders in de casus Rijnenburg en Reijerscop: ‘Buren van Rijnenburg heeft zich altijd buitengesloten gevoeld’, aldus een geïnterviewde uit die groep. De actiegroep kon niet deelnemen aan de uitwerkingsgroep, en kreeg ook met moeite toegang tot andere evenementen over het geplande energielandschap. Volgens de onafhankelijke procesbegeleider is er wel gepoogd om ervoor te zorgen ‘dat er mensen met goede contacten vanuit die club ook aan tafel zitten’. Uiteindelijk hadden de geïnterviewden van de actiegroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop wel het gevoel dat hun ‘geluid’ in de uitwerkingsgroep te horen was.

Kortom: in een controverse tussen burgers onderling is het van groot belang welke partij(en) als legitiem worden beschouwd om het tegengeluid te verwoorden. Dat kan opgaan voor een brede bewonersvertegenwoordiging, mits er geen bezwaren zijn over het democratische gehalte van de groep. Ook actiegroepen kunnen legitimiteit verkrijgen door steun te mobiliseren, of door een plek te verkrijgen in een formeel overlegplatform. Dat laatste kan soms lastig zijn, bijvoorbeeld als het doel is om mensen met een zekere mate van onafhankelijkheid in een dergelijk platform te laten deelnemen. Verschillende lezingen van dit soort legitimiteitsvragen kleuren de framing van de identiteit en rol van betrokkenen. Daarnaast zijn ze ook van invloed op de framing van het proces en de inhoud, zoals we later nog zullen zien.

### 3.2.2 Initiatiefnemers, vrijwilligers en betrokken burgers

In de interviews kwamen dit soort legitimiteitsvragen minder sterk spontaan naar voren als de voorstanders ter sprake kwamen. Mogelijk heeft dat ermee te maken dat er, in tegenstelling tot tegenstanders, vaak niet meerdere groepen burgers in een voorstandersrol betrokken waren. De vraag wie de legitieme ‘voor-stem’ vertegenwoordigt, speelt daarvoor niet. Wel zijn er andere relevante thema’s te benoemen over voorstanderrollen die veel zeggen over verschillen in de dynamiek van de drie casussen. Om dat uit te leggen moeten we even terug naar de selectie van de drie casussen. Op een aantal punten bleken voorstandersrollen namelijk minder eenduidig dan ze op het eerste gezicht leken.

#### Wat is precies een initiatiefnemer?

Bij de casuselectie voor dit onderzoek werd gezocht naar controverses waarin sprake was van burgers in de rol van initiatiefnemer (zie § 1.3.3 voor een toelichting). Uit de oriënterende interviews bleek dat er anders weinig discussie tussen groepen burgers te verwachten was. Voorstanders van verduurzaming zouden alleen van zich laten horen als ze een belang hadden. Uiteindelijk hebben twee van de drie casussen burgers in die rol. In de casus Finsterwolde was dat de boer die zijn land ter beschikking wilde stellen aan een projectontwikkelaar om er een zonnepanelenpark te beginnen, en in de casus Rijnenburg het bewonerscollectief Rijn Energie, naast andere partijen, zoals Eneco. In de casus Hoorneboeg lag het initiatief volledig bij het Goois Natuur Reservaat, en dus niet bij (georganiseerde) burgers.

Toch is gebleken dat we zowel in Finsterwolde als in Rijnenburg te gemakkelijk hebben gedacht over die rol van ‘burger(s) als initiatiefnemer(s)’. De boer in Finsterwolde



omschreef zichzelf ('zelfidentiteit') namelijk helemaal niet als initiatiefnemer, maar als 'gelegenheidsgever': het ging puur om het beschikbaar stellen van een stuk grond. Zo geredeneerd zou de projectontwikkelaar die het zonnepanelenpark wilde beginnen de initiatiefnemer zijn. Terugkijkend heeft de boer er dan ook spijt van dat hij *de facto* toch de rol van initiatiefnemer op zich heeft genomen:

*Ik ben dus woordvoerder geworden van dat park. Dat had ik beter niet kunnen doen. Ik had gewoon moeten zeggen van: 'Jongens, ik heb 15 bunder te koop voor het eventueel laten aanleggen van een zonneweide. Als het dorp het wil kopen, bied geld en we maken de deal. Bied je geen geld, prima, dan zoek ik een andere koper.'*

Vermoedelijk speelt hierbij ook een rol dat de term 'initiatiefnemer' in het kader van de nieuwe Omgevingswet een specifieke status heeft, die bepaalde verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Een initiatiefnemer zal onder de nieuwe wet bijvoorbeeld verplicht zijn om inspraak te organiseren. Door het initiatief bij de projectontwikkelaar te laten, liggen ook die verantwoordelijkheden daar. Door dit soort rolverwarring zagen anderen in het dorp de boer wel degelijk als initiatiefnemer, en behandelden ze hem dus ook als zodanig. Dit beïnvloedde duidelijk de interactie tussen betrokkenen.

Ook in de casus Rijnenburg was het helemaal niet zo duidelijk dat Rijne Energie de positie had van 'burgercollectief als initiatiefnemer'. In feite is het ook een initiatief van organisaties en ondernemers, niet alleen van bewoners. Meerdere partijen in de controverse zagen Rijne Energie vooral als projectontwikkelaar, als een beoogde energieleverancier. In die zin was de groep voor sommige betrokkenen vrij vergelijkbaar met een bedrijf als Eneco. Het economisch belang van de groep maakte dat ze een andere positie had dan andere 'burgerdeelnemers' aan de discussie, die er puur als omwonenden bij betrokken waren. Daarbij speelde ook nog eens het idee dat de leden van Rijne Energie zelf niet in, of om het gebied woonden, en dus weinig hinder zouden ondervinden van de geplande windmolens (zie § 3.3.3). Net zoals in de casus Finsterwolde gaven ook mensen in deze casus aan dat het handig was geweest als de rol van initiatiefnemer anders was ingevuld. Zoals de beleidsmedewerker het formuleerde:

*Het mooiste was natuurlijk geweest als Rijne Energie was ontstaan uit bewoners uit Reijerscop en Rijnenburg, maar dat is niet gebeurd omdat daar geen groep bewoners is die heel fanatiek dit wel wil.*

Hoewel deze twee voorbeelden wel iets weg hebben van de discussie over de 'legitieme tegenstem', zijn ze toch net anders. Hier gaat het er niet om dat er meerdere burgers/ burgergroepen zijn die mogelijk concurreren om de woordvoerdersrol. Hier gaat het echt vooral over de verschillende interpretaties van de term 'initiatiefnemer'.

### Burgers en instanties

Een tweede aanname bij de selectie van cases was dat het goed zou lukken om discussies tussen burgers onderling op zo'n manier te bestuderen dat de invloed van instanties buiten beeld zou blijven. Met andere woorden: dat het zou lukken om conflicten te bestuderen

tussen relatief ‘ongebonden’ burgergroepen. Dit correspondeert met de traditie van civil society-onderzoek, waarin burgerverbanden ideaaltypisch worden beschouwd als groepen die relatief buiten de overheid en de markt om opereren.

Vooraf in de casus Hoorneboeg bleek die aannahme niet te kloppen. Meerdere groepen die zich uitspraken vóór de geplande heideverbinding bleken namelijk vrij sterke banden te hebben met de natuurbeheerinstantie (Goois Natuur Reseruaat). Dat gaat het sterkst op voor de groep van vrijwilligers die in het gebied actief waren, die duidelijk van zich liet horen. Volgens de onafhankelijk procesbegeleider was hun houding verdedigend ten opzichte van GNR. De vrijwilligers waren goed bekend met de plannen van de organisatie waarvoor ze zich inzetten, en voelden zich volgens een van de oorspronkelijke tegenstanders van het plan dan ook ‘in hun kuif gepikt’ door de golf van kritiek. Ook de geïnterviewde van Vrienden van het Gooi spreekt van een jarenlange hechte samenwerking met GNR, en relaties met de provincie Utrecht. Door die nauwe banden van burgerverbanden met de betrokken instantie lijkt de dynamiek van de Hoorneboeg-casus heel sterk op die van conflicten tussen burgers en instanties, waarover al betrekkelijk veel onderzoek is gedaan (zie hoofdstuk 1). Hoewel de aannahme dus onterecht bleek, is dit als conclusie des te belangrijker: ook in conflicten tussen burgers onderling is het belangrijk om naar banden met instanties te kijken.

Kortom: het is gemakkelijk om de burgers in de rol van voorstander verkeerd te begrijpen. Wat een initiatiefnemer is, is niet altijd eenduidig. Ook is het niet altijd gezegd dat een discussie tussen burgergroepen altijd ongebonden is. Economische belangen en relaties met instanties spelen een belangrijke rol in de specifieke invulling van zo’n rol en in de manier waarop die rol door andere betrokkenen wordt beoordeeld.

### 3.3 Goed luisteren naar grote verhalen

Historisch gegroeide regionale identiteiten kunnen een belangrijke rol spelen in conflicten. In de discussie over windmolens voor Urk laaide bijvoorbeeld de discussie over de eerdere inpoldering weer op (Langbroek en Vanclay 2012) en bij het conflict over windmolens in Drenthe werd bijvoorbeeld aangehaald dat de provincie kennelijk nog altijd werd beschouwd als wingewest van Holland (Van Santen en Kooiman 2018). Dit soort ‘oude verhalen’ speelden ook een rol in op zijn minst twee van de casussen in dit onderzoek. Het gaat daarbij steeds om verhalen die los staan van het verduurzamingsproject als zodanig. In deze paragraaf wordt de rol van dit soort verhalen toegelicht.

#### 3.3.1 Herenboeren en landarbeiders

Het afgelopen decennium kwam de Drentse windmolenactivist Jan Nieboer regelmatig in het nieuws. ‘De haat tegen de molens komt volgens Nieboer voort uit de vroegere verhoudingen tussen de machtige herenboeren en het onderdanige volk’, zo konden we lezen in de Telegraaf (Sluis 2018). En een half jaar later vermeldde de Volkskrant: ‘Het veengebied, zegt Jan, worstelt met een feodaal verleden. ‘De herenboeren van vroeger zijn de wind-

boeren van nu. Dát voelen de mensen” (Heijmans 2019). Ook later viel deze uitleg nog regelmatig te horen in conflicten over duurzame energie in Noord-Nederland. Zoals in het inleidend hoofdstuk te lezen was, zijn machtsverhoudingen een belangrijke factor in het duiden van de manier waarop mensen relaties karakteriseren (Gray 2003).

Ook in de casus Finsterwolde kwam dit verhaal over een ‘machtsframe’ binnen de relaties in het gebied stevast naar voren in de interviews. Zoals de boer die zijn land beschikbaar wilde stellen voor het zonnepanelenpark zelf uitlegde:

*Ik heb natuurlijk toch een aureool om me heen van dat is een machtig man. Niet dat ik machtig ben. Ik heb een hele prominente positie in de politiek gehad, maar ook in de streek zelf. Ik ben een telg uit een geslacht dat hier al tweehonderd jaar woont. Dat waren boeren en bestuurders.*

Volgens zijn critici zijn mensen in het dorp daar bang voor, hij zou iemand zijn die ‘baantjes uitdeelt’. ‘Hij gedraagt zich nog steeds wel als een soort herenboer’, aldus een uitgesproken tegenstander. Een andere geïnterviewde in hetzelfde interview beaamde dit: ‘Absoluut, dat is de hele grondslag voor dit conflict.’ Het issue zou dan vooral zijn dat de mensen die direct op het zonnepanelenpark zouden uitkijken in relatief bescheiden woningen wonen, terwijl de boer zelf aan de andere kant van het dorp woont. De eerdergenoemde actiegroep van Finnewold kwam voort uit de mensen die het meest direct hinder ondervinden. In de meeste interviews kwam op een gegeven moment Frank Westermans boek *De Graanrepubliek* ter sprake, dat de geschiedenis van de streek vertelt aan de hand van de tegenstelling tussen herenboeren en landarbeiders. Zowel voor- als tegenstanders zien het als een goede geschiedschrijving, die bijna leest als een historische roman. Volgens sommigen, zowel voor- als tegenstanders, leven die oude tegenstellingen nog steeds. Zoals een voorstander uitlegde:

*Vijftig jaar geleden was die kloof tussen de rijke boeren en de arbeiders nog zó groot, verschrikkelijk nadrukkelijk hier aanwezig. Dat is pas vijftig jaar geleden [...] hun opa’s en oma’s en hun ouders hebben dat aan den lijve ondervonden. [...] Dat gaat niet veranderen. Dat gaat in ons leven niet meer veranderen, maar ik denk de komende vijftig of honderd jaar ook niet.*

Door huidige gebeurtenissen te koppelen aan gebeurtenissen uit het verleden, ontstaat een narratief met een tijdslijn (zie § 1.2.2). Een tegenstander noemde een concreet voorbeeld van de manier waarop historische klasse scheidslijnen nog altijd doorwerken:

*We hebben hier een koor, dat is inmiddels opgeheven omdat iedereen 100 was gemiddeld. Maar ik weet wel dat de vrouw van de loonarbeiders niet op het koor zaten, dat was echt een koor voor de boeren.*

Er zijn ook andere verhalen. Een tegenstander van het zonnepanelenpark gaf aan dat de ‘gelaagdheid’ veel complexer ligt dan een simpele dichotomie van arm en rijk:

*Zeker bijvoorbeeld in Nieuwe Schans [een nabij gelegen dorp], daar heb je nog de gelaagdheid van de fabrieksarbeiders, de douane, de politie, de grenswachter. [...] En ook de*

*artistieke laag: waarom zaten hier altijd die kunstenaars? Omdat je Academie Minerva had in Groningen en die zochten een goedkoop huisje voor een paar honderd gulden ergens in het landelijk gebied.*

Ook al zijn er voorstanders van het zonnepanelenpark die van mening zijn dat het hier om een stuk levende geschiedenis gaat, er zijn er meer die het gevoel hebben dat oude tegenstellingen bewust worden ‘opgeklopt’ om het gevoel van polarisatie te versterken. Ook geïnterviewde beleidsmakers en een journalist hebben dat beeld. De boer zelf beschrijft het als een oude tegenstelling die weer even ‘een vuurtje krijgt’.

Men zou op basis hiervan de vraag kunnen stellen: Wie heeft er nu ‘gelijk’? Welke uitleg ‘klopt’? Een andere benadering is aangegeven dat er verschillende verhalen naast elkaar bestaan, en dat die onderdeel zijn van een (impliciet) proces van onderhandeling over betekenisgeving (Merkus et al. 2014). Aan de ene kant is er een verhaal over oude spanningen die nog leven, en aan de andere kant een verhaal over historische conflicten die worden afgestoft om te polariseren. Daar tussenin bestaan nog meer varianten, zoals blijkt uit dit citaat van een journalist die zelf ook onderzoek deed in het gebied:

*Ik denk dat het traditionele onderscheid tussen arm en rijk, tussen kansarm en kansrijk, tussen hoog opgeleiden en laag opgeleiden, nog steeds bestaat. Dat is nog steeds zichtbaar in dat gebied. Alleen denk ik niet meer dat dat conflict wordt uitgespeeld in alledaagse gebeurtenissen.*

In de casus Finsterwolde is men er niet toe gekomen om een gedeeld verhaal te ontwikkelen waarin deze beide perspectieven bij elkaar komen. Bovendien komt in berichtgeving in kranten vooral het verhaal over de oude spanningen naar voren, en het verhaal over bewuste polarisering wat minder. Beide lijken belangrijk om dit soort casussen goed te kunnen begrijpen. Zo wordt in het licht van de gebruikte framingbenadering dus duidelijk dat ook mediaframes kunnen bijdragen aan verdere polarisering in een lokale praktijk.

### 3.3.2 ‘Gevestigden’ en ‘nieuwkomers’

Ook een tweede serie verhalen uit de casus Finsterwolde illustreert dat het belangrijk is om goed na te gaan welke rollen de belanghebbenden in een controversie onderscheiden, en hoe ze die rollen invullen. Ze bouwen voort op het verhaal over herenboeren en landarbeiders. Zoals de boer het beschreef:

*Ik ben een mede-Finnerwolmer en wij wonen hier 200, 300 jaar in dit gebied. [...] In de historie van de herenboeren en de arbeiders en de rijkdom en de treurige armoede, daar werden we op aangekeken. Maar dat is voor de autochtone Finnerwolmers een afgesloten hoofdstuk. En wat doen nu de nieuwkomers, die dus nu aan het fulmineren zijn? Die kloppen de oude tegenstellingen op.*

Een bestuurslid van de Vereniging Dorpsbelangen beaamde dat nieuwkomers een belangrijke rol spelen:

*Dat betekent dat er drie historische groepen zijn: die twee oudste – arbeiders en de oude communisten en de boeren – dat is een historisch ontstane situatie. En nu zijn het de nieuwkomers en daar horen wij [als bestuursleden, WM] allemaal toe.*

Door de Vereniging Dorpsbelangen te beschouwen als ‘nieuwkomers’, zoals zijzelf en anderen het verwoorden, speelt ook de legitimiteitsvraag op die in paragraaf 3.2.1 werd beschreven: Is een vereniging met een bestuur dat wordt gedomineerd door nieuwkomers een legitieme vertegenwoordiger van de dorpsgemeenschap?

Het beeld dat het protest vooral komt van ‘mensen van buiten’, die zich in Finsterwolde hebben gevestigd vanwege de rust en het lege landschap, leefde breder. Dit is geen nieuw verhaal: eerder werd al verwezen naar Brunt (1974: 12), die al in de jaren zeventig schreef over ‘allerlei verhalen over conflicten die zouden bestaan tussen de autochtone bevolking en de inwoners van de wijk’. Met het teruggelopen belang van de agrarische sector zou een ‘machtvacuüm’ zijn ontstaan, dat deels door nieuwkomers zou zijn gevuld. Net als in het voorgaande ‘verhaal’, over herenboeren en landarbeiders, speelt dus ook een machtsdimensie door in de manier waarop betrokkenen de verhoudingen karakteriseren. Ook in het vooronderzoek kwam dit signaal al door, over casussen over controverses over windmolens. In meerdere interviews werd geopperd dat nieuwkomers zich met te veel zaken bemoeien, met de ‘interne discussie’, zoals een van hen het verwoordde. Ze zouden assertiever zijn dan de wat stuggere ‘autochtone’ bevolking, zoals meerdere mensen dit noemden, en meer geneigd zijn hun stem te laten horen. Ze worden beschreven als rijk, welbespraakt, hoogopgeleid, intellectueel en verbaal sterk.

De ‘nieuwkomers’ zelf vertelden een iets ander verhaal. Zij benadrukten vooral dat het wel heel lastig is om in Finsterwolde geaccepteerd te worden, om niet langer als import te worden gezien. Dat gold voor zowel voor- als tegenstanders van het zonnepanelenpark. Het was opvallend dat de geïnterviewden soms al voorafgaand aan het interview benadrukten hoe lang ze al woonden in het dorp: acht, vijftien of twintig jaar. Het ging dan vooral om westerlingen, maar ook mensen uit de streek voelen zich niet altijd welkom:

*Er zijn hier mensen die komen uit het buurdorp Oostwold, en dan zijn ze als kind hier komen wonen. Dat zijn geen echte Finsterwolders voor sommige Finsterwolders.*

Toen mensen werd gevraagd naar de belangrijkste lessen die ze hadden geleerd, zei een van hen: ‘dat je als buitenstaander beslist je mond moet houden’.

Nog een andere visie op de ‘nieuwkomers’ is dat ze helemaal niet per se kritisch zijn op het zonnepanelenpark. Volgens een voorstander, zelf nieuwkomer, zitten veel Finnewolmers ‘met enige amusement te kijken dat hier import en import met elkaar ruzie krijgen’. Er waren bijvoorbeeld ook ‘import-Finnewolmers’ in een groep die het bestuur van de Vereniging Dorpsbelangen wilde vervangen, juist omdat dat bestuur de kritiek op het zonnepanelenpark zo centraal stelde (zie hoofdstuk 5).

Net als in het geval van de tegenstelling tussen herenboeren en landarbeiders, bestaan hier dus ook verschillende versies van het verhaal.

### 3.3.3 Links en rechts van de grens

Ook in de casus Rijnenburg en Reijerscop speelden dit soort indelingen in groepen een rol. Daar ging het niet zozeer om een tweedeling op basis van klasse of afkomst, maar meer op basis van een drievoudige geografische indeling. In tegenstelling tot de verhalen uit Finsterwolde gaat het hier niet om tegenstrijdige interpretaties van rollen. Eerder laat deze casus zien hoe hele specifieke, sublokale verhalen kleuring kunnen geven aan een debat.

#### De oevers van het Amsterdam-Rijnkanaal

De eerste geografische scheidslijn is het Amsterdam-Rijnkanaal. Die is op twee manieren relevant. Om te beginnen wat verschillen in politieke kleur betreft: 'Ten oosten van het Amsterdam-Rijnkanaal zit een grote aanhang van GroenLinks, en west van het Amsterdam-Rijnkanaal is wat rechtser georiënteerd', zoals een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht het uitdrukte. Dat voelt voor tegenstanders van het energielandschap ten westen van het kanaal niet goed: 'De GroenLinks van de stad, die bepaalt eigenlijk wat deze club hier aan de westkant moet ondergaan.' Naast de politieke kleur van de beide oevers, speelt nog een centrum-periferiegevoel. De Utrechtse binnenstad ligt volledig aan de oostkant van het kanaal. Daar wonen 'binnenstadmensen', en daar is het gemeentebestuur gevestigd. Dat creëert het gevoel dat mensen aan de westoever het slachtoffer worden van 'bovenbaasjes aan de andere kant van het kanaal'.

Dat gevoel krijgt op verschillende manieren gestalte. Ten eerste als het gaat om de manier waarop critici van het energielandschap de rol van het burgercollectief Rijne Energie beschrijven, zoals de net genoemde beleidsmedewerker het toelichtte:

*Rijne Energie wordt weleens gezien als de mensen aan de andere kant van het Amsterdam Rijnkanaal. Dus die mensen in Oog in Al die even gaan besluiten over hoe het hier in de polder gaat, zo wordt dat gevoeld door sommige inwoners van De Meern.*

Rijne Energie voelt als 'niet van ons'. In paragraaf 3.2.2 werd al duidelijk dat deze mensen niet zomaar worden gezien als een burgerinitiatief. Voor zover ze al gezien worden als een groep burgers (en dus: 'niet-professionals') – de bestuursleden hebben grotendeels een professionele achtergrond in duurzaamheidsthema's – wonen ze te ver weg, en zouden ze zelf dus geen nadeel ondervinden van eventuele windmolens.

*Het is in ieder geval een ander soort burgers. Laat ik het zo zeggen: het zijn niet zozeer de bewoners in een naaste omgeving [...] Zij investeren gewoon geld in duurzame energie, met name ook dus windturbines. En daar verdienen ze gewoon aan, ten koste van de mensen die er wonen.*



## Binnen en buiten de polder

Het gebied ten westen van het kanaal is nog weer onder te verdelen in de grotendeels agrarische polder en de stedelijke wijken die eraan grenzen. Die hebben elk hun eigen verhaal, dat kleuring geeft aan de geografisch-gebonden rol die betrokkenen innemen. Net als in de casus Finsterwolde speelt oud zeer hier een rol. Twee verhalen kwamen daarbij naar boven. Ten eerste kwam in de interviews regelmatig de ‘annexatie’ van De Meern naar voren. Tot 2001 hoorde dit gebied bij de gemeente Vleuten-De Meern, en sindsdien is het een Utrechtse stadswijk. Door een geïnterviewde werd het gebied beschreven als ‘de achterste kant van Utrecht’, en door een andere als ‘de bezette gebieden’. De onafhankelijke procesbegeleider van het inspraaktraject formuleerde het schertsend als volgt:

*Vroeger waren ze een kleine gemeente met een gemeentehuis waar ze even naartoe gingen. De wethouder die zat ook in de kaartclub en die ging ‘s middags zijn koeien melken en die kwamen ze ook tegen bij de LTO bij wijze van spreken. Maar dat werd allemaal groter, groter en efficiënter.*

Het gevoel leeft bij sommige bewoners dat de wijk het afvoerputje van de stad is. De beleidsmedewerker legt de stemming daar als volgt uit: ‘Eerst [werd het] geannexeerd en toen moesten de hoertjes hier komen en toen kwam er nog een asielzoekerscentrum en nou ook nog die windmolens.’

Een tweede verhaal betreft Nieuwegein. Tot het jaar 2000 lag het zuidelijke deel van de polder in Nieuwegein, later is het overgegaan naar Utrecht. De beleidsmedewerker licht weer het beeld toe dat bestaat bij sommige bewoners van Nieuwegein: ‘Rijnenburg is naar Utrecht gegaan om daar woningen te bouwen en nu willen ze geen woningen maar windmolens neerzetten.’ Dat beeld, dat volgens de beleidsmedewerker overigens niet helemaal klopt, kwam in meerdere interviews naar voren. Volgens iemand van de actiegroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop zijn er in Nieuwegein wel ‘van die gevoelens van: “We hadden die polder nooit moeten afgeven.”’ Samen met het verhaal over de ‘annexatie’ van De Meern, dragen dit soort verhalen bij aan het ‘centrum-periferie’-frame, waarin de expansiedrift van de grote stad ten koste gaat van de buitenwijken en het buitengebied. Dit zijn de verhalen van de bewoners uit stadswijken *buiten de polder*. Het is tekenend dat de actiegroep ‘Buren van Rijnenburg en Reijerscop’ heet: hoewel men opkomt voor de mensen in de polder, kwam het felste verzet van de mensen aan de andere kant van de snelwegen die de polder omringen. Het is dan ook duidelijk dat dat verzet zich eerder richt op windmolens dan op zonnepanelenparken; die laatste zie je namelijk niet over de snelweg heen.

De polderbewoners hebben een hele andere positie, volgens een van de geïnterviewde tegenstanders:

*Die kijken vanuit de bedrijfsvoering van hun boerenbedrijf. Of kijken vanuit hun keus om lekker in een landelijk gebied te gaan wonen, dus die zitten er wel heel anders in.*

Volgens de geïnterviewde mensen van het ontwerp bureau dat de scenario's ontwikkelde, dachten de mensen uit het gebied zelf veel positiever mee. Zij zagen het energielandschap soms als een 'reddingsboei', als een manier om extra inkomsten voor het bedrijf te genereren. Ook zag een aantal van hen wel iets in de plannen om de polder te ontsluiten door betere ov- en fietsverbindingen, hoewel ze weer niet per se blij werden van Utrechtse zondagsfietsers in de achtertuin. Ook was niet iedereen in de polder enthousiast over de eventuele windmolens en zonnepanelenparken. De geïnterviewde van Rijne Energie vertelde:

*Ik ben een keer iemand tegengekomen, volgens mij kwam hij uit Montfoort, die zei: 'Vroeger al brachten de boeren gewoon alles wat ze gemaakt hadden naar de stad en nu is het ook weer zo dat de stad alles opslokt.'*

### Rijnenburg en Reijerscop

Eerst werd het geografische bereik van de casus verdeeld in de oost- en westkant van het Amsterdam-Rijnkanaal. Vervolgens werd die westkant opgedeeld in een deel buiten de polder, en een deel daarbinnen. Daar speelden verschillende verhalen, en verschillende belangen.

Ook de polder zelf is nog weer verder op te delen, door de delen Rijnenburg en Reijerscop met elkaar te vergelijken. Rijnenburg is vooral afwijkend in de zin dat al in de jaren negentig veel boeren hun grond verkochten aan projectontwikkelaars, vanuit het idee dat daar ooit woningbouw zou plaatsvinden. De mensen die er nu nog een bedrijf hebben, pachten hun grond grotendeels. 'Die hebben al emotioneel afscheid genomen eigenlijk van de oorspronkelijke functie van dat gebied', aldus de beleidsmedewerker. In Reijerscop is dat anders. Daar zijn nog meer mensen met eigen grond, die dus er ook belang bij zouden kunnen hebben om daar bijvoorbeeld een windmolen te plaatsen. Dat betekent dat de conflicten tussen burgers onderling dan ook eerder in Reijerscop speelden dan in Rijnenburg.

Net als bij het verhaal over de herenboeren en de arbeiders in Finsterwolde, zou het ook hier voor de hand liggen om dit soort verhalen te toetsen. In hoeverre spelen dit soort geografische indelingen, en de rollen en verhalen die ermee samenhangen, nu echt nog een rol in het conflict over het energielandschap? Het antwoord op die vraag is niet makkelijk te geven. Over het verschil in politieke kleur aan weerszijden van het kanaal zei iemand: 'Dat speelt een beetje onderhuids natuurlijk.' Hoe zouden wij dan moeten bepalen hoe sterk zoiets meespeelt? Wel duidelijk was dat er, net als in de casus Finsterwolde, regelmatig sprake was van verhalen die strategisch werden neergezet om het conflict op een bepaalde manier te polariseren. Zo sprak de geïnterviewde van Rijne Energie over het beeld dat 'werd neergezet' van het burgercollectief als een progressief-elitair project uit de binnenstad.

Het is goed om het verhaal over de 'annexatie' van De Meern er even uit te lichten. Hoewel dit verhaal in een behoorlijk aantal interviews spontaan ter sprake kwam, zwakten geïnterviewden het meteen af bij de vraag of dit inderdaad nog een rol speelde in het huidige conflict. Een van hen zei: 'Volgens mij moet je eigenlijk zeggen dat de frictie Utrecht en

Vleuten/De Meern niet meer in die zin speelt.’ Ook de volgende korte dialoog tussen twee geïnterviewden in hetzelfde interview is relevant in dit opzicht:

R2: *Nee, dat is al zo’n tijd geleden, maar er wordt nog wel heel vaak over gepraat hoor.*

R1: *Een vvd-raadslid kwam bij mij aanzitten en die zei van ja, wij roepen dat we de annexatie willen terugdraaien. [...] Oude dingen komen dan ineens allemaal op, maar dat is meer voor de bühne denk ik.*

R2: *Een beetje oud zeer. Nee maar belangrijker vind ik gewoon de politieke situatie dat hier dus inderdaad, dat is gewoon een vvd-bolwerk, en zouden wij een college vormen, dan zouden er geen windmolens komen.’*

Interessant hier is dat de twee geïnterviewden het verhaal eerst afzwakten (‘Dat is al zo’n tijd geleden’), om vervolgens een anekdote aan te halen die het toch lijkt te bevestigen (‘Een vvd-raadslid...’), het dan weer af te zwakken (‘...voor de bühne’, ‘een beetje oud zeer’) om uiteindelijk een bruggetje te maken van het verhaal naar een thema dat in zijn algemeenheid wel hout snijdt (‘Zouden wij een college vormen...’).

Misschien moeten we oppassen om te veel in zo’n korte interactie te willen lezen. Tegelijkertijd lijkt het veel te zeggen over de manier waarop dit soort ‘grote verhalen’ werken. De frames lijken in dit voorbeeld niet volledig stabiel te zijn. De conclusie moet waarschijnlijk zijn dat dit soort verhalen heel dicht onder de oppervlakte liggen, als een soort labels die makkelijk voorhanden zijn om duiding aan te brengen. Ze liggen voor het oprapen voor wie ze strategisch wil gebruiken, en ze vormen makkelijke, onbewuste bruggetjes naar zaken die oprecht een rol spelen in controverses zoals deze. Als je verder doorpraat met mensen, brengen ze vanzelf nuances aan.

### 3.4 Discussie

De drie casussen werden benaderd vanuit de vraag: *Op welke manier werken de rollen en identiteiten van de betrokkenen door in de interactie?* In dit hoofdstuk hebben we daarvan uiteenlopende voorbeelden gezien. In deze laatste paragraaf willen we niet de losse voorbeelden bespreken, maar deze in de context plaatsen van de hoofdvraag van dit onderzoek, die gaat over patronen in de interactie tussen die groepen.

Als we een beeld willen krijgen van de interacties tussen groepen burgers, zijn identiteitsvragen van groot belang. Veel rollen en identiteiten staan ter discussie. Dat maakt dat ze vaak voor extra spanning zorgen, naast de onenigheid over ‘de inhoud’ van een controverse (zie hoofdstuk 4). Die spanning beïnvloedt de interactie. Daarvan waren verschillende voorbeelden te zien.

Ten eerste noemden we gevallen waarin betrokkenen op verschillende manieren aankeken tegen de rol van een specifieke groep: Is een groep burgers wel echt een groep burgers, of eerder een vertegenwoordiging van lokale ondernemers? Wat is precies een initiatiefnemer? Betrokkenen in Finsterwolde en in Rijnenburg dachten terugkijkend dat de rol van initiatiefnemer beter anders had kunnen worden ingevuld. Uiteraard is dit wijsheid achteraf; vooraf is het niet eenvoudig dit te realiseren. Toch is het belangrijk om te realiseren

dat beleids- en opiniemakers veel verwachten van burgers in de rol van initiatiefnemer (Hufen en Koppenjan 2015; Proka et al. 2018; Schreuer en Weismeier-Sammer 2010), maar dat aan die rol in de praktijk allerlei haken en ogen kunnen zitten.

Verder kwamen in het hoofdstuk vooral vragen aan de orde over machtsverhoudingen tussen groepen (of een 'machtsframe', volgens Gray 2003): Welke burgergroep vertegenwoordigt de 'legitieme tegenstem'? Mag burger(groep) X wel zo veel invloed uitoefenen over burgergroep Y? Bemoeien 'zij' zich niet te veel met 'ons'? Wat betreft de legitimiteit van de tegenstem, werd duidelijk dat een belangrijke factor is welke partij op welke manier meepraat en mee kan praten. Zeker als het gaat om een discussie waarbij ook autoriteiten betrokken zijn, is dit een belangrijke factor. Uit onderzoeken naar conflicten tussen burgers en autoriteiten is al bekend dat een belangrijke factor is dat burgers zich niet gehoord voelen. Als er daarnaast ook nog sprake is van een conflict tussen burgers onderling, wordt de vraag welke burgergroep 'aan tafel' zit des te belangrijker. Een oplossing kan zijn dat deelnemers uitsluitend op persoonlijke titel spreken, zoals in twee van de casussen werd nagestreefd. Voor sommige deelnemers aan actiegroepen is dat een werkbare opzet, voor andere niet. Als er groepen zijn die zich niet gehoord voelen, of groepen die voelen dat andere groepen onterecht veel invloed hebben, is de kans groot dat dit het proces ingewikkelder maakt.

Tot nu toe was de aandacht gericht op identiteitsvragen in de context van lopende controverses. Daarnaast spelen er vragen over de verhouding tussen groepen die daar relatief los van staan. Aan de orde kwam een aantal 'grote verhalen' over die verhoudingen. De duiding daarvan in relatie tot de lopende controverses is niet makkelijk. In sommige van de grote verhalen lijkt het dat er oudere en/of bredere spanningen bestaan, die de achtergrond vormen die nodig is om een nieuwe controverses te begrijpen. In andere verhalen lijkt het eerder andersom te zijn: de bredere spanningen zijn hooguit nog sluimerend aanwezig en worden actief gemobiliseerd om de nieuwe controverses te doen escaleren. Het punt om mee te nemen is dat dit soort verhalen altijd naast elkaar bestaan, en tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Er zijn verschillende lessen te trekken uit dit soort conflicterende verhalen. Ten eerste op het lokale niveau, waarop de controverses spelen. Verhalen spelen een belangrijke rol in de bemiddeling bij conflicten. In de narratieve benadering die werd geschetst in hoofdstuk 1, gaat het er niet om te achterhalen welk verhaal 'waar' is (Merkus et al. 2014). De nadruk ligt eerder op de plausibiliteit van de verhalen. Vanuit de narratieve benadering geredeneerd is het om te beginnen belangrijk dát verhalen een plek krijgen in een bemiddelingstraject. Vervolgens kan het traject erop gericht zijn om te zoeken naar een gedeeld verhaal, waarin de losse lezingen van betrokkenen een rol spelen. Conflictbemiddeling is niet de focus van dit onderzoek, maar het is wel een thema dat verder aandacht behoeft.

Ten tweede zijn er lessen te trekken op regionaal of landelijk niveau. Op de plek waar een controverses speelt zullen betrokkenen grosso modo wel bekend zijn met de ideeën over rollen, identiteiten en verhalen daarover. Van een afstandje is dat veel minder het geval. Buitenstaanders krijgen hooguit een beeld uit de media, en dat is soms wat eenzijdig. Dat kwam bijvoorbeeld naar voren bij het verhaal over herenboeren en landarbeiders. Andere

verhalen die in dit hoofdstuk aan de orde kwamen, halen de publieke en politieke discussie lang niet altijd. Los van de vraag of die verhalen 'waar' zijn, is het goed om in te zien dat er lokaal vrijwel altijd nog andere verhalen worden verteld, die soms botsen met de verhalen die mensen in de kranten lezen. Dat maakt dat het algemene publiek, politici en beleidsmakers misschien niet zozeer een verkeerd, als wel een eenzijdig beeld krijgen van wat er lokaal speelt. Het zou dan ook goed zijn om een grotere diversiteit aan verhalen op te tekenen.

In dit hoofdstuk hebben we het framingkader dat in dit onderzoek primair wordt toegepast, aangevuld met inzichten uit de narratieve benadering (Merkus et al. 2014). Hoewel beide benaderingen sterk aan elkaar raken, en soms zelfs door elkaar worden gebruikt, leveren ze net andere inzichten op. Aukes et al. (2020) analyseerden een enkele casus van uit zowel een framingbenadering als een narratieve benadering. Een vergelijking van de bevindingen leverde het beeld op dat de framingbenadering vooral nuttig is om het argumentatieve proces te bestuderen, terwijl de narratieve benadering meer inzicht geeft in de overkoepelende context waarin dat proces zich afspeelt. Vooral dat laatste is heel herkenbaar. Daarnaast hebben we laten zien dat ook de framing van identiteiten een beeld kan geven dat verder gaat dan de puur inhoudelijke framing van de controverses kan doen. Daarmee is hopelijk genoeg achtergrond gegeven om de discussie over het issue te kunnen begrijpen, die in het volgende hoofdstuk centraal staat.

## 4 Proeftuinen voor maatschappelijke vraagstukken

### 4.1 Inleiding

Eerder onderzoek wijst uit dat het nogal lijkt uit te maken of de leefomgeving wordt aangetast als gevolg van een plan om duurzame energie op te wekken, of om natuurbeheer te doen (zie § 1.3.3). In discussies over energie lijken burgers veel minder oog te hebben voor de doelen die worden nagestreefd (tegengaan van klimaatverandering) dan in discussies over natuurbeheer (bv. bevordering van biodiversiteit). Als het om energie gaat, lijkt de aandacht vooral uit te gaan naar zaken die raken aan eigenbelang: de kwaliteit van de leefomgeving, horizonvervuiling, overlast, veiligheid en gezondheid (Langbroek en Vanclay 2012; Wallquist et al. 2012; Wolsink 2007). Om daar een goed beeld van te krijgen, wilden we de volgende vraag beantwoord krijgen: *in hoeverre benaderen betrokkenen het issue vanuit de verduurzamingsopgave en/of vanuit persoonlijke belangen?*

Door de rol van eigenbelang zou het beeld kunnen ontstaan dat burgers de doelen van de energieopwekking niet ondersteunen. Dit was een reden om zowel casussen over energieopwekking als over natuurbeheer te selecteren voor dit onderzoek. Een eerste bijdrage van dit hoofdstuk is om dat beeld wat bij te stellen: ook in de twee casussen over energieopwekking vond naast een discussie over eigenbelang duidelijk ook een discussie plaats over de doelen. Dat wil overigens niet zeggen dat de betrokken burgers de verduurzamingsdoelen niet deelden, integendeel. Wel vonden ze het belangrijk om die doelen goed te wegen. Wat het verschil met de conclusie op basis van eerder onderzoek kan verklaren is niet duidelijk. Een aannemelijke verklaring is dat het bewustzijn over klimaatverandering ondertussen veel sterker is dan ten tijde van de genoemde onderzoeken (zie ook Den Ridder et al. 2019a). Dat betekent ook dat de discussie over klimaat en verduurzaming aan het veranderen is, zoals in dit hoofdstuk duidelijk wordt. Daarnaast kan het ook te maken hebben met verschillen in vraagstelling.

Een tweede bijdrage van dit hoofdstuk is om te laten zien *hoe* de doelen van de verduurzamingsingreep in de discussie werden betrokken. In alle gevallen was dat door deze te plaatsen naast andere maatschappelijke opgaven met een zekere urgentie, per casus steeds een andere. Wel moet hierbij worden aangetekend dat die discussie in een van de casussen niet direct door burgers werd geëntameerd. De conflicterende opgaven die mensen in de discussie aanvoeren raken vaak wel aan het eigenbelang. Dat maakt ze *an sich* niet minder relevant, maar het kan wel de discussie ingewikkelder maken. Doelen, opgaven en belangen zijn niet altijd makkelijk van elkaar te onderscheiden. Als de doelen minder duidelijk raken aan het belang van burgers, lijkt het aandeel van de ‘doelendiscussie’ minder groot.

We kunnen dit soort casussen dus gebruiken als een manier om in een overzichtelijke setting te leren over zwaarwegende afwegingen die ook in de landelijke en de internationale politiek nog moeten worden gemaakt. Vandaar dat dit hoofdstuk de titel ‘Proeftuinen voor maatschappelijke vraagstukken’ heeft meegekregen. De rode lijn die door al die afwegin-



gen loopt is: hoe kunnen we de schaarse grond zo gebruiken dat we stappen maken om een aantal maatschappelijke opgaven in gezamenlijkheid aan te pakken?

Behalve dat we veel kunnen leren van lokale discussies om nationale of mondiale discussies beter te begrijpen, is er nog een andere relatie tussen die schaalniveaus. Ze beïnvloeden elkaar namelijk over en weer. Door berichtgeving in de media bereiken lokale voorbeelden relatief makkelijk het landelijk toneel. Tegelijkertijd hebben landelijke discussies, die door specifieke voorbeelden soms ook van toon kunnen veranderen, hun weerslag op het verloop van een lokale discussie. Dat speelde in het bijzonder in de casus Hoorneboeg, waarin een landelijke discussie over boskap het Gooise compromis dat was bereikt weer ter discussie stelde, en in de casus Rijnenburg en Reijerscop, waarin een landelijke discussie over woningbouw de dynamiek van een lokale discussie over energieopwekking een andere kant op stuurde. Die interactie tussen schaalniveaus maakt de bestudering van dit soort casussen relevanter, en tegelijk ook meer complex. Ontwikkelingen gaan soms zo snel dat bepaalde bevindingen door de tijd worden ingehaald. Dit hoofdstuk gaat daar nader op in.

Voordat we kijken naar de discussie over de doelen en de interactie tussen de schaalniveaus, wordt eerst de manier belicht waarop over belangen wordt gesproken.

## 4.2 Belangen

### 4.2.1 Bedreigingen voor recreatie, rust, uitzicht en gezondheid

Dat er belangen in het spel zijn, staat in alle drie de casussen buiten kijf. Om in de volgende paragraaf goed te kunnen beoordelen hoe die belangen zich verhouden tot de doelen die worden besproken, worden ze hieronder kort samengevat.

In het stuk bos dat gekapt zou moeten worden om de heideverbinding Hoorneboeg te creëren wandelden mensen graag, en was een ruitervereniging actief. ‘Zij beschouwen dat natuurgebied echt als hun verlengde achtertuin en iets waar ze heel zuinig op willen zijn’, zo verwoordde de procesbegeleider het. Daarnaast vreesden omwonenden dat ze meer geluidsoverlast zouden krijgen als er minder bos zou zijn tussen hun huizen en de snelweg. Het beeld bestond dat geluiden harder zouden doorklinken, en dat het beperktere bos minder als fijnstoffilter zou functioneren.

In Finsterwolde lag het belang vooral bij de mensen die vanuit hun achtertuin zouden uitkijken op het beoogde zonnepanelenpark, en bij degenen die wandelden in het gebied. Zoals uit het vorige hoofdstuk al bleek, werd de inhoudelijke discussie over uitzicht onderdeel van een verhaal over herenboeren en arbeiders. In dat verhaal zijn de boeren degenen die het uitzicht wegnemen van de bewoners van de arbeiderswoningen aan de rand van het dorp. In die zin spelen verhalen over identiteit dus een rol in een afweging van belangen.

Rondom Rijnenburg en Reijerscop was men vooral bevreesd voor de impact van windmolens. Een aantal leden van de uitwerkingsgroep trad terug toen bleek dat er een molen op de kaart was ingetekend dichtbij hun eigen woonomgeving. De voornaamste bezwaren tegen windmolens zijn dat ze horizonvervuilend zijn, geluid maken, slagschaduw produce-

ren en dat er 's nachts lichten op branden die storend zijn. Het geluid valt dan nog onder te verdelen in het hoorbare geluid, en het niet-bewust hoorbare, laagfrequente geluid. Dat laatste wordt met name geassocieerd met bijvoorbeeld slaapstoornissen en gezondheidsklachten. Vooral omdat er al vrij veel geluid is van de snelwegen die langs de polder lopen, werd gevreesd dat windmolens de overlast verder zouden versterken. In het vorige hoofdstuk werd beschreven hoe dit onderdeel werd van een centrum-periferieverhaal, waarin burgers en bestuur van de ene kant van het kanaal de overlast uitbesteedden aan de burgers aan de andere kant.

#### 4.2.2 Kritiek op en begrip voor eigenbelang

In alle drie de casussen weerklonk kritiek op mensen die vanuit eigenbelang handelden. Soms verwezen voorstanders van de plannen expliciet naar 'not in my backyard' (NIMBY) houdingen, of naar de eenzijdige aandacht voor de eigen achtertuin. 'Ik ben niet van het type not in my backyard', zei een van de voorstanders van het zonnepanelenpark in Finsterwolde. Of in de woorden van een voorstander van de natuurverbinding Hoorneboeg: 'Wat mij vooral opviel en stoorde was het eigendomsrecht dat die bewoners naar zich toehaalden: "Het is onze achtertuin, dus wij mogen bepalen wat daar gebeurt".' De term NIMBY bestaat al sinds de jaren tachtig, en wordt kennelijk niet alleen gebruikt in academische discussies en beleidskringen, maar ook door burgers onderling. Er is veel kritiek op de term, die overwegend gebruikt wordt om gedrag van anderen op een negatieve manier te framen. In eerdere studies naar conflicten tussen burgers en instanties werd vaak geconcludeerd dat het onterecht is om verzet tegen verduurzaming te beschouwen als een NIMBY-houding (Beukema-Siebenga et al. 1998; Van Os et al. 2014; Terwel et al. 2012; Wolsink 2007). Volgens verschillende auteurs klopt het niet dat mensen alleen kritisch zijn als problemen 'in hun achtertuin' optreden; ze gunnen het ook anderen om geen ongewenste ingreep in hun achtertuin te hebben. Het is dus op zijn minst belangrijk om na te gaan in hoeverre mensen écht vanuit eigenbelang handelen.

In het onderzoek is de vraag over andermans achtertuin niet expliciet gesteld, en daar kunnen we dus ook geen duidelijke conclusie over trekken. Het weinige anekdotische bewijs is bovendien tegenstrijdig. Enerzijds waren tegenstanders van het zonnepanelenpark in Finsterwolde van mening dat dit soort parken niet aan de rand van een dorpskern zouden moeten worden geplaatst, maar op een plek waar ze uit het zicht zijn. Met andere woorden: ook niet de achtertuin van een ander. Anderzijds waren critici van windmolens in Rijnenburg van mening dat die niet zouden passen in hun eigen stedelijke 'achtertuin', omdat ze daar voor meer mensen overlast veroorzaken dan in een niet-stedelijke achtertuin. Voorstanders van de windmolens wezen er daarnaast op dat de tegenstanders van windmolens weinig kritiek hadden op de ook geplande zonnepanelenparken, omdat zij daar zelf niet direct op zouden uitkijken.

Wel blijkt dat er in alle casussen begrip is voor mensen die hun eigen belangen laten meewegen. Een voorstander van de heideverbinding Hoorneboeg zei over de opstelling van tegenstanders bijvoorbeeld: 'Daar kon ik in meevoelen, ja. Het is een beetje hetzelfde als je een mooie tuin hebt met bomen en dan een kaalslag, [...] wordt gepleegd.' Het beeld leeft

dat critici van de heideverbinding spraken vanuit een oprechte liefde voor het gebied dat ze goed kenden, wat meer begrip creëerde. Dat soort begrip klonk ook door bij meerdere voorstanders van het zonnepanelenpark in Finsterwolde. Een van hen merkte op: ‘Misschien was ik zelf ook wel tegen geweest als het achter mijn huis geweest zou zijn.’ Ook in Rijnenburg kon een geïnterviewde die niet per definitie tegen windmolens was, zich voorstellen dat ook hij ‘een beetje narrig’ zou kunnen worden van het geluid van windmolens. Mogelijk gaat het in dit soort casussen dus niet alleen om de vraag of kritiek op verduurzamingsplannen wel of niet zou moeten worden beschouwd als zijnde gemotiveerd door eigenbelang. Een even belangrijke vraag is in hoeverre daarvoor begrip is bij andere betrokkenen. Kritiek is er meestal wel, maar begrip daarvoor kan de basis vormen voor een gesprek. Dat gesprek kan, behalve over belangen, gaan over de doelen die met de verduurzamingsplannen worden nagestreefd, zoals de volgende paragraaf laat zien.

### 4.3 Maatschappelijke vraagstukken

#### 4.3.1 Energie en landschap

Naast de boer die zijn land beschikbaar wil stellen voor het zonnepanelenpark Finsterwolde, bestaat een groep die, net als de boer zelf, het plan steunt vanuit de duurzaamheidsopgave. In de zienswijze die ze in april 2018 indienden bij de gemeente blijkt dat, in hun ogen, eigenbelang en de maatschappelijke opgave samengaan:

*Ondergetekenden, wereldburgers, Europeanen, Nederlanders, Groningers, Oldambtsers en inwoners van het dorp Finsterwolde [...] hebben belang bij een zekere energievoorziening, bij een veilige woning en bij een gezond en mooi milieu, voor onszelf, onze huidige familie en onze nazaten, voor onze dorpsgenoten, mede gemeente-, provincie-, land-, continent- en planeetbewoners.*

Afgaande op de vorige paragraaf lijken dit soort publieke belangen te worden afgewogen tegen de belangen van een relatief kleine groep die hun weidse uitzicht bedreigd ziet. Hoewel de groep achter de zienswijze begrip heeft voor de nadelen voor mensen die hun vrije uitzicht kwijtraken, wegen voor hen de publieke belangen zwaarder:

*Wij ondertekenaars begrijpen goed dat een aantal bewoners met uitzicht op de mogelijke zonneweide bezwaar heeft tegen de aanleg daarvan. Maar wij zijn tevens van mening dat hun stem, die nu eenmaal luid klinkt, in dezen toch niet de doorslag hoeft te geven. De overgrote meerderheid van de bewoners van Finsterwolde zal geen tot erg weinig last van de voorgenomen plannen ondervinden. De visuele ‘schade’ aan het landschap blijft ons inziens redelijk beperkt.*

In die laatste zin verandert het frame. Waar eerst nog werd gesproken van ‘bedreigd uitzicht’, wordt hier gesproken van ‘landschapsschade’, al is het dan nog altijd ‘visuele’ schade, schade voor de kijker. De vraag of een landschap als zodanig schade kan ondervinden, los van de *eye of the beholder*, is filosofisch van aard. Zonder die vraag hier te willen beantwoorden, lijkt het zinnig om te wijzen op het verschil in formulering. De groep is dui-

delijk begaan met wat ze beschrijft als het ‘prachtige eindeloos open landschap van het Oldambt’, en is dan is ook van mening dat windmolens daarin niet passend zouden zijn. Een zonnepanelenpark aan de rand van het dorp is wat hen betreft acceptabel, gezien het belang van de publieke verduurzamingsopgave. Zoals een voorstander het formuleerde: ‘Er moet iets gebeuren. Dan draagt ons dorp haar steentje bij aan de verduurzamingsopgave.’ Deze zienswijze maakt duidelijk dat er, naast een discussie over private belangen, ook een discussie gaande is over publieke belangen en de duurzaamheidsopgave. Voor de tegenstanders van het zonnepanelenpark moeten ook de landschappelijke waarden met verve worden verdedigd. Dan gaat het er vooral om dat het noorden nog een van de weinige plekken in Nederland is met ‘wijde leegte’. Dat idee wordt ook niet tegengesproken. Menig geïnterviewde, ook de voorstanders, neigde naar poëtische taal als men het had over ‘de eindeloze horizon, de enorme vlaktes [...] de boeren met graan of met gras’, zoals de boer zelf het formuleerde.

Als we met de bril van een landschapsarchitect kijken, is een hoofdvraag of een nieuwe ontwikkeling past in de geologische en historisch-geografisch gegroeide structuur van een landschap. Voor Finsterwolde wijst men er dan bijvoorbeeld op dat het dorp precies op de grens ligt tussen het ‘schiereiland Winschoten’ en de kleipolders richting de Waddenzee. Dat schiereiland is een ring van wegen, dijken en deels stuwwallen uit de voorlaatste ijstijd, ‘het gebied dat in de tijd van de doorbraak van de Dollard boven het water bleef’, zoals de gemeente het omschrijft in haar Omgevingsvisie (Gemeente Oldambt, 2017). In de Omgevingsvisie ligt de grens tussen openheid van de polders (‘Wiede Leegte’) en de dorpslinten langs deze rand. In die polders een zonnepanelenpark aanleggen is volgens een van de tegenstanders alsof je ‘een puist maakt in die leegte’. Diezelfde persoon gaf aan: ‘Grotere nieuwbouwwijken uit de jaren zestig, waarin behoefte was aan centrumvorming en een supermarkt, zijn indertijd binnen de rand van het schiereiland geprojecteerd.’

Door dit soort punten mee te wegen, ontstaat een ander soort discussie dan een discussie die puur gaat over persoonlijke belangen. Ook dit soort vragen naar landschapsstructuur kunnen veel discussie opleveren, want ook daar is niet iedereen het over eens. De boer zei over de begrenzing van het schiereiland bijvoorbeeld: ‘Feitelijk ligt het [geplande zonnepanelenpark] dus niet in die polders. Het is precies te zien. Wij weten als Finsterwolders precies waar klei begint en waar zand ophoudt.’ Het gaat er hier niet om te bepalen wie gelijk heeft; het punt is om erop te wijzen dat een discussie over een maatschappelijke opgave andersoortige vragen oplevert. Zonder goede bemiddeling zijn die niet eenvoudig te beantwoorden.

Een ander punt is de typische lintdorpstructuur. Degene die vertelde over het schiereiland lichtte ook dit punt toe: ‘De lintdorpen in het Oldambt, zoals onder andere Beerta, Finsterwolde, Midwolda en Heiligerlee zijn bijzonder omdat de hoofdweg en bebouwing de lengterichting van de stuwwallen volgen.’ Vaak staan haaks daarop nog ‘laantjes’ met kleinere arbeiderswoningen, waarlangs je kunt doorkijken richting het achterliggende landschap. In Finsterwolde zijn die laantjes in de jaren zestig deels al afgesloten, door aan het eind een dwarsstraat te maken met nieuwbouwwoningen, waarachter later het zonnepanelenpark werd gepland. De vrije uitkijk naar het achterland bestaat dus al niet meer.

Volgens critici zou het niet passend zijn om het dorp nog verder te ‘verdikken’. Nogmaals dezelfde persoon:

*Nu doet de parallelweg afbreuk aan de begrijpelijkheid van het landschap. Nieuwe ingrepen zoals zonnepanelenpark, grondwallen, beplanting, maken de rand van de stuwwal en het dorpslint alleen maar onduidelijker. Het komt erop neer dat ze een onduidelijke plek als aanleiding hebben genomen, en dat ze die nog onduidelijker hebben gemaakt, in plaats van het met een visie op te knappen.*

In ieder geval zouden dat soort landschapswaarden volgens deze persoon moeten worden meegewogen: ‘Daar moet je een verhaal over hebben, maar nu is er helemaal geen verhaal op stedenbouwkundig of landschapsvisie niveau.’

De meeste geïnterviewden vatten het landschappelijke punt van tegenstanders samen door te zeggen dat een energielandschap een ‘industriële landschap’ is. Nu is het overwegend agrarisch. Tegenstanders zouden liever zien dat zonnepanelenparken worden geplaatst op plekken die al een industriële bestemming hebben: ‘Het is fout om juist die ruimte te gebruiken want het is de enige ruimte die er echt is [...] je moet daar rommelen waar de rommel is.’

Interessant is dat sommige geïnterviewden uit de Rijnenburg-casus er juist voor pleitten om energieopwekking (m.n. met windmolens) vooral in dunbevolkte gebieden te doen, en niet rondom de stad: ‘We hebben andere plekken in het land of op zee waar het beter kan’, zoals een geïnterviewde het zei. In een dergelijke formulering lijkt het weer vooral om een belangenafweging te gaan, en dan lijkt het argument te zijn dat het beter is om een kleine groep mensen overlast te geven, dan een grote groep. In de woorden van een andere tegenstander van het energielandschap Rijnenburg:

*Soms zul je wel dingen moeten doen die voor sommige bewoners die er vlakbij wonen een probleem is, maar als het om 10.000 huizen gaat, dus 22.000 bewoners dan praten we over andere dingen.*

Het is onvermijdelijk om in dit soort debatten belangenafwegingen te maken. Daarnaast lijkt het echter goed om ook te kijken naar de steun voor specifieke maatschappelijke opgaven die betrokkenen hebben.

Landschappelijke waarden hebben de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen, waarschijnlijk als gevolg van debatten als deze. De vorming van Nederlandse identiteiten is sterk verweven met ontwikkelingen in het landschap (Kullberg 2019). In 2019 pleitte het Planbureau voor de Leefomgeving voor een ‘landschapsinclusief omgevingsbeleid’ in het rapport *Zorg voor landschap* (Van Dam et al. 2019). De auteurs vragen expliciet aandacht voor de vraag hoe windmolens en zonnepanelenparken, die onvermijdelijk zullen zijn, beter in het landschap kunnen worden ingepast. Iets soortgelijks geldt voor de rapportage *Panorama Nederland* van de rijksbouwmeesters (College van Rijksadviseurs 2018). Van deze casus kunnen we vooral leren dat mensen belang hechten aan waarden, en deze ook laten meewegen in conflicten die ogenschijnlijk vooral over belangen gaan. Die waarden zijn historisch gegroeid en zijn verweven met andere nationale discourses.

### 4.3.2 Energie en woningbouw

Ook over de casus Rijnenburg en Reijerscop werden alleen mensen geïnterviewd die in principe voorstander van duurzame energie waren. Dat geldt vanzelfsprekend voor betrokkenen bij Rijn Energie, maar ook bij de mensen die de plannen kritisch volgden was er in principe steun voor duurzame energie in de polder. ‘Wij gingen volledig mee in het feit dat daar energie opgewekt werd’, meldde bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de actiegroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop. Ironisch genoeg, gezien de hiervoor besproken casus, ‘zagen’ critici dan wel liever zonnepanelenparken dan windmolens (grotendeels omdat die minder zichtbaar zijn van achter een snelweg).

Naast de bezwaren die voortkwamen uit de verwachte overlast van windmolens, concentreerde de discussie zich ook op de implicaties van een energielandschap op de woningbouwplannen in de polder. Ook in die discussie speelden belangen een sterke rol, al lagen die niet zozeer bij de betrokken burgers. Hier komen ze toch aan de orde, omdat die belangen uiteindelijk ook een rol speelden in de discussie tussen burgers. Zoals gezegd werd de polder al in de jaren negentig beschouwd als een voor de hand liggende bouwlocatie. Veel projectontwikkelaars verwierven in die tijd dan ook al grondposities. Toen het gebied in 2016 tot ‘pauzelandschap’ werd verklaard, was de aanname nog dat er vanaf 2030 wel zou kunnen worden gebouwd. ‘Wij zijn natuurlijk wat kritisch naar windturbines’, vertelde een geïnterviewde van het bouwfonds BPD, ‘vooral de windturbines die ze nu willen neerzetten van 235 meter hoog, omdat die een exploitatieduur hebben die veel langer is.’ De vrees was dat de energieplannen de polder tot 2040 ‘op slot’ zouden zetten. De behoefte aan woningbouw werd ook wel gevoeld bij een aantal omwonenden die kritisch zijn op windmolens. Een paar van hen hadden kinderen die geen geschikte, of betaalbare woning konden vinden.

Naast een afweging van belangen is deze discussie ook te beschouwen als een debat over conflicterende maatschappelijke opgaven. De eerdergenoemde rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (Van Dam et al. 2019) en de Rijksbouwmeesters (College van Rijksadviseurs 2018) benadrukken dat het belangrijk is om de verduurzamingsopgave te ontwikkelen in samenhang met de woningbouwopgave (naar schatting ongeveer 1 miljoen woningen tot 2040).

Wel is het bij de casus Rijnenburg en Reijerscop duidelijk dat de discussie over conflicterende maatschappelijke opgaven een veel kleinere factor was in het conflict tussen burgers onderling dan bijvoorbeeld in Finsterwolde. Dat komt deels doordat dit debat pas echt begon nadat het formele inspraaktrajecten eindigde, eind 2018. De afweging van opgaven is goed te plaatsen binnen het verhaal (zie § 3.3.3) over de progressieve dominantie van het centrum van Utrecht over de perifere wijken aan de andere kant van het kanaal, waar men gemiddeld meer rechts georiënteerd is.

De politieke afweging op landelijk niveau, in 2019, zorgde ervoor dat de dominante frames in het lokale debat werden bijgesteld, een debat dat toen al ruim twee jaar liep. In paragraaf 2.4.3 was al te lezen dat een Tweede Kamermotie en opiniestukken van sleutelfiguren in het woningbouwdebat in de landelijke kranten daaraan bijdroegen. Een debat dat tot



dan toe vooral ging over de vraag hoeveel overlast windmolens veroorzaken, kwam in relatief korte tijd in een ander licht te staan.

Hoewel de actiegroep Buren van Rijnenburg en Reijerscop al sinds 2017 het verband legde met het woningbouwdossier, is het niet een hoofdthema geweest in het formele inspraaktraject. Kritische omwonenden lijken het punt na verloop van tijd te hebben toegevoegd aan hun lijst van argumenten om windmolens te voorkomen. Burgers die voor windmolens waren, of er minder kritisch tegenover stonden, wezen vooral op de economische belangen van projectontwikkelaars, en op praktische bewaren om al in 2030 te beginnen met woningbouw.

Tot een open discussie over maatschappelijke opgaven kwam het niet, al is het denkbaar dat dat anders was geweest als het landelijke debat al in 2017 had plaatsgevonden. Een andere mogelijke factor voor het uitblijven van een bredere politieke discussie is dat de belangen die betrokken burgers hadden niet echt op het vlak van woningbouw lagen. In Finsterwolde sloten de belangen van het beschermen van het eigen uitzicht goed aan op de bredere maatschappelijke opgaven. De conclusie zou dan kunnen zijn dat een discussie over bredere vraagstukken vooral van de grond komt als die waarden direct raken aan belangen, én als betrokkenen deze kunnen koppelen aan een breder debat. Op basis van de derde casus kunnen we nagaan of die tussenconclusie binnen de rest van het onderzoek standhoudt.

#### 4.3.3 Biodiversiteit en klimaat

Uit onderzoek naar conflicten tussen burgers en instanties over natuurbeheer blijkt dat burgers de achterliggende doelen van het beheer vaak niet delen (Arts et al. 2018; Buijs 2009b; Buijs et al. 2011; 2017). Er is vooral kritiek op het doel om biodiversiteit te bevorderen (zie ook § 1.3.3). In de casus over de natuurverbinding Hoorneboeg speelde dat minder. Een voorstander van dat plan parafraseerde de positie van de tegenstanders als volgt: 'Ja maar natuurlijk willen we biodiversiteit, en zo maximaal mogelijk. Daar kan niemand op tegen zijn. Hetzelfde als je vogeltjes in je achtertuin, ja het is leuk als er een winterkoninkje of zo binnen vliegt.' Eerder ging het de tegenstanders om de 'manier waarop': is het nodig om zo veel bomen te kappen om dat te bewerkstelligen? Die vraag wijst erop dat de discussie tussen burgers, en tussen burgers en instanties, zich vooral richtte op de consequenties voor de leefomgeving, ook onder verwijzing naar de genoemde belangen die speelden: bedreigde recreatiemogelijkheden en angst voor geluid- en fijnstofvervuiling (zie § 4.2.1). Die conclusie is echter te snel getrokken als we ons realiseren dat veel van de interactie ging over de vraag of de biodiversiteitsdoelen ook waren afgewogen tegen doelen uit het klimaatbeleid. Je zou kunnen zeggen dat biodiversiteit als doel het voornaamste frame was in de aankondiging van de plannen, en dat klimaat- en milieugerelateerde thema's (bv. fijnstof) een 'tegenframe' waren dat kritische burgers introduceerden. Vaak werden zaken die raakten aan persoonlijke belangen en aan publieke opgaven bij elkaar gepakt, zoals te lezen valt in deze formulering van een tegenstander van de plannen:

*Als het eerste plan was uitgevoerd, had dat niet alleen maar effect op de biodiversiteit gehad, maar ook op woon- en klimaat- en gezondheidsfactoren. Ik denk dat we die wel mee moeten nemen.*

Een belangrijk deel van de interactie, zowel voor als na de totstandkoming van de adviesgroep, ging hier over de klimaatimpact van de plannen.

Hoewel de voorstanders van de plannen geen van allen geloofden dat de maatregelen substantiële impact op het klimaat zouden hebben, merkten de professionals op dat het toch relevant was dat het klimaat een issue werd. Bij de burgers die de plannen steunden was dat gevoel van relevantie niet te horen, al werd daar in de interviews niet expliciet naar gevraagd. ‘Het was bij ons ook een onderwerp hoor’, gaf een geïnterviewde vanuit de provincie Noord-Holland aan, ‘die discussie over: als je nou bomen kapt, dat gaat ten koste van CO<sub>2</sub>.’ De geïnterviewde expert van het bureau dat de adviesgroep ondersteunde reageerde weliswaar laconiek op het gegeven dát er een alternatief frame ontstond, maar wees er niettemin op dat het opmerkelijk was dat het nu juist om het klimaat ging:

*Bezwaarschriften halen er altijd allerlei argumenten bij om hun bezwaar zoveel mogelijk aan te dikken en van argumenten te voorzien. [...] Dat het nu toevallig een keer het klimaat was, dat is dan misschien wel interessant, omdat dat vervolgens in heel Nederland een thema is geworden.*

Die laatste zin verwijst naar een landelijke discussie die speelde ten tijde van het lopende onderzoek. Net als in de casus Rijnenburg en Reijerscop beïnvloedde die het verloop van de lokale discussie. Het landelijke debat over boskap begon toen een oud-directeur van Staatsbosbeheer in zijn lokale krant ferme kritiek uitte op het huidige beleid van zijn voormalige werkgever (Hazelzet 2019). Hij sprak van kaalkap en rooibouw, en weet dit aan economisch gewin: met houtkap is geld te verdienen. Staatsbosbeheer pareerde de kritiek en verwees naar het Natura 2000-beleid (zie kader 2.1) om te laten zien dat veel van de bomen geveld moesten worden omwille van nationaal en internationaal beleid. Deze discussie haalde snel de landelijke pers. Ook andere natuurbeheerders, zoals Natuurmonumenten, werden in de discussie betrokken.

Binnen de kortste keren was ook de link met het klimaatbeleid gelegd: was het niet vreemd om zoveel bomen te kappen in de wetenschap dat die nu juist CO<sub>2</sub> opslaan? Paste het dan niet beter in het klimaatbeleid om bomen te planten in plaats van te kappen? Toen opinie-maker Teun van der Keuken er nog een schepje bovenop deed door te suggereren dat er in Nederland relatief meer bomen werden gekapt dan in het Amazonegebied, liep de discussie al snel hoog op. In zijn *Volkskrant*-column stelde hij: ‘De reden voor deze kap is idioot. Ecologen hebben besloten dat bos als natuur best aardig is, maar dat er veel betere natuur mogelijk is: heide en stuifzand, bijvoorbeeld’ (Van de Keuken 2019). In april riepen ruim zestig natuurorganisaties op tot een verbod op boskap. Dit speelde ten tijde van de interviews, en de sterkte ervan bepaalde critici in de gedachte dat ze terecht een verband zagen met het klimaatdebat.

Pas nadat de interviews waren afgerond, sloeg het landelijke debat om in het voordeel van degenen die pleitten voor terughoudendheid met kap. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten gingen mee met de kritiek. Natuurmonumenten besloot na een peiling onder leden om minder bomen te gaan kappen, en ook Staatsbosbeheer besloot om kapvlaktes kleiner te houden dan voorheen en om terughoudend om te gaan met het kappen van bomen voor andere natuur (Van Dinther 2019). Minister Schouten kondigde voor het najaar van 2019 een bossenstrategie aan, zoals ze zei in het *Algemeen Dagblad*: ‘We vinden het belangrijk dat er voldoende bos is en er meer bos komt. Dat is een doel in het klimaatakkoord. Maar op sommige plekken moeten we van Brussel ook andere landschappen creëren vanwege de biodiversiteit’ (Van der Aa 2019). In februari 2020 verscheen om te beginnen een brief waarin de ambities en doelen uiteen werden gezet. Het gaat erom meer samenhang aan te brengen in het bossen-, natuur- en klimaatbeleid. Concreet meldde de brief een compensatie voor kapprojecten in het kader van Natura 2000, voor zover die nog niet had plaatsgevonden. De minister streeft naar een uitbreiding van het Nederlandse bosareaal met 10% in 2030.

Naar aanleiding van de landelijke discussie is de uitvoering van de heideverbinding Hoorneboeg ‘on hold’ gezet, zo meldde een medewerker van het Goois Natuurreservaat (e-mail 3 juli 2020). Het uitvoeringsplan van de adviesgroep was in de zomer van 2020 nog niet aangepast. De doelstelling van een optimaal functionerende verbinding bleef in stand, maar de verwachting was dat de projectuitvoering zou worden aangepast.

In de paragraaf over de afweging van publieke doelen in Rijnenburg (§ 4.3.2) leek een mogelijke conclusie te zijn dat een debat tussen burgers over maatschappelijke opgaven pas van de grond komt als die opgaven raken aan belangen. In het geval van de Hoorneboeg lijkt dat niet aan de orde. Immers, een boskaproject resulteert niet in bijvoorbeeld een versnelde opwarming van de directe omgeving. Dat suggereert dat een discussie tussen burgers over complexe maatschappelijke opgaven ook mogelijk is zonder dat er direct sprake is van geschade belangen. Zo’n brede politieke discussie zou ook vrij toevallig kunnen ontstaan. Zoals al gezegd: er bestaat een vrij sterke wisselwerking tussen lokale en landelijke debatten, die aanleiding kan vormen voor een discussie over maatschappelijke vraagstukken. We zagen dat bepaalde betrokkenen het gevoel hadden dat het klimaatframe opportunistisch was gekozen. Of dat zo is, is moeilijk na te gaan. Dat er een bredere discussie ontstond, is echter een feit.

#### 4.4 Discussie

Dit hoofdstuk vertrok vanuit de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre benaderen betrokkenen het issue vanuit de verduurzamingsopgave en/of vanuit belangen?* De achtergrond daarbij was de verwachting dat de discussie in controverses over natuurbeheer meer over de doelen van de verduurzamingsopgave zou gaan, terwijl het bij controverses over opwekking van duurzame energie vooral zou gaan over geschade belangen en uitvoeringskwesaties. Zoals gezegd ging die aanname niet op: ook in discussies over energie discussieerden burgers over de doelen. Wel moet gezegd worden dat die discussie in Rijnenburg vooral werd

geëntameerd door grondeigenaren, opinieleiders en politici. De discussie tussen burgers was vooral een reactie daarop.

Dat er ook over doelen werd gepraat wil niet zeggen dat belangen geen rol speelden, integendeel. De interpretatie van die belangen roept wel vragen op. Op basis van deze studie is niet een duidelijk beeld ontstaan over de conclusie die veel andere onderzoeken trekken (Beukema-Siebenga et al. 1998; Van Os et al. 2014; Terwel et al. 2012; Wolsink 2007), namelijk dat het vaak onterecht is om te veronderstellen dat mensen zich alleen vanuit persoonlijke belangen verzetten tegen verduurzamingsplannen. ‘NIMBY’ werd als term gebruikt, ook door de voor dit onderzoek geïnterviewde burgers. Bijna altijd is dat een negatief label dat wordt gebruikt om de houding van anderen te framen. Op basis van deze studie kan wel worden gezegd dat er in elke casus naast kritiek op handelen vanuit eigenbelang ook begrip was voor de positie van mensen die hun belangen in het gedrang zagen komen. Dat gold zowel voor de casus Hoorneboeg, waarin een compromis werd bereikt, als voor de andere twee casussen, waarin een compromis uitbleef. Wel is duidelijk dat er meer ruimte is voor begrip naarmate partijen dichterbij elkaar komen (zie ook hoofdstuk 5).

Ook al zijn de gevolgen van dit soort controverses voor betrokkenen vaak zwaar (zie hoofdstuk 2), we kunnen duidelijk lering trekken uit de discussies die in dit hoofdstuk centraal stonden. Dat zit hem vooral in het gegeven dat achter elke controversie een debat over grote maatschappelijke opgaven schuilging, waaruit veel te leren valt voor soortgelijke debatten op landelijk niveau. Alles overziend is het vraagstuk dat uit deze drie cases naar voren komt: Hoe maken we ruimte voor de opwekking van duurzame energie en nieuwe woningen op zo’n manier dat het landschap en de natuur aantrekkelijk en divers blijven? Dit vraagt om een integrale afweging van al deze opgaven. Hoewel de initiatiefnemers in deze drie casussen wel een aanzet gaven voor een bredere discussie, richtten de plannen zich primair op een enkele uitdaging: een heideverbinding, een zonnepanelenpark of een energielandschap. Een algemenere omgevingsvisie, zoals bedoeld onder de nieuwe Omgevingswet, biedt aanknopingspunten voor een bredere afweging.

Lokale en landelijke discussies beïnvloeden elkaar over en weer. Opiniemakers en politici gebruiken lokale voorbeelden om een breder debat aan te zwengelen, en lokale actoren gebruiken de bredere debatten in de discussies waarin zij betrokken zijn. Hoewel er allerlei landelijke leertrajecten bestaan waarin pilots worden gedaan met bijvoorbeeld lokale plannen voor energieopwekking, was geen van deze casussen daar onderdeel van. Wellicht zou een bredere inventarisatie van dit soort casussen het leereffect kunnen versterken.

Het vorige hoofdstuk eindigde met de uitspraak dat er altijd wel grote verhalen worden verteld over verhoudingen in de streek, én dat er vaak ook mensen zijn die claimen dat die verhalen vooral worden aangehaald ter mobilisering en polarisering. Dit soort verhalen over identiteiten spelen bovendien mee in de afweging van zowel de belangen als de achterliggende doelen.

Zo bleek de discussie over de geschade belangen van mensen wier uitzicht wordt bedreigd door het Finnewolmer zonnepanelenpark te worden gekoppeld aan de genoemde tegenstelling tussen herenboeren en arbeiders. De boer zelf woont aan de andere kant van het dorp, het zijn de bewoners van relatief bescheiden woningen die grenzen aan zijn land die

hun uitzicht zouden kwijtraken. Ook in de discussie over de weging van de overlast van windmolens in Rijnenburg én over de opgave van grootschalige woningbouw speelde een oude tegenstelling een rol. De plannen voor de windmolens zijn gemaakt aan de rechteroever van het Amsterdam-Rijnkanaal, waar progressieve waarden over verduurzaming gemeengoed zijn. De windmolens zelf zouden aan de andere kant moeten komen te staan. Daardoor komt de woningbouw mogelijk onder druk te staan, die juist gewaardeerd werd door de meer rechts georiënteerde bevolking van die wijken.

We kunnen niet zomaar concluderen dat de discussie over de inhoud zo ging zoals die ging, puur omdat er voorafgaand aan die discussie al patronen waren in de verhoudingen tussen betrokkenen (of verhalen over die verhoudingen). Wel is duidelijk dát we een discussie over de inhoud niet volledig los kunnen zien van een discussie over verhoudingen. Beide processen grijpen in elkaar. Bestaande verhoudingen in een gebied kunnen eraan bijdragen dat een conflict in gang gezet wordt. Tegelijkertijd spelen ‘nieuwe’ conflicten een rol in de instandhouding, of herdefiniëring, van oude verhoudingen die anders misschien waren ‘uitgestorven’.

## 5 Argumentatie en emotie

### 5.1 Inleiding

Tot nu toe ging het in dit rapport over grote verhalen over historisch gegroeide verhoudingen, over belangen en over ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. Dit geeft een beeld van een beladen deliberatief proces. Dat is een heel ander beeld dan wat we soms in de krant tegenkomen. In Drenthe was op een gegeven moment zelfs sprake van een windmolenconflict dat dermate gewelddadig werd dat er sprake was van terrorismedreiging (NCTV 2019). Zover kwam het in deze casussen niet, maar desondanks liep de spanning hoog op.

Er is sprake van veel ergernis over en weer, en dat heeft alles te maken met de rol die argumentatie en emotie spelen. Die ergernis is een belangrijke factor in de escalatie van dit soort conflicten. Om daar meer inzicht te krijgen, is de volgende deelvraag opgesteld: *Wat is de rol van argumentatie en emotie in de interactie tussen burgers?* We kunnen de begrippen in deze vraag niet los van elkaar zien. Daarom vormen ze samen het uitgangspunt voor dit hoofdstuk.

Wat verstaan we onder deze begrippen? Volgens de Van Dale is de betekenis van argument: 'dat wat je aanvoert ter ondersteuning van een bewering, een daad'. In de context van de controversen gaat het dan om punten die een bepaalde zienswijze over een verduurzamingsinterventie – bijvoorbeeld: 'voor' of 'tegen' – ondersteunen. Feiten kunnen belangrijke argumenten zijn, maar er bestaan nog veel andere soorten argumenten, zoals geschade belangen of steun voor maatschappelijke opgaven die in het geding dreigen te komen. Argumenten zijn dan ook niet los te zien van de frames die in dit rapport centraal staan: ze zijn er onderdeel van.

In het verlengde van de definitie van de term argument is 'argumentatie' het proces van argumenten aanvoeren. Dat 'proces' heeft te maken met de manier waarop mensen tot hun argumenten komen – bijvoorbeeld uitgebreid onderzoek doen, of een mening van een ander overnemen – en waarop ze hun argumenten presenteren – bijvoorbeeld zakelijk of met humor. De reden om ook naar dit soort aspecten te kijken, is dat uit de gesprekken bleek dat de mensen hier meer over zeiden dan over de 'inhoud' van de argumenten. Dat kan ermee te maken hebben dat de interviews relatief laat in het proces plaatsvonden, toen het inhoudelijke meningsverschil al wat meer naar de achtergrond was verschoven. Eerder onderzoek wijst daarop (bv. Glasl 1982). Mogelijk zouden interviews aan het begin van een conflict een ander beeld hebben gegeven. Dat doet echter niet af aan de constatering dat niet-inhoudelijke punten over de argumentatie op een gegeven moment aan belang winnen. Daarom besteedt dit hoofdstuk meer aandacht aan de argumentatie dan aan de argumenten zelf, ook omdat die deels al in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken in relatie tot belangen en maatschappelijke opgaven.

Als we echter alleen aandacht zouden besteden aan argumentatie, zouden dit soort processen wat al te 'koel' aandoen. Meerdere auteurs betogen daarom dat er in onderzoek



naar controverses meer aandacht zou mogen zijn voor de rol van emoties (bv. Buijs en Lawrence 2013; Verhoeven en Duyvendak 2015). Emotie is een term met vele definities. In hun onderzoek naar het conflict over de gaswinning in Groningen beschrijven Verhoeven en Metze (2018: 65) emoties, in navolging van Ten Houten, als:

*‘manieren van omgaan met en aanpassing aan de sociale situaties die het leven presenteert’ (Ten Houten 2007: 3). Vanuit dit perspectief zijn emoties altijd acuut, geprikkeld door een situatie, gebonden aan een episode of gebeurtenis, gefocust op externe objecten zoals personen of organisaties, en worden ze publiek gemaakt door gezichtsuitdrukkingen, gedrag en betekenisgeving.’*

Scarantino (2017) beschrijft dit als ‘rauwe’ gevoelens die samenhangen met reflexreacties: je ziet een tijger, zet het op een rennen en voelt angst, allemaal binnen enkele tellen. Daarnaast beschouwen we op een paar punten nog aanverwante begrippen die ook een belangrijke rol kunnen spelen: ‘gevoelens (innerlijke toestanden die mensen vaak privé houden), sentimenten (langerdurende sociale oriëntaties), stemmingen (intense en soms allesdoordringende gevoelens), en affecten (sensaties en bijbehorende ideeën die een leven lang als affectieve kenmerken kunnen bestaan)’ (Verhoeven en Metze 2018: 65). Uit de definitie blijkt ook dat emoties niet los staan van argumentatie. Ze worden in belangrijke mate overgebracht door gesproken en geschreven taal (zie ook Verhoeven en Duyvendak 2015). Hoewel de emoties en argumentatie in dit hoofdstuk voor het gemak apart van elkaar besproken worden, gaan we ook in op kruisverbanden: de emoties die bepaalde typen argumentatie oproepen, en de cognitieve oordelen over specifieke emoties en gedragingen. Hierbij wordt vooral gekeken naar boosheid. Ongetwijfeld kunnen ook andere emoties een belangrijke rol spelen in dit soort conflicten, maar die kwamen in de interviews minder sterk naar voren.

In het licht van het theoretisch kader van dit onderzoek, wordt vooral de manier bestudeerd waarop betrokkenen de argumentatie en emoties van anderen framen. Dit is een wat andere aanpak dan die van bijvoorbeeld Verhoeven en Duyvendak (2015), die kijken naar de manier waarop betrokkenen verschillende emoties aangrijpen om anderen te mobiliseren. Een belangrijke boodschap van dit hoofdstuk zal zijn dat de manier waarop betrokkenen de argumentatie en emoties van anderen ervaren, een belangrijke verklaring vormt voor de frictie in het proces én voor de escalatie die in alle drie de casussen optrad. Deze bevinding zien we ook in ander onderzoek terug (zie bv. Buijs en Lawrence 2013), maar we maken vooral inzichtelijk hoe dit in de praktijk werkt. Op basis van die verschillende ervaringen frameden betrokkenen argumentatie en emoties op verschillende manieren.

## 5.2 Argumentatie

Het was belangrijk om te ontdekken wat mensen stoorde aan de argumentatie van anderen, en of ze een rol weggelegd zagen voor experts. Daarnaast zagen we dat er regelmatig discussie ontstond over de vraag of iets nu eigenlijk wel een goed argument is.

### 5.2.1 Storende argumentatie van anderen

Een uitzondering daargelaten, ging de discussie die burgers in deze casussen over argumentatie hadden meestal niet over de ‘inhoud’ van de argumenten (zie § 5.1 voor een toelichting van mogelijke intervieweffecten). Een belangrijke aantekening daarbij is wel dat de discussie over argumentatie leek te veranderen op het moment dat instanties inhoudelijk betrokken raakten bij de discussie, zoals in de casussen Hoorneboeg en Rijnenburg. De kritiek van tegenstanders in die casussen richtte zich vanaf dat moment meer op de instanties dan op de argumentatie van de burgers die de plannen steunden. In de casus Finsterwolde, waar instanties zich minder mengden in de discussies tussen dorpsbewoners, waren voor- en tegenstanders het op één punt erg met elkaar eens: dat anderen een slechtere argumentatie hadden dan zichzelf.

Het eerste dat betrokkenen stoort aan de argumentatie van anderen is als die zich in hun ogen slecht informeren, meestal doordat ze te veel ‘shoppen’ op internet. ‘Niet gehinderd door kennis van zaken trekt men alle registers open’, zoals de vrijwilligers van het GNR opmerkten in hun brief over de Hoorneboeg-casus. Men had het over ‘klok en klepel’ en over het weerleggen van feitelijkheden met ‘hearsay’. Zowel voor- als tegenstanders benadrukten hun eigen deskundigheid, vooral door te wijzen op experts in de eigen geledingen. Meestal waren dat mensen die ervaring uit het professionele leven meebrachten, zoals juristen, milieudeskundigen of ecologen. Soms speelden daarin ook specifieke rollen door (zie hoofdstuk 2), zoals bij de vrijwilligers van het Goois Natuurreservaat. Door het werk dat zij deden, kregen ze veel inzicht in de benadering en de doelen van het natuurbeheer. Zij benadrukten hun eigen kennis over het thema vanuit de rol die ze hadden binnen de organisatie. Die kennis wordt door bepaalde, maar niet alle tegenstanders erkend. Een tegenstander zei bijvoorbeeld: ‘Ze [*de vrijwilligers*] hadden ook geen argumenten’. In het interview werd niet dieper op dit punt ingegaan, dus het is niet volledig duidelijk wat diegene bedoelde.

Ten tweede stoorde het mensen als ze het gevoel hadden dat anderen argumenteren vanuit opportunisme. Dat interpreteerden ze als het ‘voeden van de publieke opinie’, als het ‘aandikken’ van een bezwaar en als het zoeken naar een argument ‘dat het best scoort in de weerstandspolitiek’. Dat ging in de casus Hoorneboeg bijvoorbeeld over het punt dat bomen CO<sub>2</sub> opslaan als argument tegen de kap, en in de casus Rijnenburg en Reijerscop over het woningbouwargument tegen de bouw van windmolens. Het storende was dan niet zozeer dat die argumenten inhoudelijk onjuist waren, maar vooral dat ze werden aangehaald om effect te sorteren. Andere zaken die mensen noemden als irritatiepunten waren: stelligheid in argumentatie die zichzelf onterecht vinden, emotiegestuurde argumentatie en gebrek aan consistentie in de gekozen argumenten.

### 5.2.2 ‘Dat is geen argument’

Behalve dat geïnterviewden veel spraken over de manier waarop mensen argumenteren, was er ook discussie over de vraag of bepaalde argumenten wel als argument zouden moeten worden aangemerkt. Soms ging het over de inhoud van de argumentatie, zoals bij de vraag in de casus Hoorneboeg of het terecht is om klimaatimpact te verwachten van

een boskapproject. Vaker ging het echter om de procedurele of juridische status van een argument.

In dat soort discussies was altijd ook een instantie betrokken. In de casus Finsterwolde gaf het college van B&W bijvoorbeeld aan dat draagvlak onvoldoende zeggingskracht heeft als argument, mocht het conflict over het zonnepanelenpark uiteindelijk voor de Raad van State komen. In zekere zin is draagvlak de kern van het verzet tegen ongewenste veranderingen in de leefomgeving. Toen bleek dat dit argument kennelijk onvoldoende was, verlegde de discussie zich naar de argumenten die het gebrek aan draagvlak verklaarden, zoals landschappelijke waarden. In Rijnenburg speelde iets soortgelijks toen bleek dat de nadelen van windmolens voor het uitzicht van omwonenden juridisch gezien weinig waarde hebben als argument.

### 5.2.3 Expertise is geen wondermiddel (meer)

Gezien de ergernissen over argumentatie en het belang van inhoudelijke en juridische expertise, zou het voor de hand liggen dat externe experts een belangrijke rol spelen in discussies tussen burgers. Vooral in de controverses waarin veel discussie ontstond over ‘feitelijkheden’ – Hoorneboeg en Rijnenburg – kwam echter vaak het gebrekkige vertrouwen in deskundigheid aan de orde. Soms legden mensen dat vooral bij anderen neer, met opmerkingen als ‘Feiten zijn ook niet meer heilig hè?’ en ‘Je wordt niet meer geloofd omdat je nu toevallig deskundige bent.’ Soms relativeerden mensen ook uit zichzelf de deskundigheid van betrokken experts. Iemand zei bijvoorbeeld: ‘Er werden gewoon kosten noch moeite gespaard om bijeenkomsten te organiseren waarin deskundologen konden vertellen waarom er met die windmolens helemaal niks mis was.’ Of een ander:

*Mensen komen je keurig netjes vertellen dat het geluid en geluid samen niet twee keer het geluid is maar dat het iets zou opheffen, maar dat maak je mij niet wijs.*

Een enkeling bracht dat ook in verband met bredere debatten over ‘nepnieuws’:

*Dan gaat iedereen ook van alles roepen en doen, terwijl als je dan even checkt wat er geropen wordt, dan klopt er geen hout van. Dus je moet ook wel, vind ik, proberen om te zorgen dat al het nepnieuws verdwijnt uit wat eromheen leeft.*

Dezelfde persoon verwees daarbij ook naar de toenmalige Amerikaanse president:

*Als mensen met aantoonbaar foute gegevens aankomen, dan heb ik zelf ook de pest in. Dat snap ik heel goed hoe dat werkt. Ik bedoel meneer Trump is niet mijn favoriete president.*

Deze citaten zouden erop kunnen duiden dat het klimaat waarin dit soort controverses plaatsvinden ook in bredere zin aan het veranderen is.

## 5.3 Emotie en geëmotioneerde houdingen

In de vorige paragraaf ging het over de manier waarop mensen een argumentatie voeren. Een cruciaal aspect daarbij zijn de emotie en de emotionele reacties die met die argumen-

tatie gepaard gaan. Emotieonderzoekers kijken soms naar de ‘emotiewoorden’ die mensen gebruiken (zie Newman 2012, en bijlage A voor een toelichting). In deze casussen overheersen de woorden ‘boosheid’, ‘kwaadheid’ en ‘frustratie’. We hoorden weinig over ‘angst’, een emotie die in soortgelijk onderzoek ook vaak naar voren komt (Dekker 2017). Het valt op dat mensen met dit soort termen vaker verwijzen naar boosheid van anderen dan naar hun eigen emoties. Dit beschouwen we dan ook als een karakteriseringsframe, meer dan als een feitelijke beschrijving van de situatie. Om dat laatste beter in kaart te brengen, zou het nodig zijn om naast interviews ook observaties te doen of meer gericht naar specifieke emoties te vragen. In deze paragraaf gaan we na waarover mensen kwaad zijn, en hoe ze dan handelen. Bovendien wordt onderzocht of er begrip is voor die emoties.

### 5.3.1 Boosheid over houdingen en processen

Hiervoor werd al gezegd dat kritiek op argumentatie zich meestal niet richt op de inhoud van de argumenten. Ook als mensen verwezen naar emoties, veelal van andere betrokkenen, ging dat zelden over de inhoud. Net als voor argumentatie geldt dat interviews aan het begin van een controverse mogelijk een ander beeld zouden hebben gegeven. Uit ander onderzoek blijkt dat conflicten vaak bij de inhoud vandaan bewegen (Glasl 1982). Veel kwaadheid had betrekking op de procedures van betrokken instanties en de houding van medewerkers van die instanties. Op de procedure gaat het volgende hoofdstuk nog uitgebreid in. Hier ligt de focus op de gepercipieerde houding van medewerkers van instanties.

Ook was er veel boosheid over hoe medeburgers zich opstelden. Voorstanders voelden zich bijvoorbeeld aangevallen, of waren geïrriteerd door de weerstand tegen hun plannen. Soms was dat het geval, maar niet altijd. Een deelnemer aan de adviesgroep voor de heideverbinding Hoorneboeg die voor het compromis werd gewonnen, toonde bijvoorbeeld begrip:

*Die vrijwilligers voelden zich terecht natuurlijk ook in hun kuif gepikt, omdat die dachten: ja dit is best een goed plan van jullie [GNR] [...] Dat komt ook omdat er een hoop dingen niet klopten in het verhaal van. [bepaalde tegenstanders]*

Anderen, zoals iemand uit Finsterwolde, klonken minder begripvol. Diegene zei over de boer die het zonnepanelenpark plande:

*Jij bent gewoon boos omdat jouw plan tegen onwil stuit en andere belangen kennelijk ook meewegen die jij kennelijk in jouw groot enthousiasme niet hebt gezien.*

Tegenstanders waren bijvoorbeeld kwaad op voorstanders omdat ze vonden dat die te weinig het overleg opzochten, en over specifieke uitspraken die ze deden. Een bestuurslid van de Vereniging Dorpsbelangen Finsterwolde zei bijvoorbeeld over de opstelling van de boer:

*Daar kan ik enorm kwaad om worden, om dat [het zonnepanelenpark] gewoon maar neer te zetten, zonder overleg. [...] Van begin af aan is er geen minuut overleg geweest over dit plan.*

Een enkele keer verwezen geïnterviewden ook spontaan naar kwaadheid die volgens hen voortkwam uit een diepergeworteld onbehagen. Wel raakt die kwaadheid meer aan de relatie met instanties dan aan de relatie tussen burgers onderling. Toch is het denkbaar dat een basaal gevoel van onbehagen ook zijn weerslag heeft op relaties tussen burgers onderling. De procesbegeleider van de casussen Hoorneboeg en Rijnenburg trok die conclusie bijvoorbeeld op basis van een breder overzicht over dit soort conflicten:

*Ik zag dat voor het eerst toen ik enkele jaren geleden allerlei bijeenkomsten leidde over de komst van asielzoekers. Ik dacht: wat is hier aan de hand? Waarom zijn mensen zo ontzettend boos? En toen ik erover na ging denken, en nog een aantal van die avonden had gedaan, kwam ik tot de conclusie dat het heel veel te maken heeft met mensen die eigenlijk heel boos en gefrustreerd zijn over het feit dat hun kind geen huis heeft, dat zij zelf werkloos zijn, dat ze niet weten of ze nog een pensioen hebben of niet. Allerlei onzekerheden, niks is meer vanzelfsprekend, de toekomst is onzeker, en dat daaruit een soort van frustratie richting overheden ontstaat.*

Ook anderen wezen op ‘opgebouwde frustratie’, en op boosheid over ‘grote clubs die van die dingen [zonnepanelenparken, windmolens] kunnen neerzetten en geld binnenhalen’. In alle casussen zagen tegenstanders de specifieke ingrepen in hun leefomgeving niet als een incident, maar als onderdeel van een serie. In de casus Hoorneboeg kwam in bijna elk interview bijvoorbeeld de verbreding van de A27 ter sprake, in de casus Finsterwolde noemden meerdere tegenstanders spontaan de irritatie over grote varkensschuren rondom het dorp, en in de casus Rijnenburg ging het om plannen voor prostitutie en opvang van asielzoekers.

### 5.3.2 Felle toon

Uitgaande van de definitie aan het begin van dit hoofdstuk worden emoties ‘publiek gemaakt door gezichtsuitdrukkingen, gedrag en betekenisgeving’ (Verhoeven en Metzke 2018: 65). Emoties kunnen tot heel verschillende gedragingen leiden. Boosheid kan zich uiten in mokken in stilte, maar ook in agressie en ander soort fel gedrag. Op basis van dit onderzoek is te concluderen dat vooral de manier waarop emoties ‘publiek worden gemaakt’ veel discussie oplevert. Tekenend daarvoor is dat meerdere geïnterviewden het idee hadden dat anderen soms ook om opportunistische redenen fel reageren: ‘Dat is denk ik een beetje inherent aan deze maatschappij, meteen je grote mond opentrekken, want dan word je tenminste gehoord.’ Die opvatting wordt ook breder herkend in het publieke-opinieonderzoek van het SCP (bv. Dekker en Van Houwelingen 2017; Dekker en Den Ridder 2019).

Net zoals over boosheid in algemene zin werd opgemerkt, geldt ook hier dat mensen het veel vaker hadden over de felheid van anderen dan over hun eventuele eigen felheid. Die felheid uitte zich tijdens verschillende bijeenkomsten. In de Hoorneboeg-casus ging het bijvoorbeeld om de protesten bij de opening van het ecodeuct, bijeenkomsten van de adviesgroep en een algemene ledenvergadering van GNR. In de casus Finsterwolde noemden mensen inspraaksessies van de gemeenteraad, een ledenvergadering van de

Vereniging Dorpsbelangen en persoonlijke contacten tussen voor- en tegenstanders. Ook in de casus Rijnenburg en Reijerscop ging het om raadsvergaderingen, en om de eerdergenoemde werkateliers en bijeenkomsten van de initiatiefnemers. Meestal ging het om verbale reacties, dit in tegenstelling tot bij sommige verduurzamingsconflicten die veel in het nieuws zijn geweest, waarbij ook fysiek geweld werd gebruikt. In 2018 werden bijvoorbeeld schuren in brand gestoken van Drentse boeren die een windmolen op hun erf zouden krijgen (Regterschot 2018).

In deze casussen werden voor het verbale geweld opmerkelijk veel verschillende termen gebruikt. Die liepen uiteen van ‘met stemverheffing praten’, tot ‘schreeuwen’, ‘brullen’ of iemand ‘met een gifbek’ aanspreken. De een koos ervoor om het gedrag van een ander te beschrijven als ‘beledigend’, een ander had het over ‘uitmaken voor rotte vis’ of ‘verrot schelden’. Naast dit soort beschrijvingen van specifieke gedragingen liepen ook kwalificaties van algemene houdingen uiteen van ‘iemand de volle laag’, of ‘de wind van voren’ geven tot ‘tot het gaatje gaan’ of zelfs een ander een ‘terroristische’ houding verwijten. De geïnterviewden waren geen van allen positief over dit soort felle uitingen en de woorden die ze kozen zeggen veel over de mate waarin ze deze uitingen afkeuren. Die afkeur speelt weer een sterke rol in de algehele duiding van het conflict.

Als het gaat om de karakterisering van felle reacties is er één gebeurtenis die gedetailleerdere informatie geeft. In bijna alle interviews in de casus Finsterwolde kwamen namelijk de verkiezingen voor een nieuw bestuur van de Vereniging Dorpsbelangen ter sprake.<sup>1</sup> Een groep van vijf Finnewolmers had zich als blok verkiesbaar gesteld. Zij wilden het zittende bestuur vervangen, of op zijn minst in de minderheid brengen, vooral vanwege hun kritiek op het zonnepanelenpark. Naast klachten over gesjoemel met stemlijsten en machtigingen, en leden die zeiden te zijn geweigerd aan de deur, ontstond er ophef over de vraag of mensen zich wel als groep verkiesbaar mochten stellen.<sup>2</sup> Het zittende bestuur beschouwde dat als een coup. Beide partijen raadpleegden een notaris, en beide partijen legden diens oordeel in hun eigen voordeel uit. Uiteindelijk werd tijdens de vergadering besloten dat het blok zich niet mocht kandideren, waarop men zich terugtrok.

Uit de reacties blijkt hoe aanwezig die avond hebben ervaren. Voor de meeste mensen, zowel voor- als tegenstanders van het zonnepanelenpark, was dit bijzonder negatief. Een tegenstander beschreef het als ‘gruwelijk, de meest erge avond die we hier hebben meegemaakt’. Anderen noemden het ‘buitengewoon naar’, ‘vreselijk’, ‘echt heel heftig’ of ‘gewoon oorlog’. Een journalist die aanwezig was, noemde de sfeer echter ‘gematigd rumoerig’ en ‘geen slaperige bijeenkomst’. Deze verschillende interpretaties zijn mogelijk te verklaren doordat een negatieve sfeer mensen die dagelijks met elkaar in contact staan harder raakt dan een relatieve buitenstaander. Dit laat zien dat het belangrijk is om een sfeer vrij specifiek te duiden in relatie tot de rollen die aanwezig vervullen.

### 5.3.3 Verschillende oordelen over emotionele reacties

In hoofdstuk 4 bleek dat geïnterviewden in alle casussen begrip hadden voor de belangen die door de ingrepen werden geschaad. Voor twee van de casussen – Finsterwolde en Hoorneboeg – bekijken we hier of er iets soortgelijks te zeggen is over de emoties en de



manier waarop mensen die uiten. Oordelen over de emoties van anderen zeggen veel over wat de eerdergenoemde Amerikaanse sociologe Arlie Hochschild (1979) 'feeling rules' noemde. Ze beschrijft deze als de 'sociale richtlijnen die sturen hoe we onszelf willen proberen te voelen' (1979: 563). Denk aan een voorbeeld als: 'Ik zou me slechter moeten voelen over die ruzie dan ik doe.' In later werk keek ze ook meer expliciet naar emoties die anderen ons willen doen voelen (Hochschild 1985). Behalve dat we dit soort richtlijnen op onszelf betrekken, houden we anderen er ook aan, bijvoorbeeld: 'Je hoeft je daar niet schuldig over te voelen.' Vanuit die gedachte is het belangrijk om te kijken naar de oordelen die mensen geven over de emoties van anderen.

In de gesprekken in de casus Finsterwolde kreeg vooral de manier waarop mensen hun boosheid uitten veel (negatieve) aandacht. Ze veroordeelden fel gedrag, en zeiden daarmee impliciet: 'Die anderen hadden hun boosheid op een andere manier moeten uiten.' In de Hoorneboeg-casus zeiden de geïnterviewden minder over de manier waarop anderen hun boosheid uitten, maar meer over de boosheid die zijzelf voelden. Over dat laatste gaven ze een relatief positief oordeel. Aan de hand van deze casussen kunnen we daardoor een aantal bevindingen schetsen als het gaat om emoties en begrip in duurzaamheids-casussen.

In Finsterwolde was bijna iedereen van mening dat er meer fatsoen en respect voor elkaar nodig was. Vaak zeiden ze dat, alles overziend, niet in relatie tot één specifieke gebeurtenis. De boer had het bijvoorbeeld over mensen die zich op een 'Randstedelijke manier bemoeien met een stukje onvrede in het dorp'. Op zich was dat 'prima, maar doe dat dan wel op een beetje een fatsoenlijke manier'. Een bestuurslid van de Vereniging Dorpsbelangen – door velen gezien als een orgaan dat door 'nieuwkomers' wordt bestierd – concludeerde ook dat fatsoen een van de belangrijkste uitgangspunten zou moeten zijn. Een andere voorstander zei: 'Er worden over elkaar nare dingen gezegd, en ik vind dat niet netjes, dat hoort niet.' In dit soort citaten klinkt duidelijk een veroordeling door van het *gedrag* van anderen, meer dan een veroordeling van hun emoties.

In de Hoorneboeg-casus sprak slechts een enkeling een oordeel uit over het gedrag van anderen, hoewel velen dat gedrag benoemden in de gesprekken. Er klonk geen oproep om meer fatsoen of respect. Wel spraken de meeste betrokkenen expliciet vrij veel begrip uit voor de boosheid die anderen voelden. De een zei te kunnen 'meevoelen' met anderen, een ander 'snapte best' dat mensen emotioneel zijn. Ook al moet emotie niet de overhand krijgen, in principe 'mag' emotie, zoals een paar mensen het uitdrukten. Opvallend genoeg betrokken mensen die op die manier oordeelden het soms ook op zichzelf. 'Ik ben ook een mens van vlees en bloed en ik kan ook ergens een mening over hebben en daar emotie bij voelen', zei er een. Een ander zei: 'Weet je, ik herken ze, ik ben dat zelf ook. Het zijn mannetjes. Ik ben ook wel een mannetje, ik laat me ook wel gelden.' Ook een vrouwelijke deelnemer aan de discussie beschreef zichzelf als 'een vrij fel iemand'. In de laatste citaten is een duidelijk verband te zien tussen een emotie en een vrij specifieke manier om daaraan uiting te geven in gedrag: 'zich laten gelden' en een 'felle' opstelling.

Het zou kunnen dat dit verschil te interpreteren valt in het licht van de uitkomst van de controverses, en de bemiddeling die hielp om dat te bereiken. In de casus Hoorneboeg wist

men 'nader tot elkaar' te komen en een compromis te bereiken. In de casus Finsterwolde lukte het niet om tot een uitkomst te komen waarin de meeste betrokkenen zich konden vinden. Als de ergste polarisatie uit de lucht is, is het wellicht gemakkelijker om vervelende gebeurtenissen te laten rusten en begrip uit te spreken. Dat zou kunnen betekenen dat de specifieke gedragingen die uiting geven aan emoties dan minder aandacht behoeven, en dat er alleen nog in algemene zin over emotie wordt gesproken. Om daarover hardere conclusies te kunnen trekken, is echter meer onderzoek nodig waarbij begrip voor de ander en emoties in meerdere casussen worden uitgevraagd.

Eerder bleek al dat bepaalde mensen in Finsterwolde elkaar niet meer groeten op straat, het hoofd wegdraaien en ook op andere manieren niet meer willen praten met mensen met andere ideeën over het zonnepanelenpark. Dit ontwijkende gedrag werd heel breed veroordeeld. Het kan bijna niet anders dan dat het voortkomt uit boosheid. Toch gaat het hier waarschijnlijk niet om herhaaldelijke opwellingen van emoties, zoals bij het zien van een tijger, maar eerder om een sluimerend gevoel van onbehagen waardoor mensen contact mijden met mensen die boosheid oproepen. Het kan zijn dat hun beslissing bedoeld is om regelmatige emotionele confrontaties te voorkomen. Ook kan het zijn dat de acute boosheid al wel is gezakt, maar dat men de ander desondanks wil mijden. Afgaand op de omschrijving hiervoor gaat het dan vermoedelijk om 'sentimenten' of 'affecten' (zie § 5.1), die zich, net als acute emoties, ook op verschillende manieren kunnen uiten in gedrag. Het is het gedrag dat mensen veroordelen, niet de emoties, sentimenten of affecten die ermee worden geuit. Ook aan 'emotie' verwante begrippen zijn dus van belang om controverses beter te begrijpen.

#### 5.4 Discussie

In dit hoofdstuk moest een antwoord worden gegeven op de vraag: *Wat is de rol van argumentatie en emotie in de interactie tussen burgers?*. Het ging er hier om te begrijpen hoe mensen elkaar framen. Dit zegt namelijk veel over de manier waarop zij de controverses begrijpen en evalueren, en de manier waarop ze denken aan oplossingsrichtingen.

In dit hoofdstuk is als het ware in twee stappen afstand genomen van de inhoud van de discussie die in hoofdstuk 4 centraal stond. Ten eerste betekende de keuze om de nadruk te leggen op argumentatie en emotie al dat de nadruk niet zou liggen op de plannen die tot de controverses leidden. Ten tweede bleek dat kritiek op de argumentatie vaak niet ging over de argumenten als zodanig, en dat de inhoud van de plannen niet de voornaamste aanleiding was voor mensen om boos te worden (zie ook hier § 5.1 voor een toelichting van mogelijke intervieweffecten). Felle reacties kwamen dus meestal niet voort uit de inhoud, maar meer uit boosheid over de houding van anderen. Ook in het hoofdstuk over rollen en identiteiten (hoofdstuk 3) bleek dat er allerlei beelden en verhalen speelden die relatief los stonden van de controverses. Mensen gebruikten die om andere betrokkenen te karakteriseren, meestal door hun 'anders zijn' op een negatieve manier uit te leggen. Door daarnaast ook de in hun ogen onhebbelijke argumentatie en gedragingen van die anderen te benadrukken, ontstond er een afstand die niet makkelijk meer te overbruggen was.

Al met al blijkt dat in deze controverses veel zaken speelden die met de inhoud van de discussie weinig van doen hebben. Dit is een belangrijke conclusie als we ons afvragen hoe we het best met dit soort controverses kunnen omgaan. Naast een discussie over de plannen, moet er dan ook aandacht zijn voor andere aspecten die bij betrokkenen leven.

Zo gauw instanties zich inhoudelijk mengden in de discussie, richtte de kritiek van tegenstanders zich op hen, in ieder geval wat de argumentatie betreft. Als er los daarvan een discussie ontstond tussen burgers onderling, zoals in de casus Finsterwolde, was er veel kritiek in beide richtingen. Conflicten tussen burgers zijn volgens vertegenwoordigers van instanties niet makkelijk te beslechten door experts; zij werden volgens geïnterviewden vaak niet vertrouwd. In het volgende hoofdstuk komen we op dit punt terug door aan te geven dat het soms wel mogelijk is om tot vertrouwen te komen.

Specifieker onderzoek is nodig om na te gaan hoe dit soort verschillende karakterisering doorwerken in het verloop een controversie, bijvoorbeeld vanuit de vraag: Zijn betrokkenen die felle reacties in sterke bewoordingen veroordelen meer geneigd om contact met bepaalde anderen te vermijden? Ook zou het interessant zijn om te weten waarom sommige mensen in sterkere bewoordingen reageren dan anderen. Toekomstig onderzoek zou bijvoorbeeld alle betrokkenen kunnen bevragen over concrete gebeurtenissen, en vragen om de rol van deelnemers te evalueren. Uit een terugblik op de verkiezing van een nieuw bestuur voor de Vereniging Dorpsbelangen Finsterwolde bleek bijvoorbeeld al dat de rol die iemand heeft (i.c. journalist of bewoner) bepalend kan zijn voor de ervaring.

Mensen werden bijvoorbeeld boos om weerstand tegen hun plannen, of om houdingen van anderen. Ze noemen zelden de ‘inhoud’ van de controversie als aanleiding voor boosheid. Felle reacties kwamen vaak voort uit boosheid en frustratie. De beschrijvingen van felle reacties verschilden enorm: uiteenlopend van relatief feitelijke constatering (‘stemverheffing’) tot meer stigmatiserende labels (‘brullen’). Die beschrijvingen van emoties, of oordelen over de emoties van anderen, zijn van belang als we willen begrijpen hoe mensen anderen karakteriseren aan de hand van eventuele felheid. Dat laatste geeft enig inzicht in wat Arlie Hochschild (1979) ‘feeling rules’ noemt: de sociale richtlijnen die wijzelf en anderen gebruiken om zowel onze eigen gevoelens te sturen, als om de gevoelens van anderen te beoordelen. Vooral in de Finsterwolde-casus zagen we een sterke afkeer van de manier waarop anderen hun boosheid uitten in fel gedrag. Er lijken dan vicieuze cirkels te ontstaan, waarin mensen over en weer kwaad worden om elkaars kwaadheid, en de manier waarop ze die uiten. Hoe dat soort cirkels kunnen worden doorbroken is een vraag op zich. In het volgende hoofdstuk komen we er deels op terug. In de Hoorneboeg-casus was van die afkeer weinig te merken, terwijl er wel degelijk sprake was van fel gedrag.

## Noten

- 1 Er circuleert een conceptverslag van de bijeenkomst, maar de status daarvan is niet geheel duidelijk. Daarom wordt er niet uit geciteerd.
- 2 We hebben deze klachten in dit onderzoek niet geverifieerd, en kunnen dus geen uitspraak doen over de feitelijke van de beweringen. Wel werden deze klachten door meerdere mensen geuit.

## 6 De procedure

### 6.1 Inleiding

In conflicten over verduurzamingsplannen richt veel van de kritiek zich op de doorlopen procedure (Brunsting et al. 2011; Ganzevles et al. 2015; Van Os et al. 2014; Rasch en Köhne 2017; Wolsink 2007). Die term heeft een bureaucratische bijklank, maar voor veel mensen die te maken krijgen met verduurzamingsplannen in hun leefomgeving gaat het om hele concrete zaken. Hebben ze de kans om hun stem te laten horen? Krijgen ze op een gepast moment alle relevante informatie? Voelen ze zich serieus genomen?

Dat soort vragen staan in dit hoofdstuk centraal, als onderdeel van de onderzoeksvraag: *hoe hebben betrokkenen de procedure ervaren, en hoe werkte die door in de interactie?* Die vraag staat in het licht van de sterke verschillen in het verloop en de uitkomst van de drie casussen. We proberen een beeld te krijgen van de factoren die verklaren dat alleen in de Hoorneboeg-casus een oplossing werd gevonden die voor de meeste partijen acceptabel was. Er zijn meerdere factoren te identificeren, maar in dit hoofdstuk ligt de focus op de rol die de overheid en andere instanties daarin hebben gespeeld, omdat uit de data blijkt dat overheden en instanties een grote rol hebben gehad in de oplossingen die in deze casussen wel of niet gevonden werden. In dit hoofdstuk worden de casussen op enkele punten in paren met elkaar vergeleken, omdat door die vergelijkingen duidelijker wordt wat het effect was van bepaalde processen en de regie die burgers wilden en konden voeren.

De meeste opmerkingen die mensen over de procedure maken, zijn reflecties op concrete gebeurtenissen (geparafraseerd: 'Ik vond het slecht dat ze dit en dit op die en die manier deden'). In de rest van het hoofdstuk zijn daarvan voorbeelden te lezen. Sommige betrokkenen namen ervaringen van eerdere controverses mee, dus het ligt voor de hand dat ook de controverses die hier aan de orde zijn, weer een kader bieden voor eventuele toekomstige ervaringen. Mensen die al ervaringen hadden met inspraakprocedures, leken op basis daarvan vaak al algemene stelregels voor zichzelf geformuleerd te hebben ('Ik vind in het algemeen belangrijk dat...'). Die soort stelregels duiden erop dat mensen al bepaalde frames hadden voordat de controverses die hier centraal staan begonnen. Anderen, die die frames nog niet hadden, zullen ze op basis van nieuwe ervaringen misschien ontwikkelen. Naast dit soort normatieve evaluaties is er veel onderscheid in de manier waarop mensen de procedure 'karakteriseren'. Mensen gebruiken allerlei verschillende woorden om het verloop of bepaalde gebeurtenissen te benoemen. Eerder werd al gezegd dat het relevant is om na te gaan hoe mensen zichzelf en anderen beschrijven. Datzelfde geldt ook voor de procedure.

## 6.2 De wens om serieus genomen te worden

### 6.2.1 Een slecht begin is...?

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, begon het proces dat men rondom de Hoorneboeg en in Finsterwolde doorliep voor de meeste omwonenden op vergelijkbare wijze. Mensen lazen de aankondiging in respectievelijk de lokale krant of een huis aan huis verspreide folder. Daarna volgde snel een informatiebijeenkomst. In de omgeving van de Hoorneboeg voelde men zich meer overvallen dan in Finsterwolde, waar bijna niemand naar de bijeenkomst kwam. Toch overheerste bij mensen op beide plekken dezelfde oordelen over dit begin van de procedure.

Zowel in de casus Finsterwolde als die rondom de Hoorneboeg vonden betrokkenen dat de procedure niet verliep zoals dat volgens hen zou moeten. Ze gebruiken labels om de gevolgde procedure te onderscheiden van de procedure zoals zij die voor ogen hadden. Die labels maken inzichtelijk waar het volgens hen spaak liep. Hierna volgen een paar voorbeelden, die bij gebrek aan een betere algemene noemer worden geschaard onder de uitdrukking *too little, too late*.

Om te beginnen: toen de plannen bij de omwonenden bekend werden, voelde dat aan als niet meer dan ‘voorlichting’ over iets onafwendbaars. ‘Dat noem ik geen overleg’, zei iemand van de Vereniging Dorpsbelangen Finsterwolde, refererend aan de term voorlichting. Een geïnterviewde van het Goois Natuurreservaat (GNR) gaf ook toe: ‘Communicatie is wat anders dan participatie. Communicatie is toch vooral zenden en we waren heel erg gericht op zenden.’ Ten tweede spraken omwonenden van de Hoorneboeg van een ‘verrassingseffect’. Ook in de casus Finsterwolde benoemden een aantal geïnterviewden dat er een ‘kant en klaar plan’ werd gepresenteerd. Dit laat zien dat een aantal geïnterviewden een procedure verwachtten waarin al vroegtijdig kan worden meegedacht. ‘Achterafcommunicatie’ en ‘goedmaakcommunicatie’ kunnen dat niet goedmaken. Ten derde merkten zowel voor- als tegenstanders van de heideverbinding Hoorneboeg op dat de procedure ‘formeel klopte’ (‘juridisch is het langs alle stationnetjes gegaan’). Dat laat onverlet dat er desondanks op overleg was gerekend. Ten vierde wordt er verschillend gedacht over het proces van het zoeken naar draagvlak. In de casus Finsterwolde hadden tegenstanders het gevoel dat de gesprekken die de boer voerde draaiden om de vraag: ‘Doe je mee of niet met mijn plan?’ Een ander vatte die gesprekken samen met de beschrijving: ‘Hij heeft om zich heen wel geïnformeerd.’ Voor de een is dat al heel wat, voor een ander is dat veel te willekeurig. Die ander vindt het ‘normaal’ dat er een formeel traject wordt gevoerd met betrokkenheid vanuit verschillende bestuurslagen.

Naast dit soort labeling was men op beide plekken van mening dat er ook in de manier van presenteren nog wel iets te winnen was geweest. De plannen voor de heideverbinding leden erg onder de beeldvorming dat er 80.000 bomen zouden moeten worden gekapt. ‘Dan ga ik ook op mijn achterste benen staan’, zei een van de vrijwilligers van GNR. Aantrekkelijkere foto’s hadden kunnen helpen om een ander beeld te geven. In de casus Finsterwolde sprak een van de voorstanders van het zonnepanelenpark van een ‘flut-foldertje’.

Een laatste punt dat in beide casussen opviel, is dat ook hier (zie ook § 5.3.1) de houding van de initiatiefnemer mensen tegen de borst stuitte. In de casus Finsterwolde was dat sterk verbonden met het verhaal over de herenboeren, waarover in hoofdstuk 3 al werd geschreven. Ook over het Goois Natuur Reservaat merkte een van de voorstanders op:

*[Natuurbeheer] werd in eerste instantie heel rigoureuus aangepakt door GNR, zonder daar informatie naar buiten over te geven. Maar dat waren ze ook al sinds 1932 gewend. Dat is natuurlijk een behoorlijk gesloten organisatie, hoewel het nu wel in een ander vaarwater komt. Ja, die bepaalden zelf wel hoe ze natuur beheerden. En nu merkten ze, dat is denk ik ook een beetje de tijdgeest hoor, dat mensen snel mondig zijn en een geluid laten horen. En dat hadden ze niet verwacht.*

Dit laat zien dat het begin van een procedure heel belangrijk kan zijn, evenals een goede inschatting van de opvattingen die leven. Dat wil echter niet zeggen dat een slecht begin onomkeerbaar is. Zoals eerder beschreven, veranderde de stemming rondom de Hoorneboeg-casus vrij plotseling toen GNR en de provincie bekendmaakten dat ze ‘pas op de plaats’ maakten, en dat er alsnog ruimte zou komen voor inspraak. In Finsterwolde gebeurde iets dergelijks niet. Daarbij speelt ook mee dat er hier geen formele instantie betrokken was in de rol als initiatiefnemer.

### 6.2.2 Een inspraakprocedure is geen panacee

De reden om Rijnenburg als derde casus te kiezen, was dat degene die het traject over de Hoorneboeg had begeleid, ook daar de procesbegeleiding deed. Een aantal basisbeginselen was daarom vergelijkbaar. Dat bleek interessant te zijn, omdat, waar het traject in Hoorneboeg rust gaf, het in Rijnenburg niet lukte om over het energielandschap een compromis te bereiken. Wat verklaart nu het verschil tussen beide cases? Veel informatie is terug te vinden in het verslag dat de onafhankelijke procesbegeleider maakte. In de volgende paragraaf wordt het proces van de Hoorneboeg casus uitgebreid belicht, en wordt duidelijk waar de verschillen met Rijnenburg zaten. Eerst een overzicht van de frustraties in die laatste casus.

Het eerste grote punt is dat deelnemers zich ondanks het uitgebreide participatieproces niet gehoord voelden. Dat gold het sterkst voor de groep die al vrij vroeg in het proces uit de uitwerkingsgroep stapte. Bij deze mensen overheerste het gevoel dat alles al vooraf was bepaald en dat ze geen daadwerkelijke invloed hadden; dat de participatie windowdressing was. Een deelnemer van die groep zei: ‘We gaan onze naam niet laten gebruiken om een mooi plaatje naar buiten toe te geven.’ Een ander framede het als: ‘Ik had sterk het vermoeden dat het allemaal voor de bühne was en dat we er verder allemaal niet toe deden.’ Het gevoel van windowdressing ontstond vooral door de veranderingen die soms in de tijd tussen twee bijeenkomsten van de groep en de initiatiefnemers werden doorgevoerd.

*De druppel kwam toen wij [...] werden geconfronteerd met compleet andere scenario's, die wij in een hele korte tijd eventjes moesten bekijken op een avond, en waarvan uiteindelijk dan moest worden gezegd: dit gaat nu ook definitief zo naar buiten. [...] En dan niet een aankondiging: 'mensen we zijn bezig geweest en we zijn hier tegenaan gelopen' [...] Nee, het*



*werd gewoon: 'Kijk hier hangen de scenario's, kijk er maar naar en reageer er maar op.'*  
*Meerderen zijn er ontploft op die avond, die echt zoiets hadden van: wat is dit?*

Volgens de procesbegeleider en het bureau dat de scenario's maakte zijn die tussentijdse wijzigingen wel te verklaren. De procesbegeleider zag het als iets wat moeilijk te vermijden is in een dermate complex planningsproces. Het is lastig om te zorgen dat elke deelnemer altijd van alles op de hoogte is. Volgens een van de scenario-ontwikkelaars had het te maken met technische doorrekeningen die niet al tijdens de sessies gemaakt konden worden. Dat kon niet anders dan achteraf. 'Daarom ben ik ook weleens een keer naar zo'n uitwerkingsgroep geweest om uit te leggen waarom er nou dingen veranderd waren.' Toch heeft blijkbaar het gevoel overheerst dat dit niet vaak genoeg gebeurde.

Een tweede groot punt was dat de kaders en de doelstelling niet op voorhand duidelijk waren. Een van de mensen uit de uitwerkingsgroep zei:

*Ik vind het altijd belangrijk om in een participatieproces het doel van tevoren helder te maken: waar praat je over mee, waar praat je niet over mee? Dus: welk primaat heb je? Wat verwachten we van elkaar? Om duidelijk te maken: wat heb je wel en wat heb je niet gedaan met de inbreng? Waarom? En wat ga je dan verder met mekaar doen?*

Hier is een algemene stelregel te herkennen die die deelnemer al leek te hebben voordat de procedure van start ging ('ik vind het altijd...'). Natuurlijk is het lastig te bepalen of mensen dit soort regels niet met terugwerkende kracht formuleren, op basis van specifieke ervaringen, maar deze persoon verwees expliciet naar ervaringen met eerdere, soortgelijke processen.

Ook voor degene die het proces begeleidde waren de kaders en doelen niet op voorhand duidelijk. Alle geïnterviewde betrokkenen hadden op twee punten meer duidelijkheid gewild: de hoeveelheid energie die zou moeten worden opgewerkt (de 'kwantitatieve doelstelling') en, daaraan gerelateerd, welke energiebronnen daarvoor zouden moeten worden gebruikt. De organisatie die de scenario's ontwikkelde heeft naar eigen zeggen 'wel honderd keer gevraagd' of het de bedoeling was om alleen (delen van) de stad Utrecht van energie te voorzien, of ook de omliggende industriegebieden.

Ondertussen hadden veel deelnemers het gevoel dat er impliciet wel degelijk doelstellingen waren. Volgens een bestuurslid van Rijne Energie was de lijn van de wethouder wel om 'zoveel mogelijk duurzame energie op te wekken'. Dat heeft implicaties voor de manier waarop energie opgewekt moet worden: 'Dan moet je duidelijk zijn dat die scenario's [...] met geen of met twee windmolens, eigenlijk heel onwaarschijnlijk zijn. Dan schep je toch een beetje valse verwachtingen denk ik.' Het beeld bij de meeste deelnemers was namelijk dat je met grote windmolens de meeste energie zou kunnen opwekken, al hamerde de actiegroep Buren van Rijnenburg er herhaaldelijk op dat de capaciteit van zonne-energie werd onderschat. In ieder geval wekte het gevoel dat er onuitgesproken uitgangspunten waren over de in te zetten energiebron veel irritatie op.

Voor de gemeente speelde in dit verband het gevoel dat je het nooit goed kunt doen. Een geïnterviewde beleidsmedewerker verwoordde het als volgt:

*Het is fijner om zo'n publieksproces te doen en te zeggen: 'Er komen acht windmolens en jullie gaan bepalen hoe.' Maar het verwijt wat je dan krijgt, is: 'Jullie hebben het allemaal al bepaald, wij mogen nog de kleuren van de windmolen bepalen.' Dat verwijt kunnen ze ons nu niet maken. [...] Dat was het elegante van zonder ambitie erin gaan. Vroegtijdig vertrekken, niet overdonderen. Maar ja, de keerzijde was dat het volstrekt onduidelijk was wanneer het goed genoeg was.*

In dit citaat zien we ook dat ervaringen van eerdere procedures worden meegenomen. Het is een leerproces. Mogelijk dragen deze ervaringen weer bij aan het bijstellen van algemene ideeën (frames) over hoe dit soort procedures zouden moeten worden ingericht. In de volgende paragraaf komen de ervaringen met de procedure in de Hoorneboeg-casus aan bod, die heel anders verliep, en worden hier en daar parallellen getrokken met de Rijnenburg-casus.

## 6.3 Casus Hoorneboeg

### 6.3.1 Zoeken naar raakvlakken

De adviesgroep in de casus Hoorneboeg was specifiek bedoeld om de interactie tussen burgers te faciliteren. Mensen van GNR en de provincie waren bewust terughoudend. In de Rijnenburg-casus was de opzet anders doordat er naast de uitwerkingsgroep ook nog werkateliers georganiseerd werden, waarin juist heel bewust de discussie met initiatiefnemers werd gezocht. Die ateliers speelden een belangrijke rol in de ontwikkeling van scenario's, terwijl die in de Hoorneboeg-casus volledig binnen de adviesgroep werden uitgewerkt. De interactie met bedrijven en initiatieven als Rijne Energie zorgde voor een hele andere, ingewikkelde dynamiek. De procesbegeleider zei daarover: 'Daar is achteraf gezien een enorme dynamiek geweest, die heel bepalend was.' Een deelnemer had het gevoel dat de mening van 'bewoners en omwonenden keer op keer geen uitwerking kreeg in die ontwerpateliers'.

In de Hoorneboeg-casus was het uitgangspunt bij de start van het traject met de adviesgroep om stoom af te blazen, om vervolgens te zoeken naar raakvlakken. 'Stoom afblazen' zouden we kunnen zien als een van de vele mogelijke strategieën om in een groepsproces met emoties om te gaan. Een goede omgang met emoties is van groot belang in conflictbemiddeling (Verloof 2015), niet alleen in publieke situaties, maar bijvoorbeeld ook bij conflicten in de familiekring (bv. Ross en Lazinski 2014). In de Hoorneboeg casus hielp een bewuste omgang met emoties volgens de onafhankelijk procesbegeleider om verdere stappen te kunnen maken:

*Waar je nu in het maatschappelijk debat een mening hebt gebaseerd op emotie, en daar feiten bij gaat zoeken, is het hier omgedraaid en is gezegd: we hebben allemaal onze emotie, maar we gaan een partij erbij zoeken die de juiste feiten op tafel legt, zodat we op basis van die feiten een keuze kunnen gaan maken.*

De setting is daarbij al van groot belang, aldus de procesbegeleider:

*Of je met elkaar aan tafel zit, of je zit achter je computer een brief te schrijven, dat is een wereld van verschil. En dan nog kan het uit de klauwen lopen. Dan kunnen mensen mekaar voor rotte vis uitmaken, maar daar zit ik er dan weer voor om te zorgen dat het gesprek een beetje goed verloopt. Maar dan moeten ze echt op elkaar reageren en dan ontstaat er wel wat.*

Toch is de ‘omgang met emoties’ niet alleen de verdienste van de procesbegeleider. In hoofdstuk 5 werd al verwezen naar het werk van de Amerikaanse sociologe Arlie Hochschild. Naast de term ‘feeling rules’ introduceerde zij ook begrippen als ‘emotion work’ en ‘emotion management’ (Hochschild 1979). Voor haar verwijzen die termen vooral naar de manier waarop individuen met hun eigen emoties omgaan, maar er is ook veel voor te zeggen dat dit elementen zouden kunnen zijn in een collectief proces. Bij sommigen wekt de term ‘management’ misschien het gevoel op dat emoties zouden moeten worden ‘weg-gemanaged’, maar dat is zeker niet wat Hochschild ermee bedoelt. Eerder gaat het erom hoe mensen met hun eigen emoties en de emoties van anderen omgaan in een conflict-situatie. Meerdere deelnemers hadden het bijvoorbeeld over correcties over en weer, en over een ‘regulerende werking’ binnen de groep. Het zou wel eens kunnen zijn dat dat alleen werkt als er sprake is van groepsvorming. ‘Emotiewerk’ op groepsniveau kan dus een expliciet aandachtspunt zijn, maar daarbij is het ook een grotendeels impliciet patroon binnen het psychologische proces van groepsinteractie.

In de uitwerkingsgroep in de Rijnenburg-casus lukte het nog wel om de emoties beheerst te houden, maar in de latere werkbijeenkomsten ‘werd alles op scherp gezet’, volgens de procesbegeleider, die in dat onderdeel geen rol had.

Als we uitgaan van het onderscheid dat Rein en Schön (1994, zie 1.3.1) maken tussen controverses – zonder overeenstemming over de feiten – en meningsverschillen – met overeenstemming over de feiten, lijkt de adviesgroep in de Hoorneboeg-casus erin te zijn geslaagd om van het eerste naar het tweede te gaan. Verschillende geïnterviewden zeiden dit vrijwel letterlijk. ‘Het begon behoorlijk controversieel. Dat in ieder geval. Uiteindelijk hadden ze op details nog een meningsverschil’, aldus de procesbegeleider. ‘De feiten, daar was men het wel over eens aan het eind’, zo verwoordde iemand van de provincie het. De collega die ook aan het interview deelnam, zei:

*Op een gegeven moment heeft iedereen op basis van dezelfde feiten en informatie toch een soort mening die nog wel wat verschillend was, maar lang niet zo erg uit mekaar als in het begin.*

De vraag is hoe dit proces verliep, en hoe de gedeelde karakterisering over en weer waarover het in het vorige hoofdstuk ging (‘slechte argumenteerders’, ‘fel’) naar de achtergrond raakte. Een belangrijke factor daarbij was het grote vertrouwen in het adviesbureau dat de groep mocht inhuren. Voor de milieugerelateerde zaken werd nog weer een apart bureau benaderd. Beide bureaus brachten expertise mee waarover GNR niet beschikte toen ze de plannen opstelde. Los daarvan genoten de bureaus vertrouwen als onafhankelijke experts.

Vanuit het perspectief van de adviesgroep waren ze ook nog eens ‘hun’ (gezamenlijke) onafhankelijke experts. Verschillende deelnemers stelden op basis van de informatie die ze kregen hun standpunt bij.

De procedure om in de casus Rijnenburg te kiezen voor een wetenschappelijk bureau dat de betrokkenen kon adviseren leverde juist een conflict op, al was dat niet zozeer in de relatie tussen burgers onderling. Dat kwam in belangrijke mate doordat de betrokken bewoners uit de uitwerkingsgroep samen met de initiatiefnemers een keuze moesten maken. Een aantal bureaus was volgens bewoners ‘totaal niet geschikt want die werkten voor de windenergie, dus die werden niet betrouwbaar geacht’, aldus de procesbegeleider. Voor de initiatiefnemers was een ander bureau weer ongeschikt, want die ‘had alleen maar zaken gedaan voor bewoners’, aldus de beleidsmedewerker van de gemeente. Het was dus expliciet de bedoeling dat bewoners niet ‘hun’ onafhankelijke experts hadden, zoals in de Hoorneboeg-casus het geval was. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het bureau in Rijnenburg een andere rol moest hebben: het ging er niet primair om vertrouwen te bereiken in de relatie tussen burgers onderling, maar in de relatie tussen burgers en instanties. De uiteindelijke keuze was wel naar tevredenheid van de meeste partijen, maar de adviezen bleven steeds aanleiding vormen voor veel discussie.

Terug naar de casus Hoorneboeg. Toen men het daar eens werd over een bepaalde set aan feiten en argumenten, was ook niet elk feit meer even belangrijk. Er ontstond begrip voor elkaars positie, meningen en voorkeuren, nog meer dan voor elkaars argumenten. Dat was heel anders dan aan het begin van het proces, waarover iemand bijvoorbeeld opmerkte dat karakterisering als ‘Hij is vrijwilliger, dus verdacht’, of ‘Jij bent de vrijwilliger van GNR, dus jij komt altijd met dat argument’ gebruikelijk waren. In de Rijnenburg-casus is men nooit tot overeenstemming over ‘de feiten’ gekomen, en deze hebben in de discussies dan ook niet aan belang ingeboet.

### 6.3.2 Uit de loopgraven

Voordat de adviesgroep in de Hoorneboeg-casus van start ging, dook iedereen ‘steeds dieper zijn loopgraaf’ in, volgens de procesbegeleider. In de groep ontstond een ‘gesprek op niveau’. Ook de meer oppositionele deelnemers namen op een gegeven moment een ‘consensusmodus’ in. Het uitgangspunt was: ‘Jongens we moeten op één lijn zien te komen’, zoals een geïnterviewde vrijwilliger zei. Daarbij benadrukte de procesbegeleider steeds dat een unaniem advies moeilijker te negeren zou zijn dan een verdeeld advies.

De vrijwilliger in de adviesgroep ervoer dat het makkelijker praten is tussen burgers onderling, dan tussen burgers en instanties: ‘GNR is een machtspositie. Zo zou je dat kunnen beschouwen. En gewoon de burger, de burgers die het met elkaar niet eens hoeven te zijn, maar wel de mogelijkheid hebben om daarover te discussiëren.’ Het al dan niet aanwezig zijn van een ‘machtsframe’ (Gray 2003) in een relatie is een belangrijke factor in de duiding van die relatie. Hier treedt een duidelijk verschil op in discussies tussen burgers onderling en discussies tussen burgers en instanties: het idee van gelijkwaardigheid. In de Rijnenburg-casus was dan ook vooral van de gesprekken tussen bewoners en initiatief-

nemers het verloop ingewikkeld. Onder andere het verschil in economisch belang speelt hierin een belangrijke rol.

In de gesprekken in de Hoorneboeg-casus ontstonden gaandeweg ‘civiele omgangsvormen’ (Dekker 2009). Dit was een belangrijke stap, gezien de kritiek die mensen voorafgaand aan de totstandkoming van de adviesgroep hadden op de emotionele reacties van de ander (zie § 5.3.3). Ook wordt in deze paragraaf primair de vergelijking gemaakt met de Rijnenburg-casus, het lijkt goed om hier nog even in herinnering te roepen dat in de casus Finsterwolde vooral een oproep om meer fatsoen en wederzijds respect klonk. Dat is kennelijk wat in de casus Hoorneboeg uiteindelijk lukte. Mensen begonnen over hun eigen standpunt heen te stappen, onderbraken elkaar niet, en gaven anderen de ruimte. De procesbegeleider beschreef het als volgt: ‘Zo van: “ok, we weten dat die altijd dat en dat zegt en dat en dat doet, laat hem maar eventjes.” Op die manier kreeg iedereen eventjes de ruimte. Dus een soort van respectvol gedogen.’ Tegelijkertijd ontstonden er redelijke manieren om elkaar te corrigeren. De procesbegeleider: ‘Dan krijg je ook dat iemand die altijd vooraan zit met zijn snufferd, dat die ook door anderen wordt gecorrigeerd. En daar dan ook weer enig begrip voor krijgt.’ Dit werd ook herkend door anderen, bijvoorbeeld door een beleidsmedewerker van de provincie Noord-Holland: ‘Mensen mochten echt hun boosheid [...] uiten. [...] Als dat te fel gedaan wordt, er was bijvoorbeeld een man die bleef maar doorgaan en maar doorgaan, dan werd er vanuit de zaal echt gezegd: “Hou nou eens op”.’

### 6.3.3 Goede interactie organiseren

Alle geïnterviewde betrokkenen uit de Hoorneboeg-casus gaven aan dat het hiervoor beschreven proces niet vanzelf gaat. Om te zorgen dat de frames die deelnemers meeneemen kunnen worden bijgesteld, kan het goed zijn een discussie in banen te leiden. Terugkijkend is een rijtje factoren te formuleren die volgens deelnemers bijdroegen aan het – in hun ogen – succesvolle verloop. Daarbij moet worden aangetekend dat de eerste drie factoren vooral werden aangedragen door de betrokken professionals en niet werden genoemd door de burgers.<sup>1</sup>

De meest genoemde factor is wat beschreven kan worden als ‘openheid binnen duidelijke randvoorwaarden’. Zoals in paragraaf 6.2.2 bleek, was dit precies een van de zaken waaraan het schortte in de Rijnenburg-casus. Daar werd niet duidelijk hoeveel energie er moest worden geproduceerd, en op welke manier. In de Hoorneboeg-casus was het op voorhand duidelijk dat er hoe dan ook een heideverbinding moest komen. De betrokken burgers moesten zich committeren aan het uitgangspunt: ‘We hebben regels, we hebben beleid, democratisch vastgesteld beleid, het moet gewoon gebeuren’, zoals een geïnterviewde van de provincie het zei. Die regels vormden een georganiseerd kader. We moeten ons hier wel realiseren dat dit tegelijkertijd een uitsluitend criterium is: voor mensen die de plannen fundamenteel afwezen, was er geen plek in de groep. Binnen de adviesgroep die uiteindelijk tot stand kwam, moest het proces ‘veel ruimte krijgen’ en was er ‘volledige openheid’. In de casus Rijnenburg overheerste het gevoel dat dit niet gebeurde, in ieder geval niet in de interactie met de initiatiefnemers. Voor een van de deelnemers was dat een stelregel op

basis van eerdere ervaringen: ‘Zodra je in een participatieproces doet voorkomen als dat alles nog open is, dan moet ook alles nog open zijn.’

Volgens de professionals in de Hoorneboeg-casus was het eerder genoemde streven naar unanimiteit een even belangrijke stelregel. Dat werkte vooral goed nadat eerst meerdere scenario’s waren uitgewerkt, waartussen deelnemers gezamenlijk konden kiezen. In de Rijnenburg-casus werd die laatste stap niet gezet: alle scenario’s werden als advies aan de gemeente gestuurd, zonder dat op voorhand duidelijk was hoe het college van B&W daarmee zou omgaan. In de Hoorneboeg-casus ging het streven naar unanimiteit gepaard met pogingen een groepsgevoel te creëren. Praktisch leidde dat er bijvoorbeeld toe om het aantal deelnemers tot twaalf te beperken, om te vragen om een aanzienlijke tijdsinvestering en om te zorgen dat het ‘een beetje leuk’ zou worden. Een mooie locatie is belangrijk volgens de procesbegeleider, met hapjes en drankjes. Voor het groepsgevoel was het belangrijkste misschien nog wel dat ze gezamenlijk een bureau in de arm mochten nemen. De procesbegeleider probeerde ook in de casus Rijnenburg en Reijerscop een groepsgevoel te creëren, maar de situatie was daar heel anders. Om te beginnen zaten de voornaamste burgervoorstanders niet in de uitwerkingsgroep, en verder waren er andere gremia waarover de procesbegeleider minder te zeggen had:

*In de uitwerkingsgroep, dat was het kleinere clubje, daar werkte ik ook echt aan het smeden van het teampje [...] Maar tijdens de werkbijeenkomsten, daar was ik vooral een toehoorder, dus ik kon daar ook niet zo heel veel mee. Daar werd alles op scherp gezet.*

Het eerdergenoemde punt van het wetenschappelijk bureau als gedeelde bron van vertrouwde kennis en expertise werd ook hier vaak genoemd. Daar zat wel een kostenplaatje aan, maar de deelnemers waren het erover eens dat het de investering waard was. Een deelnemer die aanvankelijk tegen de plannen was maar in de adviesgroep voor het compromis werd gewonnen, zei: ‘Het is een dure oplossing, maar uiteindelijk levert het ook wel weer op. Want het plan wat we nu hebben gemaakt is veel goedkoper dan het oorspronkelijke plan.’

Ten slotte waren voor- en tegenstanders in de Hoorneboeg-casus het erover eens dat de procesbegeleider een goede en belangrijke rol heeft gespeeld. Daarbij ging het om het overbruggen van tegenstellingen, om duidelijke spelregels en om creatieve manieren om samen aan oplossingen te werken. In de Rijnenburg-casus was die rol veel complexer door de minder duidelijke kaders en doelstellingen, en door de grotere complexiteit van het organisatiemodel van het traject.

Een punt waarover in de Hoorneboeg-casus nog discussie was, is de vraag of het goed en mogelijk is mensen op persoonlijke titel te laten deelnemen aan een adviesgroep. Volgens de procesbegeleider is dat cruciaal in een traject als dit: ‘Overheden moeten weer mensen worden, organisaties moeten weer mensen worden, want alleen dan kan die frustratie, die algemene frustratie aflopen.’ In Rijnenburg was die persoonlijke benadering ook terug te zien binnen de uitwerkingsgroep, maar in het contact met initiatiefnemers bleven organisaties gewoon organisaties. Verschillende deelnemers aan de adviesgroep in de Hoorneboeg-casus meldden bovendien dat ze er wel degelijk namens een organisatie, of



met ruggenspraak in zaten, maar dat stond persoonlijk contact niet per se in de weg. Ook laat het onverlet dat een persoonlijke benadering effectief zou kunnen zijn, zonder podium, microfoons en beamers.

## 6.4 Roep om regie

In deze laatste paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen twee andere casussen: Rijnenburg en Finsterwolde, juist omdat daar geen uitkomst werd bereikt die voor de meeste betrokkenen acceptabel was. De casussen waren heel verschillend, maar ze hebben met elkaar gemeen dat er een roep om regie klonk. Wel mocht die regie anders worden ingevuld dan hoe dat tot dan toe gebeurde.

### 6.4.1 Doordringen tot de overheid

We kwamen verschillende voorbeelden tegen van gevallen waarin betrokkenen het gevoel hadden niet tot de overheid door te dringen. In Finsterwolde gaf de boer – de initiatiefnemer, of gelegenheidsgever – aan op een gegeven moment naar de wethouder te zijn gestapt met het voorstel: ‘Zullen we samen op pad gaan en een podium zoeken voor een vruchtbare dialoog? De bestuurders hadden niet het lef om deze noodzakelijk dialoog aan te gaan.’ Ook de Vereniging Dorpsbelangen vroeg bemiddeling van overheidswege aan: ‘Wij zijn te klein hier [...] wij kunnen dat eigenlijk niet aan.’ Het beeld is dat bestuurders hun verantwoordelijkheid ‘over de heg’ hebben gegooid, en ‘het hele zaakje’ op het bord van het dorp hebben gelegd. Terugkijkend op het proces zeiden ambtenaren van de gemeente dat ze inderdaad misschien beter zelf de regie hadden kunnen houden. Het gevoel dat burgers de lokale overheid graag zien in een rol als onpartijdige arbiter is ook in breder opinieonderzoek van het scp te herkennen (bv. Dekker en Den Ridder 2011).

In Rijnenburg was het gevoel eerder dat je als burger, hoe goed je ook bent ingevoerd in een participatieproces, uiteindelijk tegen een muur aanloopt waarachter je geen invloed hebt. Het idee leek te leven dat het probleem was dat inspraak veel tijd kostte. Dat is echter niet waar de pijn ligt. Volgens een ambtenaar van de gemeente is het ‘helemaal niet erg als burger om ergens veel tijd in te steken, als je dan ook ziet dat je invloed hebt’. Ook een lid van de ‘poldergroep’ zei: ‘Tijdsinvestering is helemaal niet zo interessant. Wat interessant is, is wat de overheid dan met die tijdsinvestering en die *free of charge* input van mensen doet.’ Dat wil overigens niet zeggen dat overheden dan maar alles van burgers kunnen vragen, als ze maar invloed hebben. Veel onderzoek laat zien dat daar grenzen aan zitten (zie bv. Van Bochove et al. 2014; Kampen et al. 2013).

### 6.4.2 De politiek de politiek laten

Gezien de oproep om bemiddeling in de casus Finsterwolde zal het niet als een verrassing komen dat bewoners van het dorp om meer regie van de overheid vroegen. De een vroeg om ‘politieke verantwoordelijkheid’, de ander om sneller en duidelijker ingrijpen. Nog een ander had het over daadkracht en doortastendheid, en riep politici op om op te houden om draagvlak te vragen en zelf een beslissing te nemen op basis van het mandaat dat ze

hebben als gekozen volksvertegenwoordiger. Het lijkt mensen er vooral om te gaan dát er een knoop wordt doorgehakt, nog los van de vraag wat de uitkomst daarvan is.

In de casus Rijnenburg was het probleem niet dat er geen knopen werden doorgehakt. Het college besloot immers om zelf een scenario te maken op basis van de zes scenario's die uit het inspraaktraject naar voren kwamen. Omdat dat scenario volgens veel van de deelnemers erg afweek van de consensus in de (polder)groep, was dit echter een vorm van regie die geen recht deed aan het inspraaktraject. Eerder werd al benoemd dat het gevoel leefde dat de inspraak 'voor de bühne' was.

Ondanks de verschillen tussen de twee casussen, betekent bestuurlijke regie in één opzicht in beide casussen hetzelfde: dat grote politieke beslissingen bij gekozen volksvertegenwoordigers moeten blijven, en dat daarin daadkracht geboden is. In de casus Finsterwolde was er veel onvrede over de langdurige impasse tussen de gemeenteraad en het college van B&W. In tegenstelling tot de raad bleef het college steeds van mening dat de bezwaren tegen het zonnepanelenpark onvoldoende gewicht hadden om de vergunning te weigeren. Terwijl politieke besluitvorming op zich liet wachten, duurde de spanning in het dorp voort. Voor mensen uit Finsterwolde voelde dat soms als een politiek spelletje. 'Ik vind dat je dat niet mag spelen', vond iemand van de Vereniging Dorpsbelangen, schijnbaar uitdrukking gevend aan een persoonlijke stelregel die deels losstaat van de controverse. De hoop dat het dorp 'er zelf uit zou komen' bleek onterecht.

Ook in de Rijnenburg-casus vonden betrokkenen dat de politiek een discussie die zij zelf niet kon beslechten te veel aan burgers overliet. 'Als de gemeenteraad zelf geen besluit kan nemen, dan moet je dat dus niet vervolgens de polder ingooien', aldus de procesbegeleider. Het was 'ijdele hoop' dat het participatietraject een scenario zou opleveren dat iedereen zou zien zitten. De politieke partijen in de raad zijn grosso modo bij de standpunten gebleven die ze al voor het traject hadden. In de woorden van de procesbegeleider: 'Het is gewoon een politieke discussie die in de politieke arena moet worden opgelost.' Duidelijkheid vooraf is dus geboden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de reguliere politiek en inspraak daarbuiten om.

Lokale en provinciale politici en ambtenaren worstelen duidelijk nog met de vraag welke positie ze in dit soort discussies moeten innemen. Zeker als er ook onenigheid tussen burgers onderling bestaat, en als die burgers vervolgens nog eens heel verschillende rollen hebben (bv. omwonende en initiatiefnemer), is het niet altijd op voorhand duidelijk wat het beste handelingsperspectief is. Daarbij komt dat veel van dit soort ontwikkelingen nog erg nieuw zijn. In de gemeente Oldambt was het beleidskader over de inpassing van energieopwekking in de lokale omgevingsvisie bijvoorbeeld nog niet afgerond toen de discussie begon te lopen. In de gemeente Utrecht werd de rol van de gemeente en van de politiek een aantal keren bijgesteld. Hopelijk kunnen we van dit soort casussen leren welke afspraken en kaders belangrijk zijn in dit soort controverses, waarbij het belangrijk lijkt om te kijken naar procedures en ook naar emoties, frames en identiteit.

## 6.5 Discussie

Discussies tussen burgers onderling, en tussen burgers en instanties doorlopen vaak een bepaalde procedure. Die kan in verschillende mate geformaliseerd zijn, vaak als gevolg van de regie van een overheidsinstantie. In dit hoofdstuk is vanuit dat procedurele kader, en vanuit die publieke regie, bekeken hoe we de interactie tussen burgers onderling beter kunnen begrijpen. De procedure kunnen we misschien het best begrijpen als een georganiseerde vorm van mensen serieus nemen, en de regie als het uitzetten van de randvoorwaarden voor de organisatie. Voor- en tegenstanders bleken vrij eensgezind over het gegeven dat de (start van de) procedures niet ‘de schoonheidsprijs verdiende’. Dat wilde echter niet zeggen dat die eensgezindheid over de procedure hun interactie vergemakkelijkte.

Een goede interactie tussen burgers, en tussen burgers en instanties, is gebaat bij een gedegen voorbereiding. Het gevoel ‘overvallen’ te worden of voor een voldongen feit te worden geplaatst, zorgde in de bestudeerde casussen voor veel wrevel. Dat geldt des te sterker als de partij die de ‘overval’ doet beschouwd wordt als een autoriteit, of dat nu een burger of een instantie is. Een wrevelig begin kan nog worden rechtgezet met een goede procedure. Wat voor betrokkenen een goede procedure is, luistert dan wel vrij nauw. Op basis van de ervaringen in deze drie casussen volgt hier een eerste aanzet over hoe dat eruit kan zien.

Bovenaan staat dat mensen het gevoel willen hebben dat ze serieus genomen worden en een zekere mate van invloed hebben (meer dan alleen op ‘de kleuren van de windmolen’). Dat geldt ook voor conflicten tussen burgers en instanties, maar als burgers onderling ook verdeeld zijn, is het extra ingewikkeld om dit goed te organiseren. Soms, zoals in de casus Finsterwolde, zijn instanties slechts indirect partij in een conflict tussen burgers. Toch kan een overheid dan nog een belangrijke rol spelen in het inrichten van een procedure. Het is van belang om goede afspraken te maken over hoe ver die invloed strekt, bijvoorbeeld vanuit de vraag of burgers mogen meedenken over de doelen. Een zekere inperking is voor mensen best bespreekbaar. Er is zelfs in deze casussen een duidelijke oproep om centrale politieke keuzes aan de politiek over te laten, omdat burgers onderling daar niet uitkomen. Als er duidelijke afspraken zijn gemaakt, is er een sterke oproep om daarbinnen zo veel mogelijk ruimte en openheid na te streven.

In een lopende procedure lijkt daarnaast vooral duidelijke communicatie van groot belang. Sterke, onafhankelijke procesbegeleiding kan daarin een rol spelen. Belangrijk is dan wel dat die begeleiding het hele proces betreft. In de casus Rijnenburg viel de interactie tussen omwonenden en initiatiefnemers buiten dat bereik, en dit bleek dan ook het procesonderdeel waar de grootste conflicten ontstonden. Het streven om individuen met elkaar te laten onderhandelen bleek daar bijvoorbeeld niet uit de verf te komen. De Hoorneboeg-casus lijkt te suggereren dat het verstandig is een discussie tussen burgers gescheiden te houden van een discussie tussen burgers en bedrijven of instanties, waarin (de perceptie van) een machtsverschil een mogelijk obstakel voor een goede discussie was. Dit zou in vervolgonderzoek verder bestudeerd kunnen worden.

Ten slotte zijn er nog een aantal zaken die raken aan de omgang met verdeeldheid binnen de groep. De Hoorneboeg-casus laat zien dat een positief groepsgevoel kan bijdragen aan de sfeer. Daar zit een inhoudelijke en een emotionele component aan. Wat dat eerste betreft, lijkt het belangrijk om recht te doen aan de verschillende perspectieven die er bestaan. Het werken met scenario's komt daaraan tegemoet. Wel is het belangrijk om af te spreken wat er vervolgens met die scenario's gebeurt. De Hoorneboeg-casus laat zien dat het goed is om uiteindelijk te streven naar een unanieme keuze. Als dat niet haalbaar is, is het goed om in ieder geval duidelijk te maken wat de status van de scenario's is, en wie de uiteindelijke keuze maakt. Iets soortgelijks geldt voor de zoektocht naar kennis en expertise die voor alle partijen betrouwbaar is. Als deze niet te vinden is, zoals in Rijnenburg, is er nog de optie om te werken met *second opinions*, zoals daar ook is gedaan.

Wat de emotionele component van de verdeeldheid betreft, kan het helpen om de wrevel die kan ontstaan door argumentatie en geëmotioneerd gedrag expliciet ter discussie te stellen. Zeker als er sprake is van een vicieuze cirkel, waarin betrokkenen over en weer kwaad zijn en blijven over elkaars boze gedrag, is er een interventie nodig om dat proces te doorbreken. Een goede manier van omgaan met emoties ('emotiewerk') kan zorgen voor meer begrip. Dat kan op zijn beurt weer aanleiding vormen voor een zoektocht naar civiele omgangsvormen. Als betrokkenen blijven hameren op respect en fatsoen, is dat een teken dat er nog werk te doen is.

Het framingperspectief hielp in dit hoofdstuk om inzicht te krijgen in de manier waarop mensen benoemen wat ze wel en niet zoeken in een procedure. Vaak vatten ze dat in woorden die als labels zijn te beschouwen. Mensen die in hun leefomgeving willen ingrijpen, of het nu andere burgers of instanties zijn, moeten niet te veel 'zenden'.

Omwonenden hebben er weinig boodschap aan of alles 'formeel klopt', bijvoorbeeld in de zin dat er juridisch gezien geen inspraakmogelijkheden zijn. Ze zoeken die inspraak toch en willen 'overleg', geen 'voorlichting' of 'informatieverschaffing'. Ze worden niet graag 'overvallen' en houden niet van een 'verrassingseffect'. Als het overleg niet tijdig gezocht wordt, voelt het al snel als 'achterafcommunicatie' of als 'goedmaakcommunicatie'. Draagvlak zoeken is iets dat gedegen dient te gebeuren. Het behelst voor velen meer dan 'om zich heen informeren'.

De meeste oordelen die mensen over de procedure gaven hadden een concrete gebeurtenis als aanleiding. Daarnaast waren er enkele voorbeelden van mensen die meer persoonlijke 'stelregels' uitspraken die ze ook buiten deze controverses hanteren. Vaak waren die gebaseerd op ervaringen met eerdere controverses. Dit laat mogelijk zien hoe framing in zijn werk gaat: mensen hebben bepaalde ervaringen, en vormen op basis daarvan een oordeel dat ze meenemen in eventuele toekomstige controverses. Natuurlijk ligt het complexer dan dat: in de afgelopen hoofdstukken was te zien dat er enorm veel factoren zijn die bijdragen aan de manier waarop mensen aspecten van een controverses framen. Toch kunnen negatieve ervaringen sterk bijdragen aan een meer algemeen gebrek aan vertrouwen in de capaciteit om er 'samen uit te komen'.

Ten slotte blijkt ook in conflicten tussen burgers duidelijk een rol te zijn weggelegd voor overheden. Vaak is die rol er automatisch, omdat er meestal al een overheid betrokken is

als belanghebbende. De casus Finsterwolde laat zien dat ook in discussies die grotendeels puur tussen burgers plaatsvinden, er een rol voor de overheid is. Duidelijk was een roep te zien om publieke regie, al zien burgers die graag anders ingevuld dan momenteel het geval is.

### Noot

- 1 Dit betekent niet dat burgers deze factoren niet deelden, maar zij hebben deze niet uit zichzelf genoemd.

## Summary, conclusions and concluding remarks

### Conflicts surrounding sustainability plans close to home

The purpose of this study is to find an answer to the question: *Which factors influence the course of controversies between citizens in relation to plans to make the living environment more sustainable?* This summary presents the answer to this question and reflects on the broader lessons that can be drawn from this study.

#### 5.1 Approach

A fair amount of research has already been carried out on controversies surrounding the drive for more sustainability, including in the Netherlands. The bulk of that research focuses on conflicts between citizens and companies or public bodies. Given the growing volume of sustainability projects in people's immediate living environment, combined with the growing division of opinions on this theme (Den Ridder et al. 2019b), it is also useful to learn more about the tensions that arise between citizens. Those tensions are more likely to increase than reduce in the coming years, given the challenges imposed by the climate crisis and the threats to biodiversity, as well as other spatial planning issues facing the Netherlands.

There are many ways of studying those tensions. Here, we have opted to focus on local conflicts, as these offer an opportunity to learn in a manageable setting about the many factors that play a role in these kinds of conflicts, as well as to shed light on those factors from a variety of perspectives. This qualitative study comprises three case studies, each built around a local conflict: a conflict surrounding plans to create a linking heathland corridor at Hoorneboeg in the *Goois Natuurreservaat* nature reserve, with a view to strengthening biodiversity in the area; a solar farm in the village of Finsterwolde in the north-eastern province of Groningen; and an energy park in the Rijnenburg and Reijerscop polders in the province of Utrecht.

Since the aim of this study was to do more than simply gain an insight into what people think and do, we opted for a constructivist approach (Smaling 2016; Walker 2015) in which the emphasis is on the meaning people assign to events and experiences. This approach is of particular importance in a study of this kind because the meaning given by stakeholders to different aspects of a controversy colours their perspective and therefore contributes to the ultimate evolution of the controversy. The study homes in on the question of where that meaning comes from and then relates this to (local) contexts. Assigning meaning, and questioning the meaning given to a phenomenon by others, is moreover one of the few ways that citizens have of exerting influence (Benford & Snow 2000), and therefore ties in well with the theme of this study.

The study uses the framing approach to interpret the findings (Dewulf et al. 2009; Lewicki et al. 2003). Broadly speaking, frames can be described as the 'windows' through which



people view the world, with different individuals giving more weight to some aspects than other people, or assigning a different meaning to particular events. Framing is the process in which frames are created; it often takes place in interaction with others, for example in a conflict situation. Emotions play an important role here, although they are not infrequently ignored in studies of framing (Buijs & Lawrence 2013; Verhoeven & Duyvendak 2015; Verhoeven & Metze 2018). This study investigated which frames could be identified in the three case studies in relation to the following aspects of the controversies: 1. the identity of the stakeholders; 2. the issue; 3. the process; and 4. the relationships with other stakeholders and the role played by argumentation and emotions.

Framing also has a pronounced persuasive element: particularly in conflict situations, people often try to persuade others to see the situation in the same way as they themselves do. We are concerned here with the stories that people tell about the conflict and the different factors that play a role in this. To gain a good impression of this aspect, elements of the narrative approach were also used in this study (Merkus et al. 2014).

## 5.2 Answering the research question

### 5.2.1 Conclusions about differences between the cases

Case studies were selected for the study which differed from each other on relevant factors. We sought to ascertain whether the factors cited above did indeed influence the course of the controversies in those case studies. Table S.1 summarises some of the differences and correspondences between the case studies.

Table S.1

Comparison of the case studies

	Heathland corridor (Hoorneboeg - Goois Natuurreservaat)	Solar farm (Finsterwolde)	Energy park (Rijnenburg & Reijerscop)
Who was the initiator?	public body	citizen advocates as initiator or ‘presenter of an opportunity’	citizen advocates as (co-)initiators, limited acceptance by the community
Were conflicting missions discussed?	biodiversity vs. climate	climate vs. landscape	climate vs. housing need
Was there a public participation procedure, and how was it assessed?	initially no public participation procedure; positive view on ultimate procedure	no formal public participation procedure	immediate public participation procedure, with partially negative experiences

A first finding is that the role played by ‘advocates’ were indeed an important factor in creating the dynamic of the sustainability controversies. Advocates were the initiators in

two of the case studies, but not in the third. When looking at a controversy, there is a tendency to think of the opponents, but in the case of controversies involving citizens, the advocates (proponents) are at least as interesting. They may be the initiators of a project or people who joined in a policy initiative from the start, but it is also possible that citizens only develop into advocates in response to statements or actions by opponents. Although there are always people who are in favour of plans to increase sustainability, they are not always open about this. If advocates do not actively organise themselves and also have no direct stake in the plans, the chance of conflict is much reduced. The role of initiator is also the subject of much debate. Citizens sometimes do not see themselves as initiators but are regarded as such by the community (like the farmer in the village of Finsterwolde who described himself as someone who merely presented an opportunity). Citizens sometimes do unite explicitly around a civic initiative, but are not accepted because they themselves live just outside the area which is the focus of the sustainability plans (such as the Rijn Energie energy park initiative in Utrecht).

Second, the specific focus of the sustainability project – energy generation in two of our case studies, restoring biodiversity in the third – also determines a large part of the dynamic, though many other factors of equal importance are involved. Conflicts about projects to improve sustainability demand a ‘broad conversation’. These kinds of conflicts cannot be resolved by simply providing more and clearer explanations of the substance of the plans. Stakeholders engaged in robust debate about the societal challenges underlying specific projects, and not just in the conflict about restoring biodiversity, as earlier research has suggested (Arts et al. 2018; Buijs 2009a; Buijs et al. 2011; 2017; Langbroek & Vanclay 2012; Wallquist et al. 2012; Wolsink 2007). Research on conflicts surrounding renewable energy have focused mainly on the interests and implementation issues around the sustainability project. In this study the sustainability projects in all three case studies were weighed against different missions: the desire to maintain natural assets and the need for large-scale housing development. The debate also ranged over all kinds of things which had little to do with either the sustainability project or the interests and implementation issues. The debate in these three case studies was just as much about roles and identities, relationships that had developed over time, disruptive argumentation, obnoxious behaviour and the relationship between citizens and government.

Third, our study found that a formal participation procedure can indeed contribute to an outcome that is acceptable to all stakeholders, though certainly does not guarantee it (see § 5.2.2). Good conflict management is a discipline all on its own, which can only be successful if certain conditions are met. The Hoorneboeg heathland corridor and Rijnenburg & Reijerscop energy park case studies provided a good opportunity for comparison, because they had the same process supervisor acting on the basis of the same principles. Both conflicts became heated, but in the case of the Hoorneboeg project it proved possible to calm emotions and reach a compromise. This was not the case in the Rijnenburg & Reijerscop energy park project, which proved to be much more complex, with a greater number of stakeholders, including civic initiatives and commercial companies. The situation was exacerbated by the fact that the project supervisor did not have the power to oversee the

entire project; the transitions between different discussion levels, in particular, was a cause of great irritation. The goals of the participation procedure (e.g. how much energy needed to be generated) and the frames (e.g. what would be done with the scenarios developed) were also much less clear than in the Hoorneboeg case study.

### S.2.2 Factors in escalation and de-escalation

Escalation occurred in all three case studies at a certain point, with Hoorneboeg being the only project where the situation de-escalated again later. In conflict management research, escalation refers to the process whereby conflicts become more intense as time passes, while de-escalation is the reverse process (Glasl 1982). A good deal is known about the stages in that process; Glasl (1982) describes it using the metaphor of a ladder, with each rung higher leading to exacerbation and each rung lower being a step in the right direction. What can we say based on our study about the factors that play a role in the escalation and de-escalation of controversies between citizens around sustainability projects?

We cannot answer this question without also looking at the outcome of the controversy and the consequences for stakeholders. The de-escalation in the Hoorneboeg case made it possible to reach a consensus and meant that there were no deeply negative consequences for those directly involved. Things were very different in the other two case studies: this was symbolically illustrated in the Finsterwolde project by the collapse of the social club, and in the Rijnenburg & Reijerscop project by the cancellation of a community party. The broken friendships left particularly deep scars in Finsterwolde, even though most villagers were no longer keeping track of the solar farm project.

In essence, the differences of opinion led to controversies in all three case studies because stakeholders *adopted diametrically opposing interests and opinions about societal missions*, and were unwilling to deviate from them.<sup>1</sup> Interests and different opinions are sometimes difficult to separate, and this can make the discussion more difficult. However, much more was also happening in the margins here (see table S.2). Stakeholders *cast doubt on the roles of others* (Who is the initiator here? Who has the right to interpret opposing voices?) and *dredged up old stories about distorted relations* in the region and linked these to parties in the current controversy. This made relations even more fraught. Further irritation then arose in the interaction because many *stakeholders felt that those with opposing views were using ill-informed or opportunistic arguments*, and were moreover behaving *in an uncivil and disrespectful way* ('unhindered by any knowledge of what they are talking about, they try every trick in the book to get their own way', as a stakeholder in one of the case studies put it). Sometimes acute irritation masks a *deeper frustration*, for example based on earlier bad experiences with institutions, or concerning the position of power held by some of the actors. During the process this caused the irritation to shift away from the 'substance' of the plans to the attitudes of other stakeholders (a familiar phenomenon in conflict research; see also Glasl 1982). There were also a number of 'external' factors which stoked the fire further, such as *media which made the divisions much worse* by referring to a 'fractured' or 'split' community. *National politicians and opinion-formers sometimes also helped one of the camps by providing new arguments*, or helped them reinforce an argument.

Table S.2

Factors per case study which contribute to escalation

	Hoorneboeg	Finsterwolde	Rijnenburg & Reijerscop
What stories did stakeholders tell about strained relations in the area?	*	landowners vs. farmworkers; established residents vs. incomers	people to the east vs. people to the west of the Amsterdam-Rhine Canal people inside vs. people outside the polder residents of Rijnenburg vs. residents of Reijerscop
What role did argumentation and emotion play? Was there understanding?	irritation about argumentation understanding for emotions	irritation about argumentation accusations of uncivil behaviour by others	irritation about argumentation less pronounced role for emotions
What influence did local or national politics and media have?	compromise adjusted following reports and parliamentary debate	tensions heightened by reports about polarisation	difficulty being heard by government leave politics to the politicians

\* The realisation that such stories are important in the course of the case only dawned when studying the second case

As regards de-escalation, we need to look at specific *strategies for ‘coming closer together’* and at methods for keeping factors which can lead to escalation manageable. This is a discipline all on its own (see e.g. Cuppen 2018; Laws & Forester 2015; Verhoeven & Metze 2018; Verloo 2015; Wolf & Van Dooren 2017). The contribution of this study was to identify which factors are of specific importance in conflicts between citizens about sustainability plans in the living environment. In the Hoorneboeg case, it proved possible to achieve a rapprochement by *restoring personal contact, allowing space for emotions and challenging each other in a familiar setting to exhibit ‘civil behaviour’* (see e.g. Dekker 2009; Kopecký & Mudde 2005)). Both proponents and opponents *called on the government to take control and help with mediation* (*‘We’re too small here [...] we can’t do this on our own’, as an opponent of the Finsterwolde solar farm put it in a call for mediation from the local authority*), and to *put in place the conditions to reduce the risk of escalation*. Citizens in these case studies were looking for an *accessible and responsive government*, with policymakers who dropped by for a cup of coffee, who took their opinions seriously and who ‘marked time’ when necessary. They wanted a guarantee of *a degree of influence over things which affected them personally*, but above all wanted to *know clearly where they could and could not participate in the discussion*. A participation procedure without clear goals (e.g.: How much energy needs to be generated as a minimum?) and frameworks (e.g.: Are scenarios without wind turbines acceptable?) has a much greater failure risk. They also wanted to see that *political questions were answered decisively* by the local council and the

Municipal Executive; the current situation was that answers were often too long in coming, resulting in continuing frustration.

### 5.3 Conclusions and discussion

In this section we reflect on ways of dealing with factors which are not related to the direct substance of local sustainability plans, and what we have now learned about conflicts between groups of citizens that we did not know from research on conflicts between citizens and public bodies or commercial companies. We then discuss a number of lessons for policy that can be drawn from this study. We end by looking at the question of what we can learn from a constructivist approach and suggest a number of ideas for further research. This concluding section is not only based on the information collected in the three case studies; whilst drafting the conclusions, we also organised a focus group of six people who work as mediators or process supervisors in conflict situations such as those described here. The reason for doing this was twofold: to investigate whether participants could suggest supplementary ideas or case studies, and to ascertain whether they recognised a number of key findings based on their own experiences. The latter proved to be clearly the case. Their individual input and the group discussion also produced additional points of view.

#### 5.3.1 A difficult and broad discussion about spatial planning

Those involved as mediators in conflicts of this nature find it difficult to conduct a ‘broad discussion’ (see § 5.2.1) and at the same time to maintain the focus that is needed in order to reach a conclusion. Discussion about values, emotions and major societal challenges is often needed, even though this appears to divert attention from the discussion about the actual plans. The key, according to the focus group, is to determine to what extent broadening or ‘personalising’ the issues is useful in the light of an ongoing discussion. There is a perception that values, lofty goals and emotions are sometimes used as strategic tools by participants. Citizens sometimes refer to dominant societal values, such as the need for greater sustainability, in order to ‘reinforce their own perspective’, or ‘to avoid a discussion about the substance’. This also emerged during the interviews. Some believe that emotions are at times used ‘strategically’ (‘It becomes a problem if your voice is heard mainly when you’re angry’, as it was put in the focus group). In the participants’ view, the question should not be so much about whether such an argument has been ‘brought to bear’, but whether it is a valid point. In the participants’ experience, it is then a matter of ‘listening’, ‘naming’ and ‘questioning’, and that is something very different from ‘agreeing’, ‘rewarding’ and ‘acknowledging’. It is then vital to translate these kinds of points into specific actions: what is needed in order to find a way through?

#### 5.3.2 Be sensitive to different levels of authority within communities

Much of the dynamic of the controversies studied here is more comparable than we had originally thought to previously studied conflicts between citizens and commercial companies or public bodies (see § 1.2), in the sense that we also find power imbalances, different

levels of authority and an ‘expert/layperson dynamic’ in relations between citizens. However, the big difference is that conflicts between citizens always take place in the context of a local community.

It was not only policymakers and managers who labelled resistance on the part of citizens as irrational and emotionally driven nimbyism’ (Arts et al. 2018; Beukema-Siebenga et al. 1998; Buijs et al. 2011; Van Os et al. 2014; Pesch et al. 2017; Roth et al. 2006; Wolsink 2007); citizens also accused each other of being badly informed, opportunistic and uncivil in the interaction. They also explicitly used the term ‘NIMBY’. Those we spoke to did however often understand the interests of others. Some proponents of the plans under discussion even said they might have been ‘against’ if the projects had been planned ‘in their own back yard’. This may be an indication that the NIMBY debate is evolving in a broader sense. The ‘expert/layperson’ dynamic was also found to be just as prevalent in conflicts between citizens as in those between citizens and commercial companies or public bodies (Brunsting et al. 2011; Rasch & Köhne 2017; Terwel et al. 2012; Wolsink 2007). This was sometimes related to the fact that certain citizen groups had fairly close relations with a public body with a vested interest. At the same time, however, most groups of citizens, whether they were for or against the sustainability plans, sought to gather knowledge and display it (a phenomenon also recognised in studies such as those by Rasch & Köhne 2017; Terwel et al. 2012). This manifested itself, for example, in the way they stressed during the interviews that there were many people in their own ranks with relevant expertise, for example based on their professional lives (lawyers, ecologists, public authority policymakers, etc.).

It also proved to be incorrect to assume that only public bodies are advocates of the great values, goals and missions: citizens themselves also advocate these things. Whether they do so for instrumental reasons is of course another question (see § 5.3.1). Where societal missions, such as promoting biodiversity, were questioned, this was not because people did not support those missions or found them too abstract; it was more that they weighed them against other missions and challenges (see § 5.3.1). As stated, a discussion took place in all three case studies about the goals, and even in a context of a weighing of different societal challenges.

Finally, we found that citizens also debated procedural issues among themselves. It is not just public bodies that are familiar with and formulate procedures (Brunsting et al. 2011; Ganzevles et al. 2015; Van Os et al. 2014; Rasch & Köhne 2017; Wolsink 2007): so do citizens. This does not so much mean formal procedures, rather the steps that certain citizens have taken. In addition, of course, citizens can also have different ideas about the procedures followed by public bodies, and that can also be a source of conflict.

Does this mean that in reality, conflicts among citizens and between citizens and public bodies follow virtually the same course? That would be too simplistic. Ultimately, the relationships between citizens are different in several ways from those that citizens have with public officials or corporate project managers. One important difference is that conflicts between residents of a village or neighbourhood play out in the context of a particular community. People are in principle equal members of that community, although as stated,



in reality all kinds of power imbalances and different levels of authority play a role. They do however meet each other in the street and in the shop, they have sometimes known each other since nursery school, and sometimes have mutual connections through family or friends. As a result, the consequences of controversies between citizens sometimes appear to be more personal than in controversies between citizens and public bodies.

### S.3.3 Recommendations for policy

A number of recommendations emerge from this study for the thinking about a broader approach to spatial planning issues and the continued development of the role assigned to citizens in the new planning system.

#### A broad approach to spatial planning issues

The first message for government departments such as the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, the Ministry of Infrastructure and Water Management and the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality is that plans in relation to sustainability projects need to be viewed in conjunction with other societal challenges such as the need for sufficient housing and an attractive landscape. In each case study, the stakeholders talked about the need to make judgments. The findings of this study dovetail with recent recommendations by the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL) (Van Dam et al. 2019), the Council for the Environment and Infrastructure (Rli 2019) and government architects (College van Rijksadviseurs 2018).

The environmental visions that need to be developed at different administrative levels offer good opportunities for an integrated approach. Other instruments, such as the Regional Energy Strategies (RES), the municipal Visions on Heat Transitions or the provincial Nature Management Plans, all currently begin from a single discipline. Each of the sustainability projects in this study similarly stemmed from a single policy domain. The term ‘energy park’ is illustrative here: a landscape area imagined from the single policy theme of ‘energy’. It was clear in the other case studies, too, that there was sometimes a lack of ‘integrated weighing’ of different interests, and if this did happen, the residents involved often knew nothing of it.

#### ‘Don’t ignore the citizen’ still applies

In an essay reflecting on the role of the citizen in the new Environment and Planning Act (Omgevingswet) (Van den Broek et al. 2016; see also Steenbekkers et al. 2020), a number of conditions were formulated which it was suggested government planners should follow. This study shows that there are still points to be addressed in all these dimensions. The conditions formulated were: 1. good communication; 2. good antennae for picking up what citizens want; and 3. an awareness that too much can also be asked of citizens. Those conditions assume even greater importance in situations where citizens are divided about initiatives in their own residential setting. The first condition – good communication – is more difficult to fulfil, especially where there are intricate conflicts. As stated, political

clarity and clear frameworks are very important. Conflicts between citizens can persist for longer if administrators and elected representatives cannot agree on important political choices. The same applies for setting clear frameworks: as long as citizens are not clear about where they can participate in decision-making and which goals and principles are *not* up for discussion, participation is particularly complicated.

As regards the second condition, the antennae need to be even more precisely attuned to picking up opposing voices. This applies in the first place for local and regional authorities, but also for the overarching role of central government. With a view to fulfilling its system responsibility, it is important that the government develops antennae to pick up the noise generated in communities when transitions are set in motion. The implementation process for the Environment and Planning Act could offer opportunities for this; in addition to ‘pioneer projects’ (I&W 2016), attention could also be given to conflicts. Monitoring of the Regional Energy Strategies (RES) has recently already shown that public participation is factored in only fairly late in the process (Matthijsen et al. 2020). It is plausible that this could lead to conflicts in a number of cases, especially as visible interventions begin to be implemented. Concerns were also expressed about this in the focus group.

As for the third condition, the stress generated by conflicts within the community increases the risk of citizens becoming overburdened. We know from earlier research that there are limits to how much citizens can cope with (see e.g. Van Bochove et al. 2014; Kampen et al. 2013), and that the ideas underpinning a ‘participation society’ are not attainable for everyone (Movisie 2017). This study shows that active citizens, too, can disagree vehemently and can become overstressed in the ensuing interaction. This is an important caveat to a policy vision in which more and more is expected of citizens.

This latter point was also underlined in the focus group. One participant opined that it is a risk to place too much process responsibility at the door of initiators, which is one of the basic principles of the Environment and Planning Act. Another participant said they would prefer to see an ‘independent and objective process’, organised by the public authority, ‘so that everyone is able to accept the outcomes’. A reflection on the role of public control thus also requires a reflection on the role that public authorities assign to citizen initiatives. Major societal projects such as the energy transition carry great expectations regarding participation and local ownership, as illustrated by this quote from a letter to Parliament from the Minister of Economic Affairs and Climate Policy, Eric Wiebes (2018):

*Participation by citizens in sustainable energy projects in their immediate setting can contribute to increasing the involvement of citizens and the level of public support for the energy transition. Ownership and local cooperation will ensure that citizens, both individually and collectively, will exercise control over their own energy management and thus be able to contribute to the energy transition as a whole.*

Based on this study, it would be sensible to apply some nuance to this expectation. The role of initiators (see § S.2.1) was regularly questioned. When the initiative comes from citizens, this does not automatically lead to community involvement and support, though there are of course instances where this does happen. Initiators are not always seen as

belonging to a specific community. For example, if they themselves live outside the immediate vicinity or are part of a population group with which a community has a history of tensions, they may not always be accepted. Even if they are, they can still attract much criticism, for example because of their approach and behaviour within the community. Also, given the calls cited above for the government to play a clear role, citizen participation cannot be said to be a panacea.

#### 5.3.4 Should we be worried about conflicts?

The answer to the question of how troubling these kinds of conflicts are overall is by definition normative and depends greatly on the lens through which they are viewed. A lot of research regards conflicts as ‘hurdles to be overcome’ in a transition process. These studies often end with recommendations on how to prevent conflicts or resolve them rapidly, in order not to slow down the necessary transition (e.g. Brunsting et al. 2011; Langbroek & Vanclay 2012; Van Os et al. 2014; Rasch & Köhne 2017). Other research emphasises the intrinsic value of conflicts, arguing that conflicts can contribute to local democracy and to the development of new insights and action perspectives, and can challenge new groups to participate in the discussion (see e.g. Cuppen 2018). Recommendations in this type of research are focused less on ‘prevention and cure’ and more on ‘learning’. This study builds on that last sentiment, though with the caveat that conflicts can also cause a lot of hurt. So, whilst it is good to learn what benefits conflicts can bring, it is also important to learn how to avoid unnecessary hurt by devoting more attention to good procedures, frameworks and agreements. Avoiding conflicts altogether is probably both impossible and undesirable.

We can also view the question of whether these types of conflicts are worrying from a slightly broader perspective. The conflicts in this study arose in a period when the number of demonstrations in the Netherlands appeared to be growing rapidly, including on issues not related to sustainability (at least in Amsterdam; see Den Ridder et al. 2019a). While we were holding the interviews, farmers, construction workers, teachers, care workers, climate activists and anti-racism activists all made their voices heard on the ‘national field of protest’ (Wynia 2019). The coronavirus crisis broke that trend in 2020, but even that year saw demonstrations against the measures taken by the government and the setting up of Covid-denial action groups. The sense of community spirit that many felt at the start of the coronavirus crisis (Miltenburg & Schaper 2020) appeared to have given way a few months later to tensions between groups who were pointing the finger at each other, for example with accusations of failing to comply with the rules (Schaper & Wagemans 2021, forthcoming). Protest thus turns out to be a highly volatile phenomenon. All in all, we can tentatively conclude that this is a time in which people organise themselves fairly rapidly in order to express their criticism of others. They often do this outside the regular consultation fora, as has been noted by several commentators (e.g. Wynia 2019).

The conflicts studied here can thus teach us something about a broader trend in which people are increasingly coming together to air their grievances. That trend was difficult to explain, given that the overall mood in the Netherlands was fairly positive (Den Ridder et

al. 2019a). Commentators in a variety of media pointed to the ‘bankruptcy of the polder model’ (Wynia 2019) – the once-famed Dutch social and economic model built on consensus – to the discontent about slow decision-making (Oomen 2019), and to the activation of latent opposing voices from right-wing conservative quarters (Hermetet 2019). Political scientists referred to the notion of ‘relative deprivation’ (e.g. Power et al. 2020): the anger and frustration that people may feel if they believe that others are better off than they are themselves. People in general can then have the idea that things are going reasonably well with the country, but that they are not sharing in the benefits of that. What this study adds to and underlines in these kinds of findings is that such frustrations can also be a local phenomenon. This can easily remain under the radar if we adopt a ‘helicopter’ perspective, using concepts such as the ‘mood in the country’ and the relative deprivation between population groups.

It would be a misconception to think that protests and conflicts are nothing more than incidents. We already knew from earlier research that local frustrations can build up over time (Langbroek & Vanclay 2012; Rasch & Köhne 2017; Terwel et al. 2012; Verhoeven 2009). The announcement of plans to drive up sustainability can spark off a conflict, but it would seem that in many cases they prove to be the proverbial straw that breaks the camel’s back. People in our case studies were not only angry about the proposals to create a heathland corridor, the solar panels or the wind farms, but also about the pig sheds which had been an eyesore for years, the plans to allow prostitution and the reception of asylum-seekers, the plan to cut down trees to allow widening of the motorway or the redrawing of municipal boundaries which give people the feeling that the big city increasingly dictates everything that happens in their lives. This does not mean that we should always regard conflicts as worrying per se, but it does perhaps mean that we would do well to look more closely for sources of frustration than we often do at present. Given the many, often inter-related issues that are currently at play, it is not impossible that the trend of collective actions will continue in the coming years. This underlines the need to keep attention focused on these kinds of developments.

### 5.3.5 The contribution from constructivist research

Constructivist case study research has a specific quality that provides an insight into – as its name suggests – how people construct meaning in their approach to controversies, because it focuses on how people themselves shape their lives in interaction with the context in which they live. By paying close attention to stakeholders’ perceptions of the process in which they are involved, and listening to the stories they tell about them, we developed a picture of the local reality in which opinions are formed and distilled. The latter is particularly important given the development observed in polarisation research of looking not just at the themes on which people disagree, but also at the feelings they have about people who think differently from them. This is also referred to as ‘affective polarisation’, which exists alongside ‘ideological’ polarisation (Iyengar et al. 2012). Iyengar et al. show, for example, that although us Republicans and Democrats have not diverged much in their views in recent decades, they still have much more negative perceptions of each other

today than in the past. To really understand how feelings, emotions and other sentiments play a role in controversies, it is crucial to look at perceptions and stories: in short, at the assigning of meaning.

This type of case study research makes it possible to look at developments over a longer period in a manageable setting. There was observable movement in several respects in all the case studies, whether in the form of escalation and de-escalation, or the interaction between local and national actors. A combination of interviews and analysis of specific documents means it is quite possible to look back over a period of time.

Moreover, constructivist case studies make it much easier to portray developments in local communities. Although this study only gave voice to those directly involved, by studying interviews and supplementary documents we still obtained some impression of the rest of the community. This approach also confirms the picture presented in a lot of opinion research, that the most vociferous groups are relatively small (see e.g. Mensink & Miltenburg 2018 on polarisation in the refugee debate). The impact affects a much wider group, however, for example due to media reporting and negative perceptions.

### 5.3.6 Ideas for follow-up research

This study offers pointers for new topics in ongoing survey research, such as the Energy Transition Survey (Verkenning Energietransitie) (see e.g. Scholte et al. 2020). Examples might include questions about conflicts, both between citizens and public bodies and between different groups of citizens. A broader point is that many of the questions currently do not stray far from the ‘substance’ of the climate debate, whereas other factors could well play an equally big if not bigger role.

There is also ample scope for other qualitative research which places the debate about climate conflicts in a wider context. A first example might be multiple-case designs, in which climate conflicts are weighed against conflicts concerning very different themes, such as migration, Black Piet, the Oostvaardersplassen rewilding project, etc.

It would also be worthwhile looking more broadly at the urban/rural dynamic when considering land use issues and the controversies that surround them. Of our three case studies, only one had a slightly more urban context, and even there the proposed sustainability project was planned in one of the few agricultural areas on the edge of the city. The fact that sustainable energy, biodiversity, housing and landscape all need space means that the focus is often on rural areas. But sustainability transitions are of course also taking place in cities – think of the drive for more sustainable housing, solar panels on flat roofs, more green landscaping in the streets, etc. – but these often have a less visible impact on the public space. Future research could for example build on broader debates about farmers’ protests, the despoiling of the public space, the relationship between nature and agriculture, etc. Here, too, an approach based on assigning meaning is important.

A final way of placing this study in a broader perspective is to link it to debates about climate adaptation (see also: Mensink 2020). The solar farm and energy park case studies fit in with what is sometimes called ‘climate mitigation’: measures intended to moderate the speed or extent of climate change. Climate adaptation is another way of looking at climate

change: the focus is on how society is able to adapt to the changing climate. As a corollary to this study, it would be interesting to look at comparative case studies, for example, focusing on the specific local context in which the impact of climate change occurs. It would be even more interesting if such a study devoted attention both to climate mitigation and climate adaptation. An example might be a comparison of case studies where wind turbines are installed at locations where the effects of climate change are having relatively little impact, and at other locations where precisely the reverse is true. It is quite plausible that this is increasingly a factor in local conflicts.

The importance of this study is not limited to questions about sustainability or the configuration of the public space. There are many societal issues in which the perspective of local conflicts could be a useful addition. Starting in 2021, the Netherlands Institute for Social Research (SCP) will be studying a number of topics of this kind (SCP 2020). Whether the focus is on the societal impact of coronavirus, the growing diversity of the population, the perception that a large swathe of the population has no influence on decision-making, or the increasing internationalisation of society, there are many factors which can give rise to divisions (just as they can give rise to many new connections). These divisions can occur across the whole of society, but also in smaller communities, in villages and neighbourhoods. The lens through which this study is focused offers the prospect of ensuring in a broader sense, too, that we maintain a good awareness of the role of local conflicts in a number of the big issues coming down the track in the years ahead. We can learn a great deal from the perceptions, norms and values that people hold, the stories they tell, the issues they debate, the arguments they put forward and the emotions they feel.

## Note

- 1 Specific factors are written in italics in each case.



## Literatuur

- Aa, Edwin van der (2019). Kabinet gaat ontbossing aanpakken. In: *Algemeen Dagblad*, 17 april 2019.
- Arts, Irma, Arjen E. Buijs en Gerard Verschoor (2018). Regimes of justification: competing arguments and the construction of legitimacy in Dutch nature conservation practices. In: *Journal of Environmental Planning Management & Computer*, jg. 61, nr. 5-6, p. 1070-1084.
- Aukes, Ewert Johannes, Lotte E. Bontje en Jill H. Slinger (2020). *Narrative and Frame Analysis: Disentangling and Refining Two Close Relatives by Means of a Large Infrastructural Technology Case*. Paper presented at the Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research.
- b&w Gemeente Utrecht (2019). *Energielandschap Rijnenburg en Reijerscop. Brief van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Benford, Robert D. en David A. Snow (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 26, nr. 1, p. 611-639.
- Beukema-Siebenga, H.J., J.C.T. Alles, J. Revier en M. Wolsink (1998). *Vechten tegen windmolens*. Groningen/Harlingen: Andragologisch Instituut rug/Waddenvereniging.
- Bochove, M. van, E. Tonkens en L. Verplanke (2014). *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Den Haag/Amsterdam: Platform 31/Universiteit van Amsterdam.
- Broek, Andries van den, Anja Steenbekkers, Pepijn van Houwelingen en Kim Putters (2016). *Niet buiten de burger rekenen!* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brunsting, Suzanne, Marjolein de Best-Waldhober, C.F.J. Feenstra en Tom Mikunda (2011). Stakeholder participation practices and onshore ccs: lessons from the Dutch ccs case Barendrecht. In: *Energy Procedia*, jg. 4, nr. 0, p. 6376-6383 (dx.doi.org/10.1016/j.egypro.2011.02.655).
- Brunt, Lodewijk (1974). *Stedeling op het platteland: een antropologisch onderzoek naar de verhoudingen tussen autochtonen en nieuwkomers in Stroomkerken*. Meppel: Boom.
- Bryman, Alan (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buijs, A.E. (2009a). Protest door verbondenheid: de draagvlakmatrix als denkmodel om maatschappelijk protest te begrijpen. In: B.H.M. Elands en E. Turnhout (red.), *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid* (p. 15-23). Wageningen: Wageningen University & Research.
- Buijs, Arjen (2009b). Lay people's images of nature: Comprehensive frameworks of values, beliefs, and value orientations. In: *Society and Natural Resources*, jg. 22, nr. 5, p. 417-432.
- Buijs, Arjen en Anna Lawrence (2013). Emotional conflicts in rational forestry: towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts. In: *Forest Policy and Economics*, jg. 33, p. 104-111.
- Buijs, Arjen, Josine Donders en Rosalie van Dam (2017). *Ervaringen met burgerparticipatie bij Staatsbosbeheer: leren van twee casestudy's*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Buijs, A.E., F. Langers, T.J.M. Mattijssen en I.E. Salverda (2012). *Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie*. Wageningen: Alterra, Wageningen-ur.
- Buijs, Arjen E., Bas J.M. Arts, Birgit H.M. Elands en Jaap Lengkeek (2011). Beyond environmental frames: the social representation and cultural resonance of nature in conflicts over a Dutch woodland. In: *Geoforum*, jg. 42, nr. 3, p. 329-341.
- College van Rijksadviseurs (2018). *Panorama Nederland. Rijk, hechter, schoner*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Cuppen, Eefje (2018). The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects. In: *Energy Research & Social Science*, jg. 38, p. 28-32.
- Dam, Frank van, Leo Pols en Hans Elzenga (2019). *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Dekker, Paul (2009). Civicness: From civil society to civic services? In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 20, nr. 3, p. 220-238.
- Dekker, P. (2017). Maatschappelijk onbehagen en burgerlijke boosheid. In: *Bestuurskunde*, jg. 26, nr. 4, p. 7-17.
- Dekker, P. en J. de Hart (2009). *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, Paul en Josje den Ridder (2011). *Burgerperspectieven 2011/3. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, Paul en Josje den Ridder (2019). *Burgerperspectieven 2019|1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, Paul en Pepijn van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017|4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dewulf, Art, Barbara Gray, Linda Putnam, Roy Lewicki, Noelle Aarts, Rene Bouwen en Cees van Woerkum (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. In: *Human Relations*, jg. 62, nr. 2, p. 155-193.
- Dinther, Mac van (2019). Natuurmonumenten na peiling onder leden: minder bomen kappen. In: *de Volkskrant*, 3 juli 2019.
- Dueholm Rasch, Elisabet en Michiel Köhne (2017). Practices and imaginations of energy justice in transition. A case study of the Noordoostpolder, the Netherlands. In: *Energy Policy*, jg. 107, p. 607-614.
- Enneüs (2019). *Draagvlakonderzoek Zonneweide Finsterwolde, Gemeente Oldambt*. Groningen: Enneüs.
- Evers, David, Pia Nabielek en Joost Tennekes (2019). *Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Flam, Helena (2015). Introduction: Methods of exploring emotions. In: Helena Flam en Jochen Kleres (red.), *Methods of exploring emotions* (p. 21-42). London/New York: Routledge.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganzevles, Jurgen, Lotte Asveld en Patricia Osseweijer (2015). Extending bioenergy towards smart biomass use. Issues of social acceptance at Park Cuijk, The Netherlands. In: *Energy, sustainability and society*, jg. 5, nr. 1, p. 1-12 ([dx.doi.org/10.1186/s13705-015-0053-9](https://doi.org/10.1186/s13705-015-0053-9)).
- Gemeente Utrecht (2018). *Rijnenburg en Reierscop. Terugkoppeling bijeenkomsten*. Geraadpleegd 4 september 2020 via <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/duurzame-energie-in-rijnenburg-en-reierscop/wat-is-er-gedaan/terugkoppeling-bijeenkomsten/>.
- Gemeenteraad Utrecht (2016). *Motie Bouwpauze in Rijnenburg*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- George, Alexander L. en Andrew Bennett (1997). *Case studies and theory development in the social sciences*. Boston: MIT Press.
- Glasl, Friedrich (1982). The process of conflict escalation and roles of third parties. In: G.B.J. Bomers en R.B. Peterson (red.), *Conflict management and industrial relations* (p. 119-140). Dordrecht: Springer.
- Gray, Barbara (2003). Framing of environmental disputes. In: Roy Lewicki, Barbara Gray en Michael Elliott (red.), *Making sense of intractable environmental conflicts. Concepts and cases*. Washington/Covelo/London: Island Press.
- Gustafsson, Karl en Linus Hagström (2018). What is the point? Teaching graduate students how to construct political science research puzzles. In: *European Political Science*, jg. 17, nr. 4, p. 634-648.
- Hajer, Maarten (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hazelzet, Edith (2019). Zware kritiek van oud-directeur Staatsbosbeheer op houtkap. In: *Nieuwsblad De Kaap*, 31 januari 2019.
- Heijmans, Toine (2019). Nu een aantal Drentenaren is aangemerkt als 'windmolenterrorist' worden ze eindelijk gehoord door de overheid. In: *de Volkskrant*, 27 maart 2019.
- Hermenet, Coen (2019). Springvloed in demonstratieland. In: *Reformatisch Dagblad*, 9 november 2019.
- Hochschild, Arlie Russell (1979). Emotion work, feeling rules, and social structure. In: *American journal of sociology*, jg. 85, nr. 3, p. 551-575.

- Hochschild, A.R. (1985). The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling. In: *Symbolic interaction* jg. 8, nr. 2.
- Hufen, J.A.M. en J.F.M. Koppenjan (2015). Local renewable energy cooperatives: revolution in disguise? In: *Energy, sustainability and society*, jg. 5, nr. 1, p. 1-14.
- I&W (2016). *Pionieren met de Omgevingswet. Houd het eenvoudig, maak het beter*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Iyengar, Shanto, Gaurav Sood en Yphtach Lelkes (2012). Affect, Not Ideology. A Social Identity Perspective on Polarization. In: *Public opinion quarterly*, jg. 76, nr. 3, p. 405-431.
- Jalan, Ishan (2015). Researching dark emotions: eliciting stories of envy. In: Helena Flam en Jochen Kleres (red.), *Methods of Exploring Emotions* (p. 101-109). London/New York: Routledge.
- Kampen, Thomas, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (2013). *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Keuken, Teun van de (2019). Ecologen, laat die bomen staan! In: *de Volkskrant*, 31 maart 2019.
- Kopecký, Petr en Cas Mudde (red.) (2005). *Uncivil society? Contentious politics in post-communist Europe*. London/New York: Routledge.
- Kullberg, Jeanet (2019). Het Nederlandse landschap en Nederlandse identiteit. In: Sjoerd Beugelsdijk, Joep de Hart, Pepijn van Houwelingen en Maroesjka Versantvoort (red.), *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Laan, Mannus van der (2019). Zonnepanelenpark splijt Finsterwolde. In: *Dagblad van het Noorden*, 4 mei 2019.
- Langbroek, Martijn en Frank Vanclay (2012). Learning from the social impacts associated with initiating a windfarm near the former island of Urk, The Netherlands. In: *Impact Assessment and Project Appraisal*, jg. 30, nr. 3, p. 167-178 (dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.706943).
- Latour, B. (2005). From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public. In: B. Latour en P. Weibel (red.), *Making Things Public: Atmospheres of Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Laws, David en John Forester (2015). *Conflict, improvisation, governance: Street level practices for urban democracy*. London/New York: Routledge.
- Lewicki, Roy, Barbara Gray en Michael Elliott (2003). *Making sense of intractable environmental conflicts: Concepts and cases*. Washington D.C.: Island Press.
- Matthijssen, Jan, Anastasia Chranioti, Martine Uytterlinde, Marloes Dignum, Joost Tennekes, Anton Van Hoorn en Hans Eerens (2020). *Regional Energie Strategieën. Een tussentijdse analyse*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mensink, Wouter (2018). *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de inspanningen van de civil society bij de komst van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mensink, Wouter (2020). 'Praten over het weer'. Sociaalwetenschappelijke en filosofische reflecties op persoonlijke ervaringen met klimaatverandering. In: *Sociologie*, jg. 2020, nr. 1, p. 132-150.
- Mensink, Wouter en Emily Miltenburg (2018). Eerder ambivalentie dan polarisatie over het vluchtelingen-vraagstuk. In: Jaco Dagevos, Arend Odé, Pascal Beckers en Karin De Vries (red.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Merkus, Sander, Jaap de Heer en Marcel Veenswijk (2014). Framing the zone: Political executives engaging in a narrative-framing contest during strategic decision-making. In: *Planning Practice & Research*, jg. 29, nr. 5, p. 569-584.
- Miltenburg, Emily en Joep Schaper (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Movisie (2017). *Participatiesamenleving anno 2017: volop kansen*. Geraadpleegd 24 juli 2018 via <https://www.movisie.nl/artikel/participatiesamenleving-anno-2017-volop-kansen>.
- NCTV (2019). *Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 50*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

- Newman, Janet (2012). Beyond the deliberative subject? Problems of theory, method and critique in the turn to emotion and affect. In: *Critical Policy Studies*, jg. 6, nr. 4, p. 465-479.
- Oomen, Eefje (2019). Het jaar van het spandoek. In: *Algemeen Dagblad*, 28 december 2019.
- Os, Herman W.A. van, Rien Herber en Bert Scholtens (2014). Not Under Our Back Yards? A case study of social acceptance of the Northern Netherlands ccs initiative. In: *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, jg. 30, p. 923-942 (dx.doi.org/10.1016/j.rser.2013.11.037).
- Pesch, Udo, Aad Correljé, Eefje Cuppen en Behnam Taebi (2017). Energy justice and controversies: Formal and informal assessment in energy projects. In: *Energy Policy*, jg. 109, oktober 2017, p. 825-834.
- Power, Séamus A., Thomas Madsen en Thomas A. Morton (2020). Relative deprivation and revolt: current and future directions. In: *Current Opinion in Psychology*, jg. 35, oktober 2020.
- Proka, Antonia, Derk Loorbach en Matthijs Hisschemöller (2018). Leading from the Niche: Insights from a strategic dialogue of renewable energy cooperatives in the Netherlands. In: *Sustainability*, jg. 10, nr. 11, p. 4106.
- Putnam, Robert D. en Lewis M. Feldstein (2004). *Better together: Restoring the American community*. New York/London/Toronto/Sydney: Simon and Schuster.
- Regterschot, Remco (2018). Emoties lopen hoog op in Drenthe: 'Wij zijn bezorgde burgers, geen terroristen'. In: *Trouw*, 15 september 2018.
- Rein, Martin en Donald Schön (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Ridder, Josje den, Emily Miltenburg, Willem Huijnk en Sosha van Rijnberk (2019a). *Burgerperspectieven 2019*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ridder, Josje den, Pepijn van Houwelingen, Sjoerd Kooiker en Paul Dekker (2019b). *Burgerperspectieven 2019*|2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rli (2019). *De som der delen. Verkenning samenvallende opgaven in de regio*. Den Haag: Raad voor leefomgeving en infrastructuur.
- Ross, Hildy S. en Marysia J. Lazinski (2014). Parent mediation empowers sibling conflict resolution. In: *Early Education and Development*, jg. 25, nr. 2, p. 259-275.
- Roth, D., J.F. Warner en M. Winnubst (2006). Ruimte voor water, ruimte voor dialoog? In: N. Aarts, R. During en P. van der Jagt (red.), *TE KOOP en andere ideeën over de inrichting van Nederland* (p. 217-224). Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum.
- rtv Utrecht (2020). *Tweede Kamer wil Utrecht dwingen tot woningbouw in polder Rijnenburg*. Geraadpleegd 21 december 2020 via <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/2120605/tweede-kamer-wil-utrecht-dwingen-tot-woningbouw-in-polder-rijenburg.html>.
- Santen, Hester van en Joris Kooiman (2018). Begin in het noorden niet over windmolens. In: *NRC Handelsblad*, 27 juli 2018.
- Scarantino, Andrea (2017). Do emotions cause actions, and if so how? In: *Emotion Review*, jg. 9, nr. 4, p. 326-334.
- Schaper, Joep en Fieke Wagemans (2021, nog te verschijnen). *Maatschappelijke samenhang. Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scholte, S., Y. de Kluizenaar, T. de Wilde, A. Steenbekkers en C. Carabain (2020). *Op weg naar aardgasvrij wonen. De energietransitie vanuit burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schreuer, Anna en Daniela Weismeier-Sammer (2010). *Energy cooperatives and local ownership in the field of renewable energy technologies: A literature review*. Vienna: wu Vienna University of Economics and Business.
- Scott, James C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Heaven: Yale University Press.
- SCP (2020). *Meerjarenplan SCP 2021-2025*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sluis, Ian (2018). De harde strijd van 'turbineterroristen'. In: *De Telegraaf*, 12 september 2018.
- Smaling, Adri (2016). Constructivisme in soorten. In: *Tijdschrift Kwalon*, jg. 15, nr. 1.

- Steenbekkers, Anja, Samantha Scholte, Wouter Mensink en Andries van den Broek (2020). Betrokkenheid van burgers in een veranderende beleidscontext. In: Arjen Buijs en Froukje Boonstra (red.), *Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid* (p. 123-134). Zeist: KNNV Uitgeverij.
- Terwel, Bart W., Emma ter Mors en Dancker D.L. Daamen (2012). It's not only about safety: Beliefs and attitudes of 811 local residents regarding a ccs project in Barendrecht. In: *International Journal of Greenhouse Gas Control*, jg. 9, p. 41-51 ([dx.doi.org/10.1016/j.ijggc.2012.02.017](https://doi.org/10.1016/j.ijggc.2012.02.017)).
- Timmer, Edwin (2020). Energietransitie verscheurt dorp: 'Zelfs de biljartclub is naar de bliksem'. In: *de Telegraaf*, 22 februari 2020.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Verhoeven, Imrat (2013). *Participeren gaat ook over wat de overheid niet goed uitkomt*. Geraadpleegd 21 februari 2018 via <https://www.socialevraagstukken.nl/participeren-gaat-ook-over-wat-de-overheid-niet-goed-uitkomt/>.
- Verhoeven, Imrat en Jan Willem Duyvendak (2015). Enter emotions. Appealing to anxiety and anger in a process of municipal amalgamation. In: *Critical Policy Studies*, jg. 10, nr. 4, p. 468-485.
- Verhoeven, I. en T. Metze (2018). Angst, woede en wantrouwen over gaswinning: Hoe Groningse politici emotioneel schakelen tussen burgers en Den Haag. In: Rene Gabriels, Sjaak Koenis en Tsjalling Swierstra (red.), *Het hart op de tong. Emoties in de politiek* (p. 63-82). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verloo, Nanke (2015). *Negotiating urban conflict: Conflicts as opportunity for urban democracy*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Walker, Charles A. (2015). Social constructionism and qualitative research. In: *Journal of Theory Construction and Testing*, jg. 19, nr. 2, p. 37.
- Wallquist, Lasse, Vivianne H.M. Visschers, Simone Dohle en Michael Siegrist (2012). The role of convictions and trust for public protest potential in the case of carbon dioxide capture and storage (ccs). In: *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, jg. 18, nr. 4, p. 919-932 ([dx.doi.org/10.1080/10807039.2012.688719](https://doi.org/10.1080/10807039.2012.688719)).
- Wettergren, Åsa (2015). How do we know what they feel. In: Helena Flam en Jochen Kleres (red.), *Methods of exploring emotions* (p. 115-124). London/New York: Routledge.
- Wiebes, Eric (2018). *Stimuleringsbeleid lokale hernieuwbare elektriciteitsproductie* [Kamerbrief]. Geraadpleegd 8 oktober 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/15/kamerbrief-stimuleringsbeleid-lokale-hernieuwbare-elektriciteitsproductie>.
- Wolf, Eva en Wouter van Dooren (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Antwerpen: Pelckmans Pro.
- Wolsink, Maarten (2007). Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation. In: *Energy Policy*, jg. 35, nr. 5, p. 2692-2704.
- Wynia, Syp (2019). Succes Malieveld tekent het failliet van de polder. In: *De Telegraaf*, 24 oktober 2019.