



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Participatiebeleid: de route naar de Regionale Energiestrategie

Laan, Eline van der

Citation

Laan, E. van der. (2021). *Participatiebeleid: de route naar de Regionale Energiestrategie*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221027>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Participatiebeleid: de route naar de Regionale Energiestrategie

ELINE M. VAN DER LAAN



Universiteit
Leiden
Instituut Bestuurskunde

Participatiebeleid: de route naar de Regionale Energiestrategie

Eline van der Laan
S1252038
Master Management van de Publieke Sector: Public Affairs
Universiteit Leiden: Faculteit Governance and Global Affairs
Scriptiebegeleidster: Elena Bondarouk
Mei 2021

Voorwoord

Klimaatbeleid is de laatste jaren steeds hoger op de agenda komen te staan. Het is zelfs in een tijd waarin nieuws over corona de media domineert haast onmogelijk om een krant open te slaan of een journaal te kijken waarin er niet wordt gesproken over de klimaatverandering. Het benoemen van de klimaatcrisis is niet meer iets wat alleen fanatiekelingen doen. Inmiddels is het een realiteit die door het overgrote deel van de mensen wordt geaccepteerd. Het gebruik van fossiele brandstoffen zal plaats moeten maken voor het opwekken van duurzame energie. Maar, verandering kost tijd en de omslag maken is niet van de een op de andere dag gebeurd. De maatschappij moet op korte termijn een antwoord vinden op het complexe klimaatvraagstuk, terwijl er op technisch vlak nog veel vragen onbeantwoord zijn. Vandaar dat ik voor een masterthesis heb gekozen die de bestuurskundige aspecten van dit thema behandelt. Participatiebeleid kan één van de puzzelstukjes zijn in het formuleren van de oplossing.

Ik ben erg trots op het eindresultaat van het onderzoek dat ik heb gedaan. Het onderzoek was boeiend en ik heb ontzettend veel kunnen leren van zowel de inhoud als het proces. Toch mogen ook de mensen die bij hebben gedragen aan deze succesvolle afronding niet onbenoemd blijven. Allereerst wil ik Elena Bondarouk bedanken voor de inhoudelijke begeleiding van deze thesis. Haar scherpe blik en inhoudelijke expertise hebben ertoe geleid dat ik steeds weer een stapje verder kon in het proces. Als ik vastliep op een stuk kon ik door haar feedback goed bijsturen zodat ik vooruit kon blijven gaan. Daarnaast wil ik de medewerkers van de regio's die ik onderzocht heb bedanken voor de gesprekken die ik met hen heb kunnen voeren. Deze medewerking was cruciaal voor de verzameling van de data en heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Vera en Maarten wil ik bedanken voor het nemen van de tijd om dit onderzoek tot zich te nemen en te voorzien van de laatste feedback. Daarnaast zijn mijn opa en oma belangrijk om te benoemen, omdat zij het mogelijk hebben gemaakt dat ik kon studeren. Ten slotte Daan, degene die mijn steun en toeverlaat is geweest in dit hele proces en me door dik en dun

heeft gesteund: bedankt voor het altijd bieden wat ik nodig had. Van een luisterend oor tot een kopje thee, je stond altijd voor me klaar en dat heeft heel veel betekend.

Heel veel leesplezier!

Eline van der Laan

Mei 2021

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de vraag hoe beleidsdoelen op het gebied van participatie en de institutionele context van een regio de verschillende vormen van participatie bij de Regionale Energiestrategieën kunnen verklaren. De beleidsdoelen die centraal staan zijn democratische legitimiteit en draagvlak en inhoudelijke verrijking. Elke regio die een Regionale Energiestrategie moet opstellen heeft eigen kenmerken, waardoor er verschillen tussen regio's op gebied van participatiebeleid kunnen ontstaan. De belangrijkste verschillen die in dit onderzoek worden bekeken zijn de bestuurlijke complexiteit en de hoeveelheid inwoners..

Voor dit onderzoek zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden. De vier regio's die geselecteerd zijn om de invloed van de institutionele context te onderzoeken zijn Goeree-Overflakkee, Noord-Holland Zuid, Noord- en Midden-Limburg en Flevoland.

Beleidsdoelen zouden moeten leiden tot vormen van participatiebeleid die passen bij bepaalde rollen van de overheid, zoals een consulterende rol of een medebeslissende rol. De verwachtingen op dit gebied zijn echter niet uitgekomen. Er is een link gevonden tussen de participatievorm financiële participatie en het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak, maar dit is niet genoeg om een generaliseerbare uitspraak te kunnen doen. Daarnaast zijn er aanwijzingen gevonden dat het betrekken van belanghebbenden verband houdt met een samenwerkende rol. Passages die deze samenwerking bespraken gingen ook gepaard met het beleidsdoel inhoudelijke verrijking. De kenmerken van de regio's konden geen verklaring bieden voor het terugvinden van bepaalde vormen van participatie. De conclusie is daarom dat beleidsdoelen geen direct verband houden met participatievormen die passen bij bepaalde overheidsrollen en de institutionele context kan de verschillen tussen regio's niet verklaren.

Ondanks dat lijkt er wel sprake te zijn van een verband tussen bestuurlijke complexiteit en het beleidsdoel inhoudelijke verrijking. Vervolgonderzoek zou daarom in kunnen gaan op het mogelijk

verband tussen bestuurlijk complexe regio's en het beleidsdoel inhoudelijke verrijking en de achterliggende verklaringen.

Er zijn een aantal beperkingen geweest aan het onderzoek waardoor mogelijk verklaard kan worden dat verwachtingen niet uitgekomen zijn. Het vormen van RESSen is een proces wat nog steeds bezig is, waardoor het onderzoek mogelijk in een te vroeg stadium heeft plaatsgevonden. Dat hangt tegelijkertijd samen met een van de aanbevelingen uit dit onderzoek: participatiebeleid is belangrijk vanwege de vele voordelen die het biedt. Het is cruciaal dat hier op tijd mee wordt begonnen en plannen snel concreet worden gemaakt.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave.....	6
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Onderzoeksvraag.....	10
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	10
2. Theoretisch kader.....	12
2.1 Participatiebeleid.....	12
2.2 Beleidsdoelen bij het formuleren van participatiebeleid.....	13
2.3 Vormen van participatie.....	17
2.4 Institutionele context.....	20
2.5 Hypotheses.....	21
2.5.1 Hypothese 1 & 2.....	21
2.5.2 Hypothese 3 & 4.....	23
3. Methodologisch kader.....	25
3.1 Onderzoeksontwerp.....	25
3.2 Operationalisatie.....	28
3.3 Dataverzameling.....	30
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	30
4. Resultaten.....	32
4.1 Regio Goeree-Overflakkee.....	32
4.1.1 Context.....	32
4.1.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid.....	34
4.1.3 Vormen van participatiebeleid.....	36
4.1.4 Institutionele context.....	39
4.2 Regio Noord- en Midden-Limburg.....	40
4.2.1 Context.....	40
4.2.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid.....	42

4.2.3 Vormen van participatiebeleid	44
4.2.4 Institutionele context.....	46
4.3 Regio Noord-Holland Zuid	48
4.3.1 Context.....	48
4.3.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid.....	49
4.3.3 Vormen van participatiebeleid	50
4.3.4 Institutionele context.....	53
4.4 Regio Flevoland	54
4.4.1 Context.....	54
4.4.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid.....	55
4.4.3 Vormen van participatiebeleid	56
4.4.4 Institutionele context.....	58
4.5 Analyse	59
4.5.1 Beleidsdoelen	59
4.5.2 Institutionele context.....	64
5. Conclusie.....	69
Discussie	71
6.1 Theoretische reflectie.....	71
6.1.1 Beleidsdoelen	71
6.1.2 Institutionele context.....	72
6.2 Beperkingen van het onderzoek	75
6.2.1 Beleidsdoelen en de samenwerkende rol	75
6.2.2 Timing.....	76
6.3 Aanbevelingen	76
6.3.1 Toekomstig onderzoek.....	76
6.3.2 Beleid	77
Literatuurlijst.....	78
Bijlagen	81
Topiclijst Interviews	81
Respondenten.....	81

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 28 juni 2019 is het Klimaatakkoord gepresenteerd door het kabinet. Het Klimaatakkoord is de Nederlandse uitwerking van de afspraken uit het Klimaatakkoord van Parijs en heeft als doel om CO₂-uitstoot te verminderen (Nationaal Programma RES, z.d.) en klimaatverandering tegen te gaan. De schrijvers van het Klimaatakkoord lijken zich bewust van de complexiteit van het klimaatprobleem en geven aan dat de uitwerking van het akkoord grote gevolgen zal hebben voor burgers en bedrijven en veel aspecten van de manier van leven zal raken (Klimaatakkoord, z.d.). Er zal niet alleen van het gedrag van mensen veel worden gevraagd, zoals de manier waarop mensen consumeren en hoe er gereisd wordt. Er wordt ook een groot beroep gedaan op mensen in het (laten) verduurzamen van hun woning, waarvoor verbouwingen en financiële investeringen nodig zijn (Van Noije & Carabain, 2020).

Nederlandse burgers staan bekend om hun individualiteit en onafhankelijkheid. Bovendien is het gevoel van regie over de mate waarin men bijdraagt aan de maatschappij en haar vraagstukken belangrijk voor een Nederlandse burger (Van Eijk, 2013). Om deze redenen is het belangrijk dat wensen en zorgen van burgers moeten zichtbaar worden meegewogen in beleidskeuzes. Burgers en bedrijven kunnen meedenken over projecten die gerealiseerd worden en moeten de kans krijgen om waar mogelijk te delen in de opbrengst. Om dit te bereiken wordt door de betrokken partijen onder andere ingezet op burgerparticipatie (Klimaatakkoord, z.d.).

Één van de projecten uit het Klimaatakkoord die moeten worden uitgevoerd is het maken van Regionale Energiestrategieën (RES). De RESsen zijn puzzelstukjes voor de omgevingsvisies die de overheden vanaf 2022 moeten maken volgens de nieuwe Omgevingswet. De Omgevingswet treedt namelijk op 1 januari 2022 in werking (Ollongren, 2020). In de Omgevingswet zijn regels opgenomen over participatie, omdat de overheid met de Omgevingswet vroegtijdige participatie wil stimuleren om

tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen (*Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet*, z.d.). Het participatiebeleid voor de RESsen zal daarom zowel vanwege de verplichtingen van de omgevingswet, als vanwege de afspraken in het Klimaatakkoord participatiebeleid moeten worden geformuleerd.

1.2 Probleemstelling

Er is in het klimaatakkoord en in de Omgevingswet niet strikt vastgelegd hoe participatiebeleid eruit moet komen te zien. Het opleggen van een bepaalde vorm van participatie vanuit het Rijk is namelijk onwenselijk, want elke situatie verschilt en vereist maatwerk. Daarom is ervoor gekozen om de betrokken decentrale overheden hier ruimte in te geven. De RES-regio's beschikken daarom over grote individuele vrijheid om invulling te geven aan het participatiebeleid.

De vrijheid die regio's hebben om zelf participatiebeleid te formuleren betekent dat ze zelf de afweging kunnen maken welke doelen behaald moeten worden met participatiebeleid en welke participatievormen daarbij passend zijn. Er zijn verschillende beleidsdoelen te bedenken. Beleidsmakers kunnen bijvoorbeeld informatie van buitenaf nodig hebben, omdat de technische expertise binnen de organisatie niet aanwezig is. Daarnaast kan het om een beleidsonderwerp gaan dat veel maatschappelijke impact heeft, waardoor het betrekken van de inwoners of de omgeving relevant is. Niet alleen de beleidsdoelen, maar ook de verschillen in de institutionele context van de regio's waarin gewerkt wordt kunnen relevant zijn in de keuzes omtrent participatievormen. Elke regio heeft eigen kenmerken, waardoor er verschillen tussen regio's in keuzes op gebied van participatie kunnen ontstaan. In dit onderzoek zal worden uitgewerkt en onderzocht wat de invloed is van de beleidsdoelen en institutionele context op participatievormen.

1.3 Onderzoeksvraag

Om verklaringen te zoeken voor de verwachte verschillen op het gebied van participatie en hiervoor een empirische basis te genereren zal de volgende onderzoeksvraag centraal staan: *hoe kunnen beleidsdoelen op het gebied van participatie en de institutionele context van een regio de verschillende vormen van participatie bij de Regionale Energiestrategieën verklaren?*

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Er is veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar die gaat over de effectiviteit van participatie. Er is echter nog weinig empirisch onderzoek naar praktijkcasussen gedaan (Newig & Kvarda, 2012), terwijl er voldoende voorbeelden vindbaar zijn in de geschiedenis van Nederlands beleid (Beek, 2011). ProDemos heeft een onderzoek uitgebracht waar waardevolle informatie in staat over de stand van participatie bij gemeenten als geheel. Deze monitor geeft echter vooral inzicht in *wat* gemeenten doen en *hoe* gemeenten burgers proberen te betrekken bij besluitvorming. De monitor geeft echter geen inzicht in de *waarom* gemeenten voor bepaalde vormen van participatie kiezen (Domingo, 2016).

Het participatiebeleid van de RESsen is interessant om te onderzoeken, omdat er vergelijkend en verdiepend onderzoek mogelijk is naar participatiebeleid. Dat komt omdat de overheden die de RESsen moeten formuleren grote bestuurlijke vrijheid hebben en veel beleid zelf mogen formuleren (Van Eijk, 2013). Dat is passend in de huidige complexiteit van de samenleving, waarbij onder andere de wisselwerking tussen burgers en beleidsmakers groter is geworden. Het speelveld is voortdurend in beweging, verandert snel en is onvoorspelbaar (WRR, 2012). De ene regio kan andere prioriteiten hebben voor het participatiebeleid dan de andere regio. Een regio kan bijvoorbeeld negatieve ervaring hebben met het plaatsen van windmolens en bij het formuleren van nieuw beleid een sterke focus hebben op het vergroten van het draagvlak. Een andere regio heeft wellicht een complex energiesysteem, waardoor kennis van buitenaf het belangrijkste is. Hierdoor kan de ene regio wellicht voor andere vormen van participatie kiezen dan de andere regio waardoor er waardevolle informatie

ontstaat over hoe mogelijke verschillen tussen regio's ontstaan. Dit is relevante kennis, omdat er op die manier meer inzicht ontstaat over het verband tussen bestuurlijke inrichting en de keuzes op het gebied van participatiebeleid. Deze kennis kan regio's gebruikt worden om de uitdagingen die er wat betreft participatie in hun regio zijn beter te kunnen begrijpen en hierop te sturen.

Er is veel beleid dat op nationaal niveau wordt geformuleerd, maar door regio's, provincies of gemeenten verder wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Het komt voor dat overheden naar andere overheden kijken en hun beleid als voorbeeld nemen voor het beleid in de eigen regio. Daarbij kunnen elementen van het beleid worden overgenomen. Inzicht in de verschillen die ontstaan tussen regio's biedt beleidsmakers de kans om beter te begrijpen wat wel of niet geschikt is om als voorbeeld te gebruiken.

2. Theoretisch kader

Dit onderzoek gaat om participatiebeleid. Daarom wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op wat het concept participatiebeleid precies inhoudt. Ten tweede zal uiteen worden gezet welke vormen van participatie er zijn en welke vormen in dit onderzoek centraal staan. Vervolgens wordt beschreven wat de verschillende beleidsdoelen zijn die voorafgaan aan het formuleren van participatiebeleid en de vormen van participatiebeleid die gekozen kunnen worden door overheidsorganisaties. Daarnaast wordt de invloed van de institutionele context van de RES-regio's beschreven.

2.1 Participatiebeleid

Met participatie wordt bedoeld dat er door de overheid betrokkenheid wordt georganiseerd of verwacht van burgers of belanghebbenden in een collectief besluitvormingsproces (Newig & Kvarda, 2012).

De beschrijving van participatiebeleid heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Participatie wordt beschreven als iets waar de burger verantwoordelijk voor was. Als de participatie tegenviel was de oorzaak daarvan de burger en niet de staat (Li & Marsh, 2008). Er zijn verschillende redenen waarom niet iedereen participeert in een project als de mogelijkheid hiervoor wordt geboden. Er zijn mensen die zich afzijdig houden, omdat het wantrouwen in de overheid te groot is, of omdat ze onverschillig zijn. Ook het idee dat meedoen geen zin heeft of de angst dat men meewerkt aan beleid waar men uiteindelijk niet achter staat kan een reden zijn om van deelname af te zien. Ten slotte zijn er ook mensen die vertrouwen op de beleidskeuzes van bestuurders of mensen die het idee hebben dat anderen bestuurders al wijzen op aandachtspunten in het beleid (Pröpper & Steenbeek, 1999).

Er is in de literatuur echter ook een andere manier van kijken te vinden. Daarbij wordt weliswaar erkend dat burgers soms een te grote afstand kunnen hebben tot het politieke systeem en daardoor beperkt participeren, maar de verantwoordelijkheid voor het systeem wordt niet meer bij de

burger gelegd (Li & Marsh, 2008). Dit systeem kan namelijk ook zelf voorafgaan aan het niet kunnen formuleren van passend participatiebeleid, omdat het kostbaar en tijdrovend is of omdat men bang is dat er nieuwe conflicten aan de oppervlakte komen (Luyet et al., 2012). Daarnaast wordt erkend dat tegenvallende participatieresultaten niet direct betekenen dat burgers niet participeren, maar dat ze slechts op een andere manier participeren in het politieke systeem dan beleidsmakers verwachten (Li & Marsh, 2008).

2.2 Beleidsdoelen bij het formuleren van participatiebeleid

In dit onderzoek staan de beleidsdoelen van participatiebeleid centraal. Participatiebeleid kan belangrijke beleidsdoelen bereiken. Participatiebeleid kan onder andere leiden tot een toename in het vertrouwen in de overheid en het publieke draagvlak voor genomen beslissingen vergroten. Daarnaast kan participatiebeleid ervoor zorgen dat projecten en problemen beter begrepen worden, omdat er meer kennis beschikbaar is en wordt gebruikt en plannen en projecten worden geoptimaliseerd. Participatiebeleid is een manier om verschillende interesses en meningen te integreren in het project en deelnemers gaan een gezamenlijk leerproces door (Luyet et al., 2012). Voor dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen twee beleidsdoelen, namelijk *democratische legitimiteit en draagvlak* en *inhoudelijke verrijking*.

Democratische legitimiteit en draagvlak zijn belangrijk, omdat beleid waaraan burgers legitimiteit toekennen een grotere kans van slagen heeft in onze democratische rechtsstaat (Van Noije & Carabin, 2020). Beleid dat in een bepaalde richting stuurt leidt niet vanzelfsprekend tot aanvaarding van het beleid als dit nog niet dermate geïnstitutionaliseerd is dat het door burgers als sociale realiteit wordt beleefd (Van Noije & Carabin, 2020). Burgers geven betekenis aan de sociale en politieke realiteit en kunnen hier een mening over hebben of acties aan verbinden om invloed op de situatie uit te oefenen (Van Noije & Carabin, 2020). Daarom is het belangrijk om oog te hebben voor wat er nodig is dat

burgers beleid steunen en een bijdrage willen leveren aan de doelstellingen hiervan (Van Noije & Carabain, 2020).

Burgers en belanghebbenden kunnen uiteenlopende redenen hebben om deel te nemen aan een participatietraject. Deelnemers willen bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan een maatschappelijk probleem of aan tafel zitten om hun eigen belangen te behartigen. Ze kunnen aanjagers van bepaald beleid zijn of beleid tegen willen houden (Pröpper & Steenbeek, 1999). Participatie vergroot de directe invloed van burgers en belanghebbenden op het beleid en leidt daarmee tot meer betrokkenheid van burgers en belanghebbenden, wat de kloof tussen de maatschappij en het bestuur kan verkleinen. Ook hebben volksvertegenwoordigers een beter zicht op wat er in de samenleving speelt en welke thema's er leven als er sprake is van participatiebeleid (Pröpper & Steenbeek, 1999; De Graaf, 2007). Dit is goed voor de input-legitimiteit van het beleid, waarbij de overheid met haar handelen de wil van de bevolking representeert (Van Noije & Carabain, 2020).

Daarnaast is proces legitimiteit belangrijk. Dat houdt in dat de juiste procedures worden gevolgd en het beleid zorgvuldig en rechtvaardig tot stand komt en wordt uitgevoerd. Het volgen van de geldende procedures en normen kan ervoor zorgen dat een democratisch gedragen besluit als rechtvaardig wordt aanvaard, ook als consensus over de inhoud niet bereikt is (Van Noije & Carabain, 2020). Deelnemers aan een beleidsproces kunnen namelijk inzicht krijgen in de complexiteit van het besluitvormingsproces, vanwege de overwegingen, dilemma's en standpunten waar rekening mee gehouden moet worden. Daarnaast vergroot deelname de kennis van standpunten die niet overeenkomen met de eigen belangen en ideeën (Edelenbos, 2000). Participatiebeleid kan daarmee weerstand onder de bevolking over de beleidskeuzes verminderen (Metze & Turnhout, 2014) en de acceptatie en implementatie van beleid soepeler verlopen (Jager, Newig, Challies & Kochskamper, 2019).

Toch is niet alleen het proces belangrijk, maar ook de output. Een belangrijke voorwaarde voor participatie is namelijk dat de deelnemers een significante bijdrage konden leveren aan de relevante

beslissingen. Ze zullen verwachtingen hebben van de uitkomsten (Jager et al., 2019), bijvoorbeeld dat er van de uitkomsten ook daadwerkelijk zichtbare resultaten van de deelnemers terug te vinden moeten zijn. Het gaat deelnemers namelijk niet alleen om het proces, maar ook om de inhoudelijke doorwerking van hun deelname (Edelenbos, 2000). Als burgers niet goed worden meegenomen in het gehele besluitvormingsproces en de uitkomsten eigenlijk al van tevoren vastliggen dan is het participatietraject eigenlijk meer voor de show (Cooper & Smith, 2012). Mensen willen namelijk wel bijdragen aan onderwerpen waar ze zich verbonden mee voelen, maar alleen als ze ook het gevoel hebben dat ze een waardevolle rol vervullen in het proces (Bovaird & Loeffler, 2012). Als er geen sprake is van inhoudelijke doorwerking van de input kan het zijn dat deelname aan een participatietraject slechts een frustrerend proces is voor de deelnemers (Arnstein, 1969). Dit kan er zelfs voor zorgen dat het wantrouwen in de overheid toeneemt (Frewer & Rowe, 2005). Dat dit risico door beleidsmakers ook gevoeld wordt, blijkt uit het rapport van de WRR (2012), waarin beschreven staat dat het niet eenvoudig is om uit het denkpatroon van een beleidsmaker te stappen en na te denken wat een burger verwacht of nodig heeft.

Naast de totstandkoming en het proces doet ook het resultaat van het beleid ertoe als het gaat om legitimiteit. Draagvlak is een belangrijke voorwaarde voor beleid, maar draagvlak kan op eigenbelang gebaseerd zijn (Van Noije & Carabain, 2020). Beleid wordt ervaren als legitiem als duidelijk is dat het overheidsbeleid het collectieve belang op de lange termijn dient in plaats van het eigenbelang (Van Noije & Carabain, 2020). Outcome-legitimiteit hangt samen met de mate van succesvolheid van het beleid en of er sprake is van de creatie van meerwaarde in het algemeen belang. Burgers zullen uiteindelijk het beleid beoordelen op waargenomen effecten en beoordelen wat het beleid hen in het dagelijks leven oplevert (Van Noije & Carabain, 2020).

Inhoudelijke verrijking van het beleid kan ook een belangrijk doel zijn voor beleidsmakers bij het formuleren van participatiebeleid. Dat komt omdat er bij participatie van burgers en stakeholders meer

kennis beschikbaar is waarop beleid kan worden gebaseerd (Metze & Turnhout, 2014). Interactieve processen zijn namelijk geschikt voor het realiseren van een grote variatie aan ideeën, plannen en suggesties (Edelenbos, 2000). Daarnaast zorgt participatie ervoor dat niet alleen de beleidsmakers leren van het beleidsproces, maar er veel meer partijen dit leerproces doorgaan, waardoor de informatiepositie van het collectief toeneemt (Newig & Kvarda, 2012). Waar echter voor gewaakt moet worden is wat er met de toegenomen kennis gebeurt. Het op tafel krijgen van deze kennis is namelijk slechts de eerste stap. Het vervolg, namelijk het samenvoegen, selecteren en integreren van de kennis en de vertaling maken naar oplossingen is minder eenvoudig, zeker als daarbij oog moet zijn voor verschillende belangen (Edelenbos, 2000). Daarvoor is het belangrijk dat er zorgvuldig wordt omgegaan met belangen en kennis van stakeholders. Beleidsmakers moeten daarvoor een actieve houding aannemen bij het vergaren van informatie en deze kennis nadrukkelijk meenemen in het ontwerp van beleid (Edelenbos, 2000).

Voor democratische legitimiteit en draagvlak geldt dat de overheid burgers en belanghebbenden nodig heeft voor het beleid en de steun voor het beleid wat er gevoerd gaat worden. Dat betekent dat de overheid wel op zoek gaat naar de mening en standpunten van hen om beleid te bedenken wat zo veel mogelijk aansluit bij de wensen, maar de overheid is niet afhankelijk van de inhoudelijke inbreng of bijdrage in de uitvoering van de plannen. De overheid heeft bij de motivatie van inhoudelijke verrijking daarentegen wel een grote behoefte aan het inhoudelijk betrekken van burgers en belanghebbenden bij de planvormingsfase. Het uitgangspunt is dat de overheid niet over alle kennis beschikt die relevant is voor een succesvol beleidsplan en hier de inbreng van burgers en belanghebbenden bij nodig heeft. Dat zorgt voor een sterke afhankelijke relatie met burgers en belanghebbenden.

2.3 Vormen van participatie

Het onderzoek zal gaan over het verband tussen de doelen voor participatiebeleid en de inrichting van het bestuur en welke vormen van participatiebeleid gekozen worden. Allereerst is het daarvoor relevant om uit te leggen welke verschillende rollen het bestuur en de participanten aan kunnen nemen bij participatiebeleid. De mate waarin de overheid namelijk betrokken is in het participatieproces is cruciaal voor de processen die plaatsvinden en de keuzes voor de vormen van participatie (Luyet et al., 2012). Vervolgens wordt ingegaan op welke vormen van participatie bij de rollen passen.

Er is in de literatuur veel geschreven over de rollen van de overheid bij participatiebeleid. Het bekendste voorbeeld hiervan is de *Ladder van burgerparticipatie* van Arnstein. De verdeling begint met manipulatie en therapie, waarbij het doel van de overheid niet is om burgers te betrekken, maar om ze vooral te 'leren' hoe de overheid bepaald beleid voor zich ziet en te 'overtuigen' van de genomen keuzes. De participatie rollen van de overheid waarbij burgers iets meer betrokken worden bij het beleid zijn die van informeren, consulteren en bemiddelen. Hierbij wordt door de overheid bewust gekozen om de burgers aan te horen, maar de kans dat er daadwerkelijke met de input van burgers ook iets gebeurt is nihil. Ten slotte zijn er nog rollen van de overheid waarbij burgers daadwerkelijk invloed hebben op het beleid. Dit gaat dan om partnerschap, gedelegeerde macht of burgermacht, waarbij het in het eerste geval meer gaat om het meebeslissen in beleid en in het laatste geval de beslissende stem voor het overgrote deel bij de burger ligt (Arnstein, 1967).

De participatieladder wordt door de jaren heen door verschillende auteurs verder gebruikt en aangescherpt. In dit onderzoek wordt met de categorisatie van Luyet et al. (2012) gewerkt en die ziet er als volgt uit:

Rol van het bestuur	Beschrijving
Informereren	Het uitleggen van een project aan burgers en belanghebbenden.
Consulteren	Het presenteren van een project aan de burgers en belanghebbenden, waarbij ruimte is voor suggesties die wel of niet worden meegenomen bij de beslissingen die worden genomen.
Samenwerken	Consulteren, waarbij de input van de burgers en belanghebbenden wordt meegenomen bij de beslissingen die worden genomen.
Medebeslissen	Intensieve samenwerking met burgers en belanghebbenden, waarbij toe wordt gewerkt naar overeenstemming over de oplossing en implementatie en deelnemende partijen ook een mate van beslisbevoegdheid krijgen.
Delegeren	Delegatie van beslisbevoegdheid van het project en de implementatie daarvan.

Tabel 1: Rol van het bestuur

Bij de informerende rol wordt informatie verschaft zonder dat er de mogelijkheid is om input te leveren. De overheid neemt daarbij een zedende rol aan, waarbij van de burger niet meer wordt verwacht dan het aannemen van informatie. Bij de consulterende rol ligt nog steeds de beslistmacht bij het bestuur, maar hebben burgers en belanghebbenden de eerste mogelijkheid om input te geven op het beleid. De overheid committeert zich echter nog niet aan het verwerken van de input. Bij de samenwerkende rol is dit laatste wel het geval. Bij de medebeslissende rol ligt de beslisbevoegdheid voor keuzes niet meer alleen bij het gezag. Overeenstemming over de oplossing en implementatie is bij deze rol daarmee ook belangrijker. De delegerende rol geeft daarentegen de meeste beslisrechten en inputmogelijkheden aan burgers en belanghebbenden. De overheid heeft bij deze rol een zeer beperkte deelname.

Bij bepaalde rollen in het participatiebeleid passen instrumenten die daarbij aansluiten. In dit onderzoek worden die de vormen van participatie genoemd. Bij participatievormen die passen bij de informerende

rol is er sprake van het overbrengen van informatie over het beleid op burgers. Participatievormen die daarbij passen zijn bijvoorbeeld een website, een informatieavond of een informatiemarkt. Het kenmerk van deze vormen is dat de overheid zendt en de burger ontvangt en er verder geen interactie is.

Het kenmerk van de participatievormen die onder consulterende rol vallen is dat er sprake is van het raadplegen van burgers om achter standpunten te komen, maar wat er vervolgens met die input gebeurt is zeer vrijblijvend. Voorbeelden van participatievormen die daarbij passen zijn bijvoorbeeld peilingen of enquêtes.

Bij participatievormen die vallen onder de samenwerkende rol wordt er meer verwacht van wat er met de inbreng gebeurt. Vormen die daarbij passen zijn bijvoorbeeld een adviesraad of een dorps- en wijkraad. Dat betekent echter nog niet dat de inbreng van burgers altijd wordt overgenomen, maar de kans dat dat niet gebeurt neemt wel af, omdat de samenwerking intensiever is dan bij de consulterende rol.

Bij participatievormen die vallen onder de medebeslissende rol gaat de samenwerking nog verder dan bij de vormen onder de samenwerkende rol. Het doel van de input en gesprekken met burgers is meer gericht op het bereiken van een gezamenlijk standpunt of een uitkomst waar iedereen mee kan leven. Een workshop of serious game, een referendum, een burgertop of participatief begroten zijn voorbeelden waar gewerkt wordt aan uitkomsten die gezamenlijk zijn geformuleerd. Ook het financieel participeren bij een energieproject is een participatievorm die bij deze rol past.

Bij participatievormen die onder de delegerende rol vallen laat het bestuur een deel van de controle los en de ideeën en/of uitwerking voor een belangrijk deel over aan burgers en belanghebbenden. Hierbij gaat het om maatschappelijke initiatieven of burgerinitiatieven, waarbij een burger een idee heeft en hier uitvoering aan wil geven. Ook het uitdaagrecht is een vorm van participatie die past bij de delegerende rol, omdat de burger hier beleid dat eerder door gemeenten werd uitgevoerd van de gemeente overneemt en naar eigen inzicht uitvoert.

Het kan zijn dat de overheid bij het formuleren van participatiebeleid onderscheid maakt tussen participatie door burgers en participatie door belanghebbenden zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties.

2.4 Institutionele context

Voor dit onderzoek is er nog een variabele geformuleerd die van invloed kan zijn op de vormen van participatiebeleid die gekozen worden door bestuurders, namelijk de institutionele context waarbinnen participatiebeleid moet worden geformuleerd. In deze paragraaf worden verschillende factoren benoemd die mogelijk invloed hebben op de keuzes voor bepaalde vormen van participatiebeleid. Factoren waar deze paragraaf dieper op ingaat zijn de institutionele context van een regio en de mate van nabijheid van de regio tot de burger. De bestuurslaag die de RESsen moet formuleren zijn 30 speciaal voor deze opgave gevormde regio's. De bestuurlijke factoren kunnen ook een verklaring bieden waarom er mogelijk verschillen ontstaan tussen verschillende regio's.

Een relevante factor die meespeelt is de complexiteit van het speelveld. De samenstelling van de regio's verschilt sterk: de ene regio bestaat uit veel verschillende overheden, van meerdere provincies tot tientallen gemeenten en enkele betrokken waterschappen. Andere regio's zijn relatief rustig als het gaat om de overheden die betrokken zijn, zoals een enkele provincie, waterschap en gemeente. De mate waarin er sprake is van bestuurlijke drukte kan van invloed zijn op het participatietraject wat een regio op wil zetten. Dat komt omdat er alleen al binnen de regio's zelf met veel verschillende overheden overeenstemming bereikt moet worden. Input van buitenaf maakt het vraagstuk alleen maar complexer. Als er veel verschillende instanties betrokken zijn bij het onderwerp betekent dat dat er aan vele verschillende tafels overlegd moet worden over een onderwerp (Fung, 2006). Deelnemers die het besluitvormingsproces willen beïnvloeden hebben een beperkte hoeveelheid tijd en middelen om in te zetten tijdens een besluitvormingsproces (Mewhirter, Coleman & Berardo, 2019). Dat betekent dat een

complexe omgeving ertoe leidt dat dit slechts geschikt is om kleine hoeveelheden participanten te betrekken (Fung, 2006).

Ten tweede is de invloed van de hoeveelheid inwoners in de regio relevant. Uit onderzoek blijkt dat de schaalgrootte en omvang van het lokale bestuur relevant is voor de mate van politieke participatie van burgers. Naarmate het aantal inwoners van een gemeente toeneemt, neemt de politieke participatie namelijk af (Houwelingen, 2015).

2.5 Hypotheses

Eerder in dit hoofdstuk is uiteengezet wat participatiebeleid is, welke mogelijke beleidsdoelen passen bij participatiebeleid en welke vormen van participatiebeleid er zijn. Daarnaast is uiteengezet wat de institutionele context is. Dit onderzoek gaat over de invloed van de beleidsdoelen en de institutionele context op de participatievormen. Hier passen verwachtingen bij die in de volgende paragrafen worden beschreven.

2.5.1 Hypothese 1 & 2

Om te beginnen zijn er verwachtingen op het gebied van beleidsdoelen die leiden tot bepaalde vormen van participatie. Overheden kunnen bepaalde beleidsdoelen hebben als zij het participatiebeleid formuleren en hierbij kiezen voor participatievormen. Hierbij gaat het om het vergroten van democratische legitimiteit en draagvlak of het inhoudelijk verrijken van het beleid.

Bij het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak passen vormen van participatie waarbij grote groepen burgers worden gehoord en het bereik van het participatiebeleid groot is beter. De vormen die passen bij de consulterende rol zijn geschikt om grotere groepen mee te bereiken. Daarnaast is het belangrijk dat de resultaten van het participatieproces zichtbaar zijn voor de deelnemers. Ook is een afweging voor het collectieve belang belangrijk voor het doel democratische legitimiteit en draagvlak. Een vorm van participatie die past bij een samenwerkende rol ligt daarom ook

voor de hand bij dit beleidsdoel. Bij de informerende rol zijn geen resultaten van het participatieproces zichtbaar, waardoor deze vormen van participatiebeleid die passen bij deze rol minder passend zijn. De medebeslissende en delegerende rol zijn voor het doel democratische legitimiteit en draagvlak ook minder passend. Ze zouden weliswaar recht doen aan het feit dat het belangrijk is dat deelnemers de resultaten van hun deelname kunnen terugzien, maar vormen die passen bij deze rollen zijn minder geschikt voor grotere groepen deelnemers. Met vormen van participatie die passen bij de informerende rol zijn daarnaast weliswaar grote groepen deelnemers te betrekken, maar is er geen sprake van input van de deelnemers, waardoor het lastig wordt deze beleidsdoelen te halen.

Bij het beleidsdoel inhoudelijke verrijking is daarentegen de verdieping van het gesprek en het blootleggen van alle kanten van een probleem het belangrijkste. Hiervoor is het belangrijk dat de overheid zich actief opstelt in het vergaren van inbreng van burgers en belanghebbenden en deze input ook meeneemt in de besluitvorming. Daar passen beter participatievormen bij die horen bij een meer samenwerkende of medebeslissende rol. De informerende, consulterende en delegerende rollen zijn minder geschikt voor dit beleidsdoel, omdat het wederzijdse leerproces hier ontbreekt of minder aanwezig is.

Hypotheses 1 & 2 luiden daarmee als volgt:

H1: Het beleidsdoel om democratische legitimiteit en draagvlak te vergroten zal leiden tot meer participatievormen die passen bij een consulterende of samenwerkende rol van de overheid dan bij een informerende, medebeslissende of delegerende rol van de overheid.

H2: Het beleidsdoel om het beleid inhoudelijk te verrijken zal leiden tot meer participatievormen die passen bij een samenwerkende of medebeslissende rol van de overheid van bij een informerende, consulterende of delegerende rol van de overheid.

2.5.2 Hypothese 3 & 4

Er zijn naast deze hypothesen ook hypothesen die ingaan op de institutionele context van de RES. De RESsen worden namelijk gemaakt door de speciaal daarvoor gevormde regio's, die sterk van elkaar verschillen. De volgende hypothesen gaan in op welke invloed dit heeft op de vormen van participatie waarvoor gekozen wordt.

Allereerst is de complexiteit van de regio relevant om te onderzoeken. De verwachting is dat de mate van complexiteit in de regio als het gaat om betrokken overheden van invloed is op het participatiebeleid dat overheden willen of kunnen formuleren. Als het bestuurlijk gezien al een uitdaging is om tot overeenstemming te komen maakt participatie waarbij ook de input van burgers en belanghebbenden meegenomen de vraagstukken alleen maar complexer. Daarnaast is het in een complex speelveld de verwachting dat er minder grote hoeveelheden participanten meedoen. Participatievormen die passen bij de samenwerkende en delegerende rol zouden daarom passen bij een complexere institutionele context. Vormen die daarbij passen zijn namelijk geschikt voor kleinere hoeveelheden deelnemers en er is geen noodzaak tot overeenstemming. Overeenstemming is wel van belang bij participatievormen die passen bij de medebeslissende rol en participatievormen die passen bij de informerende of consulterende rol past beter bij het bereiken van grotere groepen participanten.

Hypothese 3a en b luiden daarmee als volgt:

H3a: Naarmate er meer overheden betrokken zijn binnen een regio neemt de complexiteit van de institutionele context toe waardoor participatievormen die passen bij een samenwerkende en delegerende rol vaker voorkomen dan participatievormen die passen bij een informerende, consulterende of medebeslissende rol.

H3b: Naarmate er minder overheden betrokken zijn binnen een regio neemt de complexiteit van de institutionele context af waardoor participatievormen die passen bij een informerende, consulterende

of medebeslissende rol vaker voorkomen dan participatievormen die passen bij een samenwerkende of delegerende rol.

De tweede factor binnen de institutionele context waarvan de verwachting is dat er een effect te zien is op de gekozen participatievormen is de nabijheid van het bestuur van de regio. Als er sprake is van een lager aantal inwoners binnen de regio is het aannemelijk dat er door deze inwoners meer wordt geparticipeerd. De verwachting is daarmee dat er door de regio ook voor vormen van participatie gekozen wordt die burgers meer betreft. Dat betekent dat er waarschijnlijk vormen van participatie zichtbaar zijn die passen bij een samenwerkende, medebeslissende of delegerende rol als er sprake is van een lager aantal inwoners. Als er sprake is van een hoger aantal inwoners zijn er waarschijnlijk vormen van participatie zichtbaar die passen bij een informerende of consulterende rol.

Hypotheses 4 a en b luiden daarmee als volgt:

H4a: Een lager aantal inwoners binnen een regio leidt vaker tot vormen van participatie die passen bij een samenwerkende, medebeslissende of delegerende rol dan vormen van participatie die passen bij een informerende of consulterende rol.

H4b: Een hoger aantal inwoners binnen een regio leidt vaker tot vormen van participatie die passen bij een informerende of consulterende rol dan vormen van participatie die passen bij een samenwerkende, medebeslissende of delegerende rol.

3. Methodologisch kader

3.1 Onderzoeksonderwerp

In dit onderzoek wordt dieper ingegaan op verklaringen voor verschillende vormen van participatie bij de RES-regio's. Om dat te kunnen onderzoeken is een kwalitatief onderzoek gedaan, zodat er diep genoeg in kan worden gegaan op de verschillende verklaringen en de mogelijkheid bestaat om nuance te ontdekken in de data. Het onderzoek is deductief van aard, omdat er bestaande theorieën zullen worden onderzocht.

De eerste variabele van dit onderzoek is de invloed van beleidsdoelen binnen de RES-regio's op bepaalde vormen van participatie. Daarnaast is de institutionele context een variabele, waarbij de complexiteit van de regio en de nabijheid van het bestuur centraal staan. De laatste variabele is de gekozen vormen van participatie. Zoals al uit de hypotheses blijkt, wordt het verband tussen de beleidsdoelen en de institutionele context en de participatievormen onderzocht.

Het zou kunnen dat variabelen invloed hebben op elkaar. Het kan bijvoorbeeld het geval zijn dat de complexiteit van een regio of de hoeveelheid inwoners invloed heeft op de beleidsdoelen van een regio en op die manier indirect ook invloed heeft op de resultaten van deze hypotheses. Op dit moment is de invloed hiervan echter niet bekend. Wel is belangrijk om bij de analyse van de resultaten oog te hebben voor deze mogelijkheid en eventuele aanwijzingen in de data die hierop wijzen te signaleren.

Omdat het onderzoeken van alle regio's te omvangrijk is voor dit onderzoek is ervoor gekozen om een aantal regio's te selecteren die interessante kenmerken bevatten die kunnen helpen bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Bij de selectie van de regio's is in dit onderzoek met een aantal factoren rekening gehouden. Allereerst wordt gekeken naar het aantal betrokken gemeenten, omdat die voor het

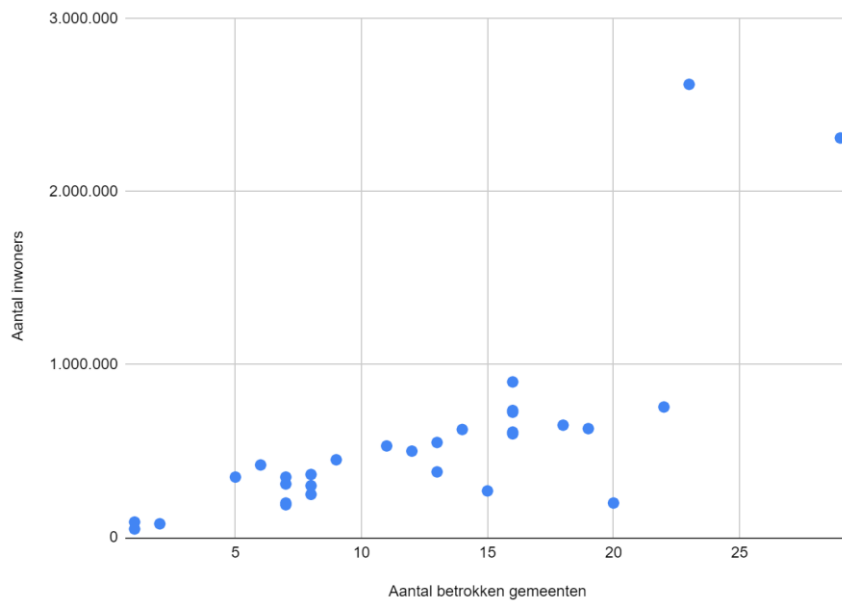
grootste deel bepalen hoeveel overheden er betrokken zijn binnen de regio en daarom iets zeggen over de bestuurlijke complexiteit van het bestuur van de regio. Daarnaast zal gekeken worden naar het aantal inwoners van de regio om regio's te kunnen selecteren die iets kunnen zeggen over de effecten van het inwoneraantal op participatiebeleid.

	Aantal inwoners	Aantal betrokken gemeenten
Goeree-Overflakkee	50.000	1
Hoeksche Waard	90.000	1
Alblasserwaard	80.000	2
Midden-Holland	350.000	5
Flevoland	420.000	6
Drechtsteden	190.000	7
Noord-Veluwe	200.000	7
Amersfoort	310.000	7
Clean Tech Regio	350.000	7
Fruitedelta Rivierenland	250.000	8
Achterhoek	300.000	8
Foodvalley	365.000	8
Hart van Brabant	450.000	9
West-Overijssel	530.000	11
Drenthe	500.000	12
Zeeland	380.000	13
Holland Rijnland	550.000	13
Twente	625.000	14
Noord- en Midden-Limburg	270.000	15
Zuid-Limburg	600.000	16
Noord-Oost Brabant	610.000	16
West-Brabant	725.000	16
Arnhem/Nijmegen	735.000	16
U10/U16	900.000	16
Friesland	650.000	18
Noord-Holland Noord	630.000	19
Groningen	200.000	20
Metropoolregio Eindhoven	755.000	21

Rotterdam/Den Haag	2.620.000	23
Noord-Holland Zuid	2.310.000	29

Tabel 2: RES-regio's: Aantal inwoners en aantal betrokken gemeenten

Aantal inwoners versus Aantal betrokken gemeenten



Figuur 1: RES-regio's: Aantal inwoners vs aantal betrokken gemeenten (plot)

	Aantal inwoners laag		Aantal inwoners hoog	
Aantal betrokken gemeenten laag	Goerree Overflakkee	1 gemeente 50.000 inwoners	Flevoland	6 gemeenten 420.000 inwoners
Aantal betrokken gemeenten hoog	Noord- en Midden-Limburg	17 gemeenten 270.000 inwoners	Noord-Holland Zuid	29 gemeenten 2.310.000 inwoners

Tabel 3: Geselecteerde RES-regio's: Aantal inwoners vs aantal betrokken gemeenten

De eerste regio die interessant is om te onderzoeken is de regio Goeree-Overflakkee, omdat deze regio slechts één gemeente binnen de grens heeft. Deze regio kan daarom waardevolle informatie geven over of het aantal gemeenten invloed heeft op de vorm van participatie in de regio. Daarnaast wonen er in deze regio relatief weinig inwoners, waardoor er informatie beschikbaar komt over wat het aantal inwoners betekent voor de hypothesen over de vormen van participatie.

De tweede regio die interessant is, is de regio Noord- en Midden-Limburg. Deze regio heeft relatief weinig inwoners, maar er vallen wel veel gemeenten binnen de grenzen van deze regio. Het is interessant om te kijken of er sprake is van vergelijkbare resultaten als bij de regio met weinig inwoners, maar met slechts één gemeente. Als dit wel het geval is, kunnen er mogelijk hypothesen bevestigd worden. Is dit niet het geval dan is interessant om te kijken hoe de verschillen zijn ontstaan.

Er is daarnaast nog een regio die het onderzoeken waard is, omdat er sprake is van veel inwoners en een groot aantal gemeenten binnen de grenzen van de regio. Deze regio is de regio Noord-Holland Zuid. De informatie die deze regio oplevert kan vertellen of een hoog inwonersaantal en een groot aantal gemeenten ervoor zorgt dat er voor andere vormen van participatie gekozen wordt dan als deze aantallen heel laag zijn.

Ten slotte is het voor het onderzoek interessant om een regio te onderzoeken waarbij er sprake is van een hoog inwonertal, maar een laag aantal gemeenten. De regio die hier het meeste bij in de buurt komt is de regio Flevoland.

3.2 Operationalisatie

Er zijn een aantal concepten gebruikt om dit onderzoek te kunnen doen die in deze paragraaf zijn geoperationaliseerd. Op basis van deze operationalisatie heeft de meting en de analyse plaatsgevonden.

Concept	Definitie	Dimensie	Indicatoren
Participatie	Het betrekken van burgers en belanghebbenden bij de totstandkoming van het beleid	Informeren	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt uitleg gegeven over de inhoud en stand van zaken van beleidsvoorstellen aan burgers en belanghebbenden • Er is geen sprake van het verwerken van input wat wordt opgehaald • Er is geen sprake van een verwachting van het uitvoeren van beleid door deelnemers
		Consulteren	<ul style="list-style-type: none"> • Er is voor burgers en belanghebbende ruimte om suggesties te doen die al dan niet kunnen worden meegenomen bij de besluitvorming
		Samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> • De input die wordt opgehaald wordt meegenomen in de besluitvorming
		Medebeslissen	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt gewerkt naar overeenstemming over de oplossing en implementatie van het beleid • Deelnemende partijen ook een mate van beslisbevoegdheid krijgen
		Delegeren	<ul style="list-style-type: none"> • Delegatie van beslisrecht van het project en de implementatie daarvan
Beleidsdoelen	De doelen die de overheid met (bepaalde vormen van) participatiebeleid wil bereiken.	Participatiebeleid moet leiden tot democratische legitimiteit of draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van het vergaren van begrip voor het beleidsproces en steun voor de beleidsplannen door burgers en belanghebbenden • De betrokkenheid en daaruit volgende steun leidt tot beleid wat een grotere kans van slagen heeft
		Participatiebeleid moet leiden tot inhoudelijke verrijking van het beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Het vergaren van kennis over het vraagstuk bij betrokkenen • Kennis van burgers en belanghebbenden is van toegevoegde waarde op het beleidsplan
Institutionele context	De manier waarop de regio omtrent de RES georganiseerd is.	Complexiteit van het speelveld	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal overheden binnen de regio waarmee moet worden samengewerkt
		Nabijheid van het bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Laag aantal inwoners

Tabel 4: Conceptualisatie en operationalisatie

3.3 Dataverzameling

In de eerste plaats is er sprake van documentenanalyse. Op het moment van de documentenanalyse waren alle regio's op het punt dat er een startnotitie RES en een concept-RES beschikbaar was. Deze documenten van de geselecteerde regio's zijn geanalyseerd aan de hand van de concepten die in de vorige paragraaf zijn geoperationaliseerd. Dat betekent dat er in de documenten is gezocht naar passages waarin het gaat over de beleidsdoelen van participatiebeleid. Deze passages zijn geteld en geanalyseerd en de resultaten van de verschillende regio's zijn met elkaar vergeleken.

Er is naast documenten nog een tweede vorm van data gebruikt voor dit onderzoek. Er zijn namelijk interviews gehouden met medewerkers van de geselecteerde RES-regio's. In de grotere regio's was het mogelijk om programmamanagers te spreken. In de kleinere regio's is met beleidsmedewerkers gesproken die direct betrokken waren bij de RES. De interviews zijn gedaan aan de hand van van tevoren vastgelegde vragenlijsten die voor alle regio's op dezelfde manier zijn opgebouwd en waarbij verdiepende vragen soms ingingen op regiospecifieke situaties. Deze interviews hebben een semi-structureerde vorm. Van tevoren zijn de onderwerpen waar naar gevraagd is vastgesteld en tijdens het interview is erop gelet dat alle onderwerpen aan bod kwamen. Er is daarnaast veel ruimte geweest voor de respondenten om met anekdotes en zelf geformuleerde antwoorden te komen en waar nodig dieper in te gaan op thema's die interessant zijn voor de casus waar het interview op ingaat. Ook is er ruimte geweest om door te vragen op een thema als de antwoorden hierom vroegen.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek waren hoog. Dat komt onder andere omdat er datatriangulatie is toegepast. Het houden van interviews naast de documentenanalyse heeft de validiteit van het onderzoek verhoogd, omdat de gegevens uit de documentatie en interviews elkaar aanvulden. De gegevens uit de documenten waren een weergave van een proces wat voorafgaand aan de opstelling

van de documenten heeft plaatsgevonden. De interviews gaven inzicht in dit proces en de keuzes die gemaakt zijn. De gegevens uit de interviews dienden daarmee verdiepende en verduidelijkende data te genereren. De documenten zijn niet met het oog op een wetenschappelijk onderzoek opgesteld. Interviews gaven daarom de mogelijkheid om hiervoor data te verzamelen in plaats van het destilleren van data uit documenten die met een ander doel geschreven zijn.

Van alle regio's zijn dezelfde beschikbare documenten geanalyseerd. De beschikbare documenten waren de startnotitie van de RES en de concept-RES. De analyse van de documenten is gestructureerd en herhaalbaar uitgevoerd. Van tevoren zijn de indicatoren vastgesteld waarna de documenten vervolgens aan de hand van deze indicatoren zijn gecodeerd. Alle passages waar een code aan kon worden toegeschreven zijn geteld en geanalyseerd. Met de analyse is geprobeerd om dominante participatievormen te onderscheiden.

Een belangrijke factor om rekening mee te houden wat betreft de betrouwbaarheid was de mogelijkheid dat er in interviews sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Hoewel sociaal wenselijke antwoorden nooit volledig vermeden kunnen worden, is er voorafgaand aan alle interviews stilgestaan bij het doel van het onderzoek en benadrukt dat dit onderzoek geen waardeoordeel geeft over participatiebeleid van een regio.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt per regio besproken wat er gevonden is in de documentatie en naar voren is gekomen in de interviews. Eerst zal er een context van de regio worden geschetst met enkele relevante feiten die spelen in de specifieke regio die relevant zijn voor de RESsen. Vervolgens wordt beschreven welke mogelijke beleidsdoelen er binnen de regio geformuleerd zijn. Er heeft een analyse plaatsgevonden van verschillende documenten, wat heeft geleid tot data die is weergegeven in de taart diagrammen die terugkomen in dit hoofdstuk. Er wordt ook nader ingegaan op de participatievormen die zijn gevonden.. Ten slotte wordt er beschreven hoe de institutionele context van de regio is.

4.1 Regio Goeree-Overflakkee

4.1.1 Context

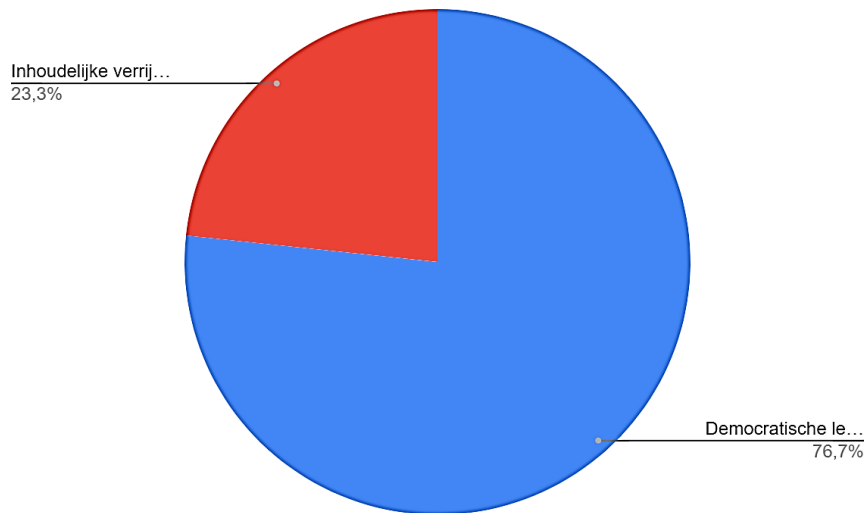
De ontwikkeling van duurzame energie is in de regio Goeree-Overflakkee al lange tijd aan de gang. Sinds 2013 bestaat er een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Goeree-Overflakkee, de provincie Zuid-Holland en de Coöperatie Windgroep Goeree-Overflakkee om voor 225 MW aan windenergie te produceren. De plannen voor deze locaties hadden volgens planning in 2020 klaar moeten zijn. De huidige verwachte realisatie is dat in 2021 alle plannen voor wind afgerond zijn (Concept RES Goeree-Overflakkee, 2020). De coöperatie Windgroep Goeree-Overflakkee heeft een actieve rol gehad in het vergroten van het draagvlak voor windenergie en duurzaamheid (Concept RES Goeree-Overflakkee, 2020).

Volgens de evaluatie van de coöperatie over de samenwerking tussen de overheden en de coöperatie is de plan-MER over de windenergie zorgvuldig uitgevoerd. De coöperatie is echter van mening dat de windgroep zeer beperkte invloed had op de locatiekeuze en dat de conclusie van de plan-

MER was dat er voor 260 MW in plaats van de uiteindelijke 225 MW aan windenergie mogelijk was. Hier is volgens de coöperatie om politieke redenen niet voor gekozen. De coöperatie had eerder betrokken willen worden bij de besluitvorming, omdat er dan meer mogelijkheden zouden zijn en er kansen zijn blijven liggen. Er zijn te eenzijdig afwegingen en keuzes gemaakt en de windgroep had gehoopt op meer samenwerking en een gezamenlijke afweging (Windgroep, 2013).

Naast de coöperatie is er ook een groep inwoners geweest die zich ten tijde van de planMER procedures heeft georganiseerd om bezwaar te maken tegen de plaatsing van de windmolens. Er zijn tijdens informatieavonden in het kader van de inspraakprocedure voor de structuurvisie uitgebreide gesprekken geweest met de inwoners (Concept RES Goeree-Overflakkee, 2020).

De realisatie van de genoemde plannen hebben een visueel effect op het landschap van Goeree-Overflakkee. De ervaring uit het proces voor deze plannen lijkt de indruk te wekken dat er voor meer windturbines voorlopig geen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is (Concept RES Goeree-Overflakkee, 2020). Omdat de huidige RES voor de regio Goeree-Overflakkee bestaat uit bestaand beleid, zal dit mogelijk invloed hebben op het participatiebeleid dat voor de RES gepland staat. De RES bestaat echter ook uit meer dan alleen beleid voor windenergie.



Figuur 2: Beleidsdoelen Goeree-Overflakkee

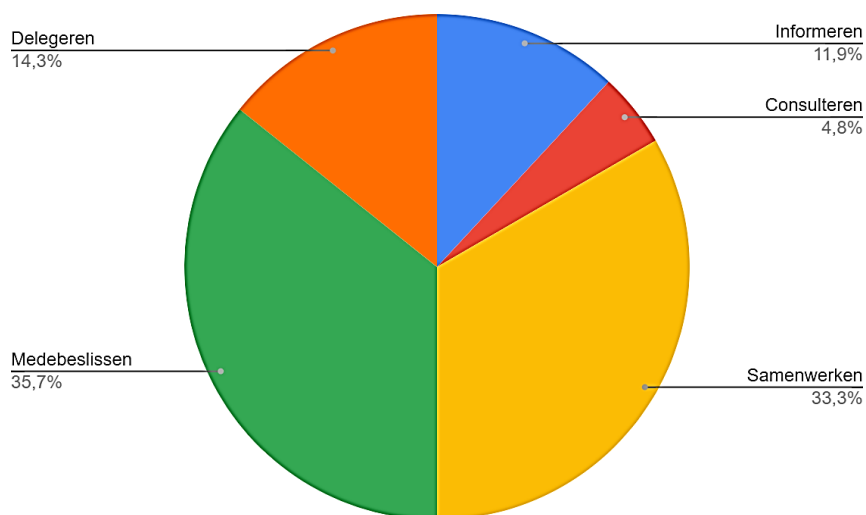
4.1.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid

Er zijn verschillende passages in de documentatie (Figuur 2) waaruit blijkt dat het vergroten van democratische legitimiteit en draagvlak een belangrijk beleidsdoel is voor het participatiebeleid in Goeree-Overflakkee. Een andere interessante passage over draagvlak is een passage over het warmtevraagstuk. De mate van draagvlak ten aanzien van dit beleid wordt namelijk gezien als de graadmeter van het succes. Omdat men achter de voordeur komt voor de uitvoering van het beleid is het van groot belang dat mensen en organisaties bereid zijn om te investeren in verduurzamende maatregelen en hiermee actief aan de slag te gaan (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020). De democratische legitimiteit van het beleid is te herkennen aan het feit dat er naast draagvlak ook rekening gehouden wordt met de ruimtelijke kwaliteit (Startnotitie RES Goeree-Overflakkee, 2019). Hieruit

blijkt dat de regio oog heeft voor het algemeen belang en draagvlak op de lange termijn in plaats van alleen draagvlak van een beperkte groep of het individuele belang. Het is wel duidelijk dat de regio worstelt met de belangenafweging, omdat ze signaleert dat er sprake is van wantrouwen richting de gemeente als het gaat om de besluitvorming omtrent bijvoorbeeld windmolens. Ze wil af van het imago dat meedoen weinig effect heeft omdat *“de gemeente uiteindelijk toch wel beslist”* (Interview medewerker Goeree-Overflakkee). De procesparticipatie leidt volgens de regio echter tot kwalitatief beter onderbouwde keuzes en besluiten, wat de uitvoering ten goede komt (Startnotitie RES Goeree-Overflakkee, 2019). Kwalitatief beter onderbouwde keuzes en besluiten leiden tot meer begrip onder participanten, wat daardoor een positief effect kan hebben op het draagvlak. In dit licht valt echter de volgende passage op: *“Voorlopig lijkt er zowel bestuurlijk als maatschappelijk geen draagvlak voor meer windturbines in Goeree-Overflakkee”* (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020, p. 6). Een dergelijke uitspraak is opvallend na het reeds genoemde citaat over dat kwalitatief beter onderbouwde keuzes en besluiten bijdragen aan een succesvolle uitvoering interessant. In dit licht zou het zorgen voor een kwalitatief beter onderbouwde keuze en besluit mogelijk bij kunnen dragen aan het vergroten van het draagvlak. Draagvlak is immers niet statisch, maar kan beïnvloed of gecreëerd worden.

Het is ook duidelijk dat er aanwijzingen zijn dat inhoudelijke verrijking een behoefte is, bijvoorbeeld uit de volgende passages: *“Het is een omvangrijk en complex project, die een sterke samenwerkingsstructuur vergt. Zowel wat betreft het aantal stakeholders, de inhoudelijke invulling als de planning”* (Startnotitie RES Goeree-Overflakkee, 2019, p. 22) en *“Onduidelijkheid omtrent politieke, maatschappelijke, technologische, financiële en milieutechnische ontwikkelingen”* (Startnotitie RES Goeree-Overflakkee, 2019, p. 24). De passages laten zien dat niet alle kennis en expertise binnen de regio aanwezig is, maar belanghebbenden en mensen van buitenaf waardevolle kennis mee kunnen nemen wat de besluitvorming kan dienen.

Ten slotte is het nog waardevol om te kijken naar de doelgroep als het gaat om de beleidsdoelen voor participatiebeleid. Voor het beleidsdoel inhoudelijke verrijking lijkt de doelgroep namelijk vooral belanghebbenden te zijn (Startnotitie RES Goeree-Overflakkee, 2019). Passages over draagvlak gaan zowel over draagvlak onder burgers als draagvlak onder betrokken partijen (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020). Dat blijkt ook uit wat er in het interview is gezegd: “Zo hebben we een aantal stakeholders die echt inhoudelijk betrokken zijn en die ook gewoon die kennis kunnen leveren. Ja wat inwoners natuurlijk in mindere mate hebben zo specifiek” (Interview medewerker Goeree-Overflakkee).



Figuur 3: Rol van de overheid Goeree-Overflakkee

4.1.3 Vormen van participatiebeleid

De analyse van de documenten (Figuur 3) laat zien dat voor een medebeslissende rol veel aanwijzingen te vinden zijn in beide beleidsdocumenten. Enkele voorbeelden van passages zijn: “Wij stimuleren

actieve participatie door lokale initiatieven en helpen hen om in dit speelveld als professional te kunnen acteren. Onze inwoners worden zo mede-eigenaar van maatregelen die bijdragen aan de energietransitie” (Startnotitie RES Goeree-Overflakkee, 2019, p. 35) en “Een groot aantal initiatiefnemers, grondeigenaren en organisaties die interesse hadden om te participeren in de realisatie van windparken, heeft zich verenigd in de zogenaamde Coöperatie Windgroep Goeree-Overflakkee. Gemeente en provincie hebben met deze partij in juni 2013 een samenwerkingsovereenkomst gesloten om in 2020 windlocaties gerealiseerd te hebben. Een plan-MER Windenergie Goeree-Overflakkee is eind 2013 opgesteld. Op basis hiervan is in het Besluit windenergie in 2014 vastgelegd op welke locaties windturbines geplaatst mogen worden” (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020, p. 5) en “De belang[en]vereniging van bewoners die kritisch waren over de plaatsing van windmolens is vanaf 2013 betrokken geweest bij het proces, onder andere tijdens de inspraakprocedure voor de structuurvisie” (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020, p. 6). Deze passages laten zien hoe participatie via de officiële besluitvormingsprocedures en door middel van organisatie van een energiecoöperatie kan zorgen voor zeggenschap op beleidsplannen en verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de uitvoer van het beleid.

Ook voor de samenwerkende rol komen veel passages terug. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de passages: *“De stapel beleidsdocumenten die is vastgesteld vormt een weergave van het onderzoek en de inzet die er is geweest om in samenspraak met alle partijen tot goede keuzes te komen” (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020, p. 5) en “Het is een omvangrijk en complex project, die een sterke samenwerkingsstructuur vergt. Zowel wat betreft het aantal stakeholders, de inhoudelijke invulling als de planning” (Startdocument RES Goeree-Overflakkee, 2019, p. 22). De laatste passage vertelt dat het de bedoeling is dat er veel partijen betrokken worden bij de beleidsvorming en hier inhoudelijk betekenis aan moet worden geven. De doelgroep is in dit geval niet de burger, maar andere belanghebbenden. Er wordt niets gezegd over mogelijke beslisbevoegdheden van deze partijen in de besluitvorming, waardoor er geen aanwijzing is voor een medebeslissende rol.*

Minder nadrukkelijk aanwezig in de beleidsstukken, maar waar nog steeds passages over vindbaar zijn is de informerende rol. In de startnotitie gaat het dan bijvoorbeeld om het belang van het opstellen van een communicatieplan voor de stakeholders, maar ook voor de rest van de regio (Startnotitie RES Goeree Overflakke, 2019). Er zijn een aantal concrete uitwerkingen te vinden die passen bij deze rol. Allereerst is er de website waarover in het interview het volgende werd gezegd: *“Wij hebben het zo georganiseerd dat we alle energiestrategiën onder een naam naar buiten brengen richting de inwoners en dat is klimaatkrachtigGO - Goeree-Overflakkee -. We hebben daar ook een website over overigens (...) Dat is www.klimaatkrachtiggo.nl. Waarom hebben we dat nu eigenlijk zo georganiseerd? We hebben natuurlijk de Regionale Energiestrategie waar we mee bezig zijn, de Regionale Adaptatiestrategie en dan hebben we ook nog de transitievisie warmte. Nou je kan je voorstellen dat inwoners echt zoiets hebben van joh wat is dit allemaal, dan heb je al die verschillende afkortingen dat willen we ze gewoon niet aandoen, dus wij spreken gewoon over klimaatkrachtig Goeree-Overflakkee”* (Interview medewerker Goeree-Overflakkee).

Een tweede vorm van participatie die georganiseerd gaat worden door de regio Goeree-Overflakkee en past bij de informerende rol zijn de zogenaamde klimaatkrachtigbijeenkomsten. Dit zijn bijeenkomsten die georganiseerd worden in de dorpskernen die binnen de regio vallen. Daar zal de gemeente kraampjes bemannen om de inwoners van informatie te voorzien van onder andere de RES. De inwoners zullen bij de bijeenkomsten ook de mogelijkheid krijgen om met de gemeente in gesprek te gaan over de plannen die de regio heeft ten aanzien van de RES en wat hun aandeel hierin is of kan zijn. Inwoners krijgen ten slotte de mogelijkheid om aan te geven hoe ze betrokken willen worden bij het vervolg van de RES (Interview medewerker Goeree-Overflakkee). De keuzes die ze krijgen is niet betrokken worden, consument zijn en voorwaarden meegeven aan de gemeente voor de plannen, adviseur zijn en onderdeel uitmaken van het proces zonder eindverantwoordelijkheid, mede-eigenaar zijn of eigenaar van een project worden (Interview medewerker Goeree-Overflakkee). De invulling

daarvan is afhankelijk van wat de wensen van de inwoners zullen zijn, dus het vervolg zal later uitgewerkt worden (Interview medewerker Goeree-Overflakkee).

Ten slotte is zijn er de participatievormen die passen bij een delegerende rol. Allereerst zijn dit bijvoorbeeld de energieloketten die eigenaren van woningen en bedrijven en maatschappelijke organisaties adviseren over het verduurzamen van woningen en gebouwen (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020). De beslisbevoegdheid voor de te nemen maatregelen ligt volledig bij de burgers en belanghebbenden die in hun eigen tempo bij kunnen dragen aan de beleidsdoelen. Daarnaast zijn er nog enkele voorbeelden waarbij een energiecoöperatie het initiatief neemt om bepaalde projecten vorm te geven, zoals het initiatief voor een goederenhub (Concept-RES Goeree-Overflakkee, 2020).

4.1.4 Institutionele context

Bij de regio Goeree-Overflakkee zijn in totaal slechts drie overheden betrokken, namelijk de gemeente Goeree-Overflakkee, de provincie Zuid-Holland en het waterschap Hollandse Delta. De grenzen van de regio zijn daarmee gelijk aan de grenzen van de gemeente. Dat maakt het proces om de RES vast te laten stellen door de volksvertegenwoordiging aanzienlijk eenvoudiger dan bij RESsen van regio's met meer overheden die betrokken zijn. Het inwoneraantal van de regio is daarnaast het laagste van alle regio's uit dit onderzoek, namelijk zo'n 50.000. Het lage inwonersaantal in de dorpskernen zorgt ervoor dat gesprekken met inwoners sneller persoonlijker zijn dan in de grote stad (Interview medewerker Goeree-Overflakkee). De kleine hoeveelheid betrokken overheden, het feit dat de regio's grenzen overlappen met die van de gemeente en het feit dat het inwoneraantal van de regio laag is heeft invloed op hoe het participatiebeleid van deze RES is georganiseerd. De regio Goeree-Overflakkee staat, vanwege het feit dat ze ook een gemeente is, dicht bij de lokale praktijk en de burger. Het is voor de regio daarom een stuk eenvoudiger om de burger direct op te zoeken en daarmee te betrekken bij de beleidsvorming. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de RES-regio zelf bijeenkomsten organiseert voor burgers en belanghebbenden en actief naar de dorpskernen toe gaat om plannen voor de RES te

bespreken met burgers. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: *“Wij hebben dus die verschillende bijeenkomsten en we gaan echt naar een bepaalde kern. Dus we hebben 4 kernen waar we naartoe gaan en het plan wordt ook per kern bekeken”* (Interview medewerker Goeree-Overflakkee). Uit dit citaat blijkt ook dat het participatiebeleid kleinschalig georganiseerd wordt en de regio ervoor kiest om maatwerk toe te passen bij het formuleren van de benadering die ze per kern willen toepassen. Er is bij de regio kennis over hoe dorpskernen binnen de gemeente tegenover de energietransitie staan, waardoor een inschatting gemaakt kan worden over waar het kansrijk is om de eerste bijeenkomsten over de RES te organiseren (Interview medewerker Goeree-Overflakkee).

Omdat er weinig overheden betrokken zijn bij de RES van Goeree-Overflakkee hoeft er met minder overheden afstemming plaats te vinden, waardoor het proces om de RES vast te stellen in vergelijking met andere regio's iets eenvoudiger is. Dat betekent echter niet dat de regio niet de eigen uitdagingen tegenkomt die voortvloeien uit het feit dat ze een kleine regio is. Het kan namelijk ook een positieve uitwerking hebben om met andere gemeenten in gesprek te zijn, omdat er van elkaar geleerd kan worden en het goed is om scherp gehouden te worden door een (kritische) mening van buitenaf (Interview medewerker Goeree-Overflakkee). Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit invloed heeft op het participatiebeleid.

4.2 Regio Noord- en Midden-Limburg

4.2.1 Context

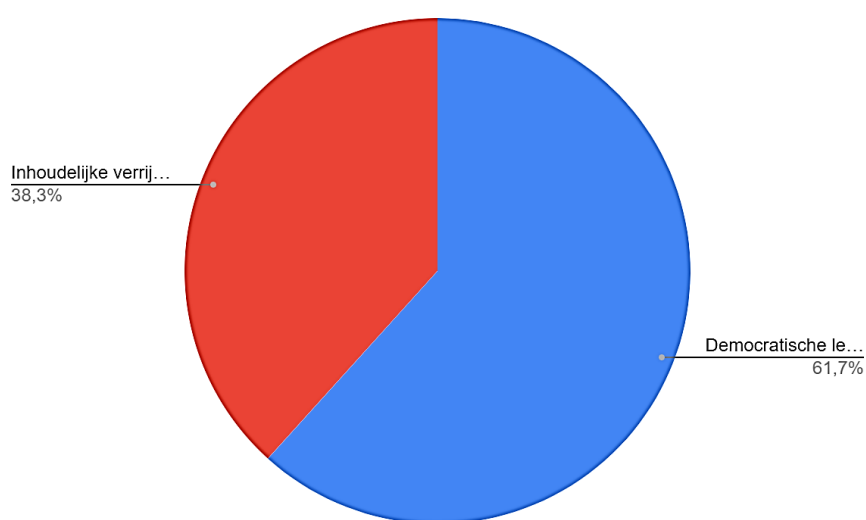
De RES van Noord- en Midden-Limburg beschrijft hoe de regio gaat bijdragen aan de klimaatopgave. Daarbij wordt gekeken hoeveel energie er bespaard kan worden, hoeveel grootschalige duurzame elektriciteit er opgewekt gaat worden en waar dit zal plaatsvinden, hoe de warmtebronnen in de regio afgewogen verdeeld gaan worden, hoeveel energie er opgeslagen kan worden en hoe deze

getransporteerd kan worden en hoe de regio zal samenwerken met belanghebbenden en hen betreft bij de te maken keuzes (Concept RES Noord- en Midden-Limburg, 2020).

In de concept-RES geeft de regio Noord- en Midden-Limburg aan in 2030 1200 gigawattuur (GWh) aan duurzame energie te willen opwekken. Op dit moment wordt er 130 GWh opgewekt en staan er voor 780 GWh aan projecten gepland. Veel van deze plannen zitten nog in het proces van besluitvorming waardoor nog niet alles vastligt. Voor de overige 290 GWh moeten er nog plannen gemaakt worden. Daarbij moet de inzet in de plannen hoger zijn dan het uiteindelijke doel, omdat er rekening gehouden moet worden met plannen die niet doorgaan (Concept RES Noord- en Midden-Limburg, 2020). De RES zal voornamelijk ingaan op de realisatie van de resterende ambitie, naast de bestaande en geplande projecten (Concept RES Noord- en Midden-Limburg, 2020). Voor plannen die onderdeel zijn van de RES moet participatiebeleid worden geformuleerd. Van de projecten die 780 GWh aan duurzame energie op moeten wekken is aangegeven dat deze nog aan besluitvorming onderhevig zijn. Als er sprake is van een besluitvormingsproces wat nog gaande is betekent dat dat er ook nog ruimte zou kunnen zijn om participatie te organiseren rond dit proces. De plannen worden echter buiten beschouwing gelaten als het gaat om de RES, omdat de RES van Noord- en Midden-Limburg gaat over de zogenaamde resterende ambitie. Het wordt dus uit de RES niet duidelijk hoe het participatiebeleid van de plannen die vallen onder de 780 GWh eruit ziet.

Een interessant project binnen de regio Noord- en Midden-Limburg waar heel duidelijk zichtbaar is dat de regio ervaring heeft met participatiebeleid is Energielandgoed Wells Meer. Dit is een duurzaam energieproject wat goed is voor de opwek van 240 GWh en bevindt zich op dit moment in de planfase (Concept RES Noord- en Midden-Limburg, 2020). Er zijn verschillende momenten geweest in het project waar participatie heeft plaatsgevonden: er zijn inspraak- en inloopavonden geweest, er is een informatiemarkt georganiseerd, er zijn gesprekken gevoerd met direct omwonenden en themasessies voor experts en belangenorganisaties georganiseerd (Energielandgoed Wells Meer, z.d.).

Daarnaast is het idee dat er een bv wordt opgericht waar inwoners in kunnen participeren en waarmee financieel kunnen deelnemen en profiteren van het project (Energielandgoed Wells Meer, z.d.).



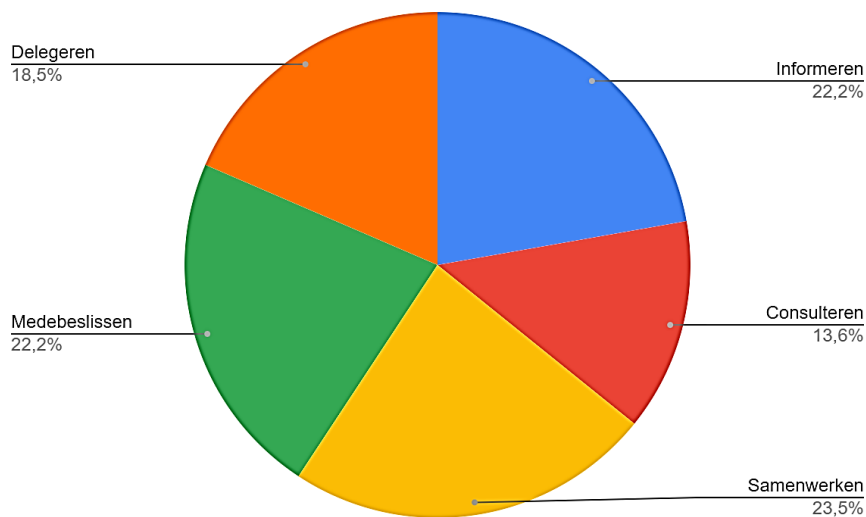
Figuur 4: Beleidsdoelen Noord- en Midden-Limburg

4.2.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid

Het belangrijkste beleidsdoel dat terugkomt in de documentatie (Figuur 4) en het interview is die van het creëren van draagvlak voor het te vormen beleid. De regio Noord- en Midden-Limburg ziet de RES als proces dat bedoeld is om draagvlak voor de energietransitie en daarmee uiteindelijk de doelstellingen te realiseren. Volgens de regio Noord- en Midden-Limburg is draagvlak bereikt als er een positieve houding of steun is ten opzichte van een doel, principiële keuze of een concreet besluit (Concept-RES Noord- en Midden-Limburg, 2020). Dat lukt volgens de regio alleen als er samengewerkt wordt met

alle relevante stakeholders en ziet de RES daarom als complex proces. Ook is het organiseren van maatschappelijke betrokkenheid een essentiële opgave voor de RES volgens de regio (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Iedere inwoner en organisatie moet de mogelijkheid hebben om op zijn eigen manier mee te doen (Concept-RES Noord- en Midden-Limburg, 2020). Draagvlak en communicatie zijn volgens de regio immers de sleutel tot succes (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019).

Voor inhoudelijke verrijking komen ook passages terug, maar in iets mindere mate dan voor draagvlak. De regio ziet dat het vraagstuk van de energietransitie over de bestuurlijk grenzen heengaat en dat het regionale speelveld onder andere voordelen biedt voor kennisdeling (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Enexis is een belangrijke speler als het gaat om het voorzien van relevante informatie en maakt deel uit van de RES-regio. Een voorbeeld van aangeleverde kennis is dat de netwerkbeheerder een netwerkanalyse van de energie-infrastructuur uitgevoerd (Startnotitie RES Noord- en Midden-Limburg, 2019). Uit de stukken is daarnaast op te maken dat de regio op de lange termijn de kennisontwikkeling van de betrokken overheden wil stimuleren. Een duurzame samenwerking zou de RES-partners minder afhankelijk moeten maken van externe inhuur (Startnotitie RES, 2019). Als er over inhoudelijke verrijking wordt gesproken lijkt de doelgroep vooral de belanghebbenden te zijn en niet zozeer de burger. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de passage *“de werkgroepen worden samengesteld door medewerkers van de verantwoordelijke organisaties, eventueel aangevuld met kennis van beeldbepalende stakeholders”* (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019, p. 19).



Figuur 5: Rol van de overheid Noord- en Midden-Limburg

4.2.3 Vormen van participatiebeleid

Uit de analyse van de documenten (Figuur 5) is gekomen dat er eigenlijk over alle rollen wel passages terugkomen en dit redelijk gelijk verdeeld is. Over een samenwerkende rol komen de meeste passages terug. De regio “zet in op de meerwaarde van de samenwerking” (Startnotitie RES Noord- en Midden-Limburg, 2019, p. 4) en er “zal samen met de stakeholders en de raden worden gewerkt aan een uitgangspuntennotitie en een communicatiestrategie” (Startnotitie RES Noord- en Midden-Limburg, 2019, p. 8). Er zijn naast deze passages nog andere passages die de samenwerking met belanghebbenden verwoordt, maar meer de nadruk legt op een medebeslissende rol, zoals het volgende citaat: “De opgave voor de RES in de energietransitie kan alleen worden gerealiseerd met een stevige betrokkenheid op basis van een gezamenlijke strategie van overheden met bedrijfsleven, maatschappelijke partners en kennisinstellingen” (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019, p. 18).

In eerste instantie wordt er in de startnotitie gesproken over het vormen van een adviesraad van stakeholders die een adviserende functie moet krijgen (Startnotitie RES Noord- en Midden-Limburg, 2019). Een advies gebaseerd op de inhoudelijke expertise van belanghebbenden is iets wat een overheid niet zonder goede reden naast zich neerlegt, waardoor dit een samenwerkende rol suggereert en geen consulterende rol. Naarmate het proces vordert wordt duidelijk dat er een klankbordgroep is gevormd die de adviesraad vervangt. De RES documenten zijn aan de klankbordgroep ter toetsing voorgelegd (Concept-RES Noord- en Midden-Limburg, 2020). De bijeenkomsten van de klankbordgroep zijn volgende data uit het interview op twee manieren benut: *“informerend en consulterend”* (Interview medewerker Noord- en Midden-Limburg). Tijdens de bijeenkomsten van deze klankbordgroep was er de mogelijkheid om vragen te stellen over de documenten die beschikbaar waren, zoals de uitgangspuntennotitie en de concept-RES en kon er input geleverd worden op deze documenten. Ook het meenemen van de belanghebbenden in het proces en het achterliggende verhaal was groot belang (Interview medewerker Noord- en Midden-Limburg). De regio vond het echter ook belangrijk om de kennis en kunde van de belanghebbenden te gebruiken (Interview medewerker Noord- en Midden-Limburg). Het verwerken van deze input wijst daarentegen op een samenwerkende rol. De klankbordgroep kan daarom gezien worden als vorm van participatie wat past bij de samenwerkende rol, terwijl er ook regelmatig in termen over wordt gesproken die past bij een consulterende rol.

De medebeslissende rol komt ook vaak voor in de beleidsdocumenten. Een belangrijke passage in de startnotitie die iets zegt over de rol van de regio ten opzichte van het beleid is de volgende: *“Gemeenten kunnen zich niet op voorhand committeren aan de daadwerkelijke realisatie van de opgave, omdat zij in de meeste gevallen niet de realiserende partij zijn. Dat zijn particulieren, bedrijven en instellingen in- en buiten de gemeenten. De gemeenten zullen uiteindelijk in het omgevingsbeleid de kaders moeten scheppen die de realisatie mogelijk maken* (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019, p. 7)”. Daarnaast kan er gestimuleerd worden om *“werkgroepen [op te richten (Red.)] met bewoners en gemeente om co-creatie te bevorderen en samen een uitvoeringsplan te maken* (Concept-

RES Noord- en Midden Limburg, 2019, p. 54). De passages passen bij een medebeslissende rol. Dit krijgt uiteindelijk vorm in participatie door middel van lokaal eigendom. Daarbij worden projecten voor energie op land gerealiseerd waarbij het de bedoeling is dat de omgeving voor 50% eigenaar is van het project. Dit betekent dat de omgeving zeggenschap heeft over het project en ook financieel deelneemt in de verdeling van de kosten en baten. Een manier om dit vorm te geven is door de vorming van een energiecoöperatie (Concept-RES Noord- en Midden-Limburg).

De informerende rol komt ook verschillende keren terug in de documenten. Allereerst gaat het dan bijvoorbeeld om het belang van het opstellen van een communicatiestrategie (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Eerlijkheid, duidelijkheid, transparantie en tijdigheid staat in het communiceren over de opgave en het proces centraal (Concept-RES Noord- en Midden Limburg, 2019). De gemeente is verantwoordelijk voor de communicatie over het lokale energiebeleid (Concept-RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Ze kunnen daarvoor bijvoorbeeld gebruik maken van ambassadeurs en parkmanagement (Concept-RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Daarnaast is ze het aanspreekpunt voor inwoners en lokale bedrijven, omdat ze het dichtst bij de inwoners staat en de RES lokaal kan vertalen (Concept-RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Hier wordt bijvoorbeeld vorm aangegeven door de inzet van adviseurs en energiecoaches die de kennis over mogelijk te nemen maatregelen voor inwoners en bedrijven kunnen ontsluiten (Concept-RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Hierbij is niet alleen de informerende rol zichtbaar. Dit zou ook gezien kunnen worden als een delegerende rol, omdat de beslisbevoegdheid over het ondernemen van actie primair bij de bedrijven en inwoners zelf ligt.

4.2.4 Institutionele context

De regio Noord- en Midden-Limburg is een regio met veel betrokken overheden. In totaal zijn er 15 gemeenten betrokken, een provincie en een waterschap wat het totaal aantal overheden op 17 brengt. Volgens de regio is dit positief, omdat de organisatie daardoor slagkracht heeft richting het Rijk

(Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Het aantal inwoners is daarentegen een stuk lager in vergelijking tot andere regio's, namelijk ongeveer 270.000.

De regio is zich ervan bewust dat er met 17 betrokken overheden sprake is van veel overheden die ieder eigen beleid hebben en met eigen belanghebbenden te maken hebben. Er moet van alle gemeenten input komen voor de RES en de RES moet uiteindelijk ook door alle gemeenten worden vastgesteld. Het risico is dat het tempo van vaststelling bepaald zal worden door het tempo van de traagste. Daarom zullen sommige zaken als optioneel worden opgenomen in de RES of kan de provincie een stevigere sturende rol krijgen (Startnotitie RES Noord- en Midden Limburg, 2019). Daarnaast betekent het hebben van veel betrokken overheden binnen de regio iets voor de tijd die het proces tot vaststelling van de documenten inneemt. Besluitvormingstrajecten waarbij gemeenteraden documenten vaststellen nemen gemiddeld 4 maanden in beslag, terwijl er voor het opstellen van een RES niet veel tijd is. De regio moest hierdoor vliegend van start om de deadline van de Concept-RES te kunnen halen. De regio heeft moeten bouwen op de kennis en kunde die op dat moment aanwezig was en ziet de het proces richting toekomstige versies van de RES ook als mogelijkheden om verder te onderzoeken wat er aan participatiebeleid mogelijk is. Een voorbeeld daarvan is dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben om mee te praten tijdens zogenaamde sprintsessies in aanloop naar RES 1.0 (Interview medewerker Noord- en Midden-Limburg).

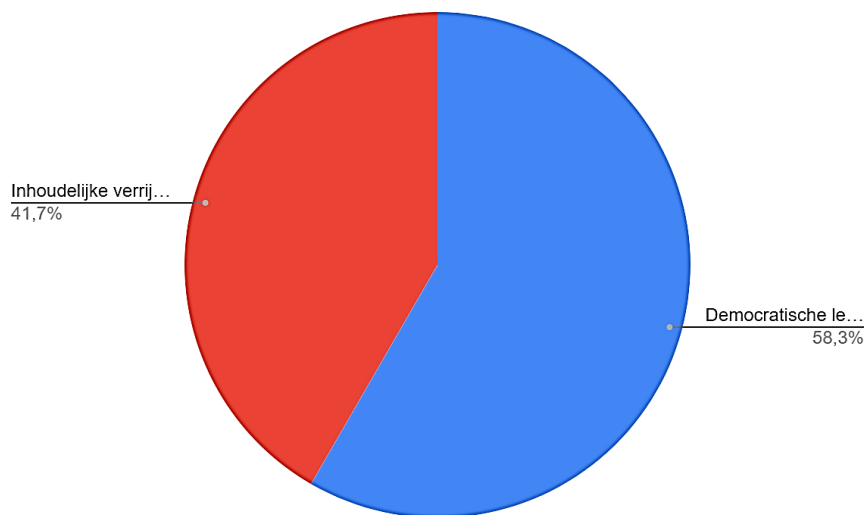
Door onderscheid te maken tussen procesparticipatie, projectparticipatie en regioparticipatie is het de regio gelukt dat zowel de regio als de individuele gemeenten hun eigen rol hebben wat betreft het participatiebeleid. Dat betekent dus ook dat niet elke gemeente dezelfde aanpak heeft gekozen als het gaat om participatie. Er zijn gemeenten die participatie zien als iets wat van onderop moet komen en waarbij de burger met initiatief of een vraag moet komen en het proces hebben ingericht op een manier die daarbij past. Er zijn echter ook gemeenten die al enigszins een beeld hebben over de richting waar het beleid naartoe gaat en willen naar aanleiding daarvan het contact met burgers en belanghebbenden zoeken. Door als regio aan te geven welke zaken van belang zijn om draagvlak te

creëren zonder daarbij te zeggen hoe het moet blijft er ruimte voor de gemeenten om een manier te kiezen die bij de individuele situatie past. Daarnaast helpt het om discussie tussen de regio en de gemeenten te voorkomen (Interview medewerker Noord- en Midden-Limburg).

4.3 Regio Noord-Holland Zuid

4.3.1 Context

De regio Noord-Holland Zuid is één van de meest complexe regio's als het gaat om het energievraagstuk. De regio is dichtbevolkt en er is sprake van veel bedrijvigheid die invloed heeft op het energievraagstuk. Zo is er bijvoorbeeld sprake van zware industrie en ligt FloraHolland binnen de regiogrenzen (Concept RES Noord-Holland Zuid, 2020). Daarnaast is er sprake van 2 vliegvelden, waaronder Schiphol, waardoor er sprake is van restricties voor windmolens vanwege de vlieghoogtes (Interview medewerker Noord-Holland Zuid). Een voorbeeld van een participatietraject uit het verleden waarbij de restricties van in dit geval de provincie in de weg zaten bij het plaatsen van windmolen is een participatietraject wat plaatsvond in Haarlemmermeer. Hier heeft de gemeente de inwoners gevraagd om een plan te ontwikkelen voor een windpark in het zuiden van Haarlemmermeer. Ondanks draagvlak van alle betrokken partijen is dit project niet van de grond gekomen, omdat er sprake was van provinciale beperkingen. De kans voor een windpark is in het kader van de RES opnieuw benoemd (Concept RES Noord-Holland Zuid, 2020). Vanwege het ingewikkelde vraagstuk is de regio gelijk van start gegaan met het proces voor de RES en heeft met veel betrokken partijen, belanghebbenden en belangstellenden gesproken.

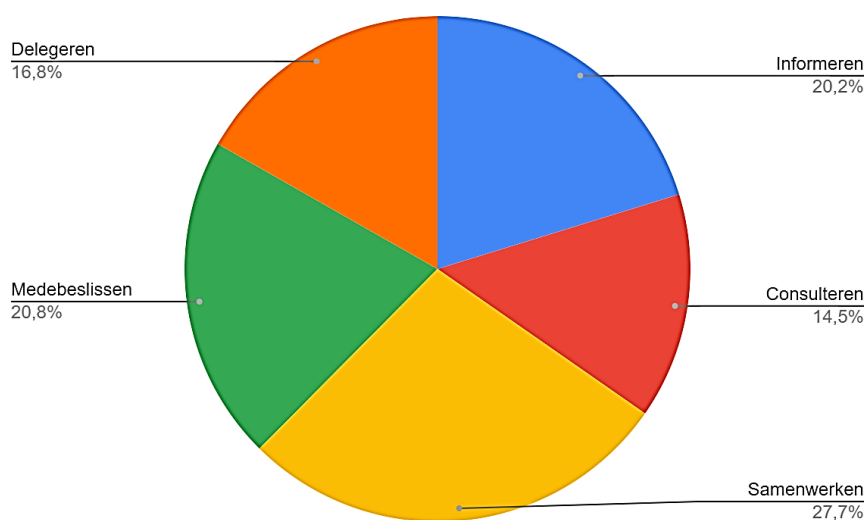


Figuur 6: Beleidsdoelen Noord-Holland Zuid

4.3.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid

Uit de analyse van de documenten (Figuur 6) lijkt naar voren te komen dat de meeste nadruk ligt op het passages over democratische legitimiteit en draagvlak. Bij de lokale ateliers, waarbij meer inwoners aanwezig waren, lag de nadruk op het zoeken naar de maatregelen waar het meeste draagvlak voor is. Er is wel aandacht geweest voor de inhoudelijke bijdrage van deelnemers, maar de inhoudelijke kennis werd voornamelijk bij de regionale ateliers vandaan gehaald en minder bij de lokale ateliers (Interview medewerker Noord-Holland Zuid). Er is echter ook veel aandacht voor het beleidsdoel inhoudelijke verrijking. De regio vindt dat *“het proces om te komen tot een energiestrategie daarmee een samenspel is waarin van alle deelnemers wordt gevraagd om hun kennis creativiteit en tijd in te zetten* (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019, p. 5). De regionale ateliers hebben onder andere als doel om kennis

mee te nemen en gelijk te schakelen (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019) en de lokale ateliers hebben het doel de lokale kennis te verankeren (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019).



Figuur 7: Rol van de overheid Noord-Holland Zuid

4.3.3 Vormen van participatiebeleid

Uit de analyse van de documenten (Figuur 7) komt een voorkeur voor de samenwerkende rol naar voren op de voet gevolgd door de medebeslissende rol. De passages die over de rollen gaan zijn wel redelijk gelijk verdeeld. Er zijn een paar verschillende vormen van participatiebeleid te herkennen bij de regio Noord-Holland Zuid. Allereerst zijn er ateliers georganiseerd. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen lokale en regionale ateliers. De regionale ateliers, georganiseerd door de deelregio's, waren voornamelijk bedoeld om thema's die een grotere (deel)regio aangingen te bespreken. Hierbij waren vooral vertegenwoordigers van rijksorganisaties, bedrijven en belangenorganisaties aanwezig. Bij deze

regionale ateliers past een samenwerkende rol, omdat de inbreng van de belangenorganisaties en experts wordt meegenomen in het proces. In de startnotitie wordt dit als volgt geformuleerd: De thematische ateliers zijn primair gericht op professionals en gaan om het brengen en gelijkschakelen van kennis, om het bepalen van gezamenlijke uitgangspunten voor de inhoud en voor de samenwerking (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019). In de praktijk heeft dit onder andere betekend dat *“In verschillende regionale bijeenkomsten experts, ambtenaren en regionale belanghebbenden de foto hebben aangescherpt en aangevuld”* (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020, p. 247).

Daarnaast waren er lokale ateliers, georganiseerd door gemeenten, waar thema's langs kwamen die vooral op lokaal niveau relevant waren. Dat had als resultaat dat er andere aanwezigen waren dan bij de regionale ateliers: er waren meer inwoners in verhouding tot vertegenwoordigers van bedrijven of belangenverenigingen (Interview medewerker Noord-Holland Zuid). Deze ateliers hadden vooral als doel om *“informatie en input op te halen voor de RES en de samenleving te betrekken bij de opgave van de RES”* (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019, p. 19). Het citaat laat zien dat er nog ruimte voor de gemeente is om zelf invulling te geven aan wat ze doet met de opgehaalde informatie en input. Dat maakt dat het past bij een consulterende rol. Omdat gemeenten zelf de lokale ateliers hebben georganiseerd is er sprake van wat variatie in hoe dit precies is ingevuld. In de kern zijn alle ateliers hetzelfde, maar de nadruk ligt bij sommige ateliers meer op een consulterende rol van de gemeente en in enkele andere ateliers meer op een samenwerkende rol. De consulterende rol blijkt bijvoorbeeld uit een passage als deze: *“De deelnemers hebben gesproken over de bouwstenen en welke hun voorkeur hebben”* (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020, p. 78). Aan de andere kant blijkt uit sommige citaten dat de output van de ateliers zeker wordt meegenomen in de politieke afweging, wat een meer samenwerkende rol suggereert. Een voorbeeld hiervan is deze: *“Drie toekomstateliers met mooie gesprekken, goede discussies, kritische kanttekeningen en veel inspiratie. Dit heeft geleid tot hun advies op de Regionale Energie Strategie”* (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020, p. 135). Een advies laten

uitbrengen gaat verder dan alleen input ophalen duidt op een duidelijke intentie om de input ook te gaan verwerken in het verdere proces.

Een andere vorm van participatie waar de gemeenten binnen de regio op inzetten is het opzetten van een (energie)loket, waar bewoners en bedrijven informatie kunnen ophalen die ze moet helpen in het nemen van energiebesparende maatregelen. De informatie kan bijvoorbeeld bestaan uit het adviseren over welke isolatie of aardgas vrije mogelijkheden er zijn (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020) of het wegwijs maken naar de juiste subsidie mogelijk te verkrijgen is (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020). Deze vorm van participatie past bij een informerende rol en bij een delegerende rol. De informerende rol blijkt uit het stuk informatieoverdracht van het beleid van de gemeente aan mensen die hier interesse in hebben. De delegerende rol blijkt uit het feit dat de inwoner of het bedrijf zelf de beslisbevoegdheid heeft als het gaat om het nemen van energiebesparende maatregelen. Niet alleen dit energieloket is een participatievorm die past bij de informerende rol. De regio beschikt ook over een uitgebreide website, waarop veel informatie te vinden is over het proces en de inhoud van de RES.

De regio heeft in de startnotitie aangegeven dat *“bewoners en bedrijven in de regio’s niet alleen betrokken worden bij de strategie, maar ook veel zeggenschap zullen krijgen over de projecten en opwekinstallaties”* (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019, p. 5). De regio vindt ook dat *“er kansen liggen bij het tot stand brengen van energieprojecten als deze projecten (ook) lokaal eigenaarschap hebben”* (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019, p. 6). Een concrete uitwerking hiervan is te zien in de gemeente Diemen, waar het platform Daarom Duurzaam Diemen is opgericht in cocreatie met inwoners (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020). De medebeslissende rol is hierbij goed zichtbaar, omdat de overheid en de inwoners samenwerken en samen beslissen wat er in de gemeente gebeurt op het gebied van duurzaamheid.

De laatste vorm van participatie is de deelname van belangenorganisaties in de stuurgroep: *“De stuurgroep van de energieregio Noord-Holland Zuid bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van*

de zes deelregio's, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap van Rijnland, Waterschap Amstel-, Gooi en Vecht, de netbeheerders, vertegenwoordigers vanuit de natuur- en milieu-organisaties, de energiecoöperaties en het bedrijfsleven" (Concept-RES Noord-Holland Zuid, 2020, p. 21). De stuurgroep heeft sturende en beslissende bevoegdheden in het proces van het project waardoor deelname van belangenorganisaties in deze stuurgroep wijst op een medebeslissende rol.

4.3.4 Institutionele context

De regio Noord-Holland Zuid bestaat uit 33 overheden (29 gemeenten, 3 waterschappen en 1 provincie) en heeft ongeveer 2.310.000 inwoners. De hoeveelheid overheden en inwoners zijn daarmee groot te noemen. Dat is terug te zien in de manier waarop de regio het proces heeft ingericht.

Er zijn binnen de RES-regio 6 deelregio's gevormd die ieder een vergelijkbaar, maar eigen proces hebben opgezet om te komen tot de RES van de regio Noord-Holland Zuid. Deze deelregio's zijn Amstelland, Amsterdam, Gooi- en Vechtstreek, Haarlemmermeer, IJmond en Zuid-Kennemerland en Zaanstreek/Waterland. Dit was een praktische oplossing vanwege de grote hoeveelheid vertegenwoordigers die elkaar met regelmaat moeten treffen. Daarnaast kon op deze manier gebruik gemaakt worden van reeds bestaande samenwerkingsverbanden, waardoor portefeuillehouders elkaar al kenden (Interview medewerker Noord-Holland Zuid). De energieregio Noord-Holland Zuid wordt aangestuurd door een stuurgroep die bestaat uit vertegenwoordigers uit de zes deelregio's, de provincie, de drie betrokken waterschappen en de netbeheerders, vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, energiecoöperaties en het bedrijfsleven (Concept RES Noord-Holland Zuid, 2020). Deze stuurgroep is verantwoordelijke voor het proces, de voortgang en de kwaliteit van het RES-programma. Daarnaast is er nog een werkgroep die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma door de betrokken overheden (Concept RES Noord-Holland Zuid, 2020).

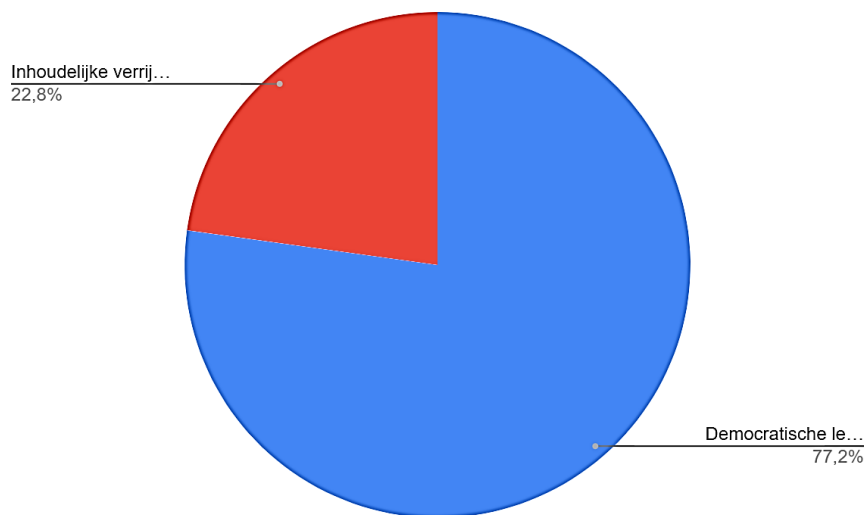
Het is aan de deelregio's om participatiebeleid te organiseren en dus ook om te bepalen welke stakeholders werden uitgenodigd en hoe de deelregio de bewoners betrokken. De participatievormen die werden aangeboden zijn echter door de RES-regio bepaald en aangeboden de deelregio's en zijn daarmee door de hele regio gelijk (Interview medewerker Noord-Holland Zuid).

4.4 Regio Flevoland

4.4.1 Context

Flevoland beschrijft zichzelf als een regio waar de opwek van duurzame energie al lange tijd een belangrijk thema is in beleid. Dat heeft ervoor gezorgd dat er al veel hernieuwbare energie wordt opgewekt in de regio en in de RES daarom vooralsnog geen plannen zijn opgenomen die reiken buiten het bestaande beleid (Concept RES Flevoland, 2020). Wat daarbij opvalt is dat volgens de regio participatie voor dit beleid daarom al heeft plaatsgevonden (Interview medewerker Flevoland).

Een van de beleidsdocumenten die vooraf is gegaan aan de RES is het Regioplan Windenergie Flevoland. Er is voor dit Regioplan inderdaad participatiebeleid geformuleerd. Volgens het beleidsdocument zijn er inloopavonden georganiseerd voor inwoners van de beoogde projectgebieden (Regioplan Windenergie, 2016). De inloopavonden passen afhankelijk van de precieze invulling van de avond bij een overheid in de informerende, danwel consulterende rol. Naast deze inloopavonden benoemt het document de mogelijkheid om van de inspraakprocedure gebruik te maken (Regioplan Windenergie, 2016). Hierbij kan iemand bij de gemeenteraad een zienswijze op het bestemmingsplan indienen, wat de gemeenteraad kan meenemen bij het behandelen van het bestemmingsplan. Het document spreekt naast de inspraakmogelijkheden ook over participatie in projecten zelf. Omwonenden en andere betrokkenen kunnen financieel participeren. Tenslotte wordt er gesproken over de communicatie over het project (Regioplan Windenergie, 2016).



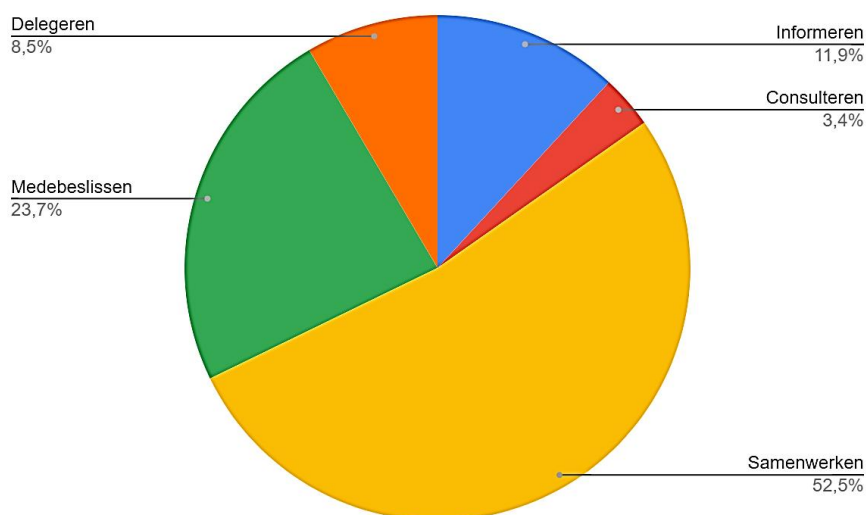
Figuur 8: Beleidsdoelen Flevoland

4.4.2 Beleidsdoelen van participatiebeleid

De belangrijkste motivatie voor de regio Flevoland om participatiebeleid te formuleren die uit de analyse van de documenten (Figuur 8) is gekomen is democratische legitimiteit en draagvlak. Het is volgens de concept-RES de bedoeling dat deelnemende partijen zich herkennen in de resultaten van het RES proces. Dat is noodzakelijk om te komen tot een RES die gedragen wordt door de betrokken partijen (Concept-RES Flevoland, 2020). Daarnaast kan volgens de regio de energietransitie pas slagen als er maatschappelijk draagvlak voor is (Startnotitie RES Flevoland, 2019).

Inhoudelijke verrijking komt ook terug als motivatie, maar wordt een stuk minder vaak genoemd. Enkele voorbeelden van passages die hierop ingaan zijn: *“Ook andere maatschappelijke partijen en specialisten zijn uitgenodigd zich aan te sluiten bij deze werkgroepen”* (Startnotitie RES Flevoland, 2020, p. 18) en *“hierbij ligt de nadruk op meedenken en op de vraag hoe de kennis, ervaring*

en denkkracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties kan worden benut om de RES kwalitatief zo goed mogelijk te maken” (Concept-RES Flevoland, 2020, p. 28).



Figuur 9: Rol van de overheid Flevoland

4.4.3 Vormen van participatiebeleid

De samenwerkende rol is heel vaak teruggekomen in de documenten van Flevoland (Figuur 9). De belangrijkste reden hiervoor is dat de samenwerking met de Flevolandse Energie Agenda (FEA) in de tekst zeer vaak wordt aangehaald. In aanloop naar de concept-RES heeft er participatie plaatsgevonden in de vorm van een adviesraad. Deze adviesraad bestaat uit een brede groep bestuurders van belangenorganisaties die naar aanleiding van de stukken die voorbereid zijn in de werkgroepen, de zogenaamde bouwstenen, voorzien van een advies alvorens deze worden voorgelegd in het portefeuillehoudersoverleg (Concept-RES Flevoland, 2020). De adviesraad is een vorm van participatie die past bij een samenwerkende rol. De besluitvormende bevoegdheid blijft bij de bestuurders van de

overheden in het portefeuillehoudersoverleg. De belangenorganisaties waar het over gaat als het gaat om de adviesraad zijn de partners van de FEA (Concept-RES Flevoland, 2020) en zijn zowel maatschappelijke partners als vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. Dit netwerk heeft eerder intenties uitgesproken ten aanzien van de energietransitie en werkt samen om deze verder uit te werken in de RES (Concept-RES Flevoland, 2020). Het netwerk is open, wat betekent dat iedereen mee kan doen. Deelnemers moeten echter wel 4 principes onderschrijven voor deelname: Partijen zien de kansen die de samenwerking biedt en zullen de samenwerking zo goed mogelijk opzoeken; Partijen willen samen de landelijke doelstelling voor de energietransitie halen. Hiervoor wordt er samengewerkt op verschillende thema's en projecten binnen de FEA; Elke partij geeft aan op welk vlak ze nadere afstemming met andere partijen nodig heeft; Partijen spreken af elkaar te helpen met kennis en door afstemming in beleids- en planontwikkeling en concrete aanpakken (Concept-RES Flevoland, 2020).

Wat opvalt aan het participatiebeleid voor de RES van Flevoland is dat er in de aanloop naar de concept-RES geen participatie van inwoners heeft plaatsgevonden. Dat heeft als belangrijkste oorzaak dat de RES van Flevoland voor het belangrijkste deel bestaat uit eerder geformuleerd beleid, waarvan de regio aangeeft dat participatie daarvoor al heeft plaatsgevonden (Concept-RES Flevoland, 2020). De regio wil vooral gaan informeren over de inhoud van de concept-RES en de RES 1.0 (Concept-RES Flevoland, 2020). Bij de verdere uitwerking van de RES moet duidelijk worden hoe de regio die effectief wil doen. De Flevolandse campagne heeft als doel om mensen te bereiken die gehoord hebben over de energietransitie, maar informatie nodig hebben over hoe ze een bijdrage kunnen leveren (Concept-RES Flevoland, 2020). Voor het vraagstuk van de verduurzaming van de woningbouw lopen al verschillende projecten waaruit daarnaast ook een informerende rol blijkt. Op dit moment zijn er al energiecoaches, energieloketten, wijkgerichte informatieavonden en publiekscampagnes (Concept-RES Flevoland, 2020).

Er komen ook enkele passages terug die passen bij een medebeslissende rol. Deze passages gaan dan vooral over het financieel participeren in duurzame energieprojecten (Concept-RES

Flevoland, 2020). De regio wil inzetten op de stimulatie van energiecoöperaties. Hiervan zijn er al enkelen actief binnen de regio Flevoland, maar gebrek aan kennis en de voorfinancieringskosten zijn een belangrijke belemmering voor deze vorm van participatie. De regio Flevoland zal daarom in de RES 1.0 ingaan op een verkenning van de oplossingen voor deze problemen, zodat energiecoöperaties zichzelf kunnen doorontwikkelen naar een professioneel niveau (Concept-RES Flevoland, 2020).

4.4.4 Institutionele context

De regio Flevoland bestaat uit 8 deelnemende overheden, namelijk de provincie Flevoland, 1 waterschap en 6 gemeenten. Dat is wat betreft hoeveelheid overheden een overzichtelijk te noemen (Interview medewerker Flevoland). Het aantal inwoners binnen de regio is iets meer dan 400.000. Dit is in vergelijking met andere RES-regio's erg gemiddeld, maar voor een regio met zo weinig gemeenten aan de hoge kant. Hoewel er niet veel gemeenten in de regio liggen is de verscheidenheid van gemeenten wel heel groot. Iedere gemeente heeft zijn eigen identiteit. Er is een grote gemeente, zoals Almere, maar ook een kleine zoals Urk. Voor een wethouder uit Urk is het makkelijker om te weten waar inwoners op het gebied van duurzaamheid mee bezig zijn dan voor een wethouder uit Almere. Daarnaast merk je aan de gemeente Almere dat deze meer gericht is op de regio Amsterdam en dat daar bedrijven vestigen die zich op het westen richten. De Noordoostpolder en Emmeloord hebben eerder een agrarische focus. Er wordt echter wel samen opgetrokken. Er is sprake van eenheid en bestuurlijk draagvlak (Interview medewerker Flevoland).

De bestuurders van de regio treffen elkaar in het portefeuillehoudersoverleg RES en de adviesraad RES. Hier zijn de wethouders en het heemraad duurzaamheid in vertegenwoordigd en de overleggen worden voorgezeten door de gedeputeerde energie. Gezamenlijk dragen zij de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de RES Flevoland en zijn ze verantwoordelijk voor het betrekken van de volksvertegenwoordigers van de eigen bestuurslaag (Concept RES Flevoland, 2020). Het portefeuillehoudersoverleg is de bestuurlijke opdrachtgever van het programmteam RES Flevoland.

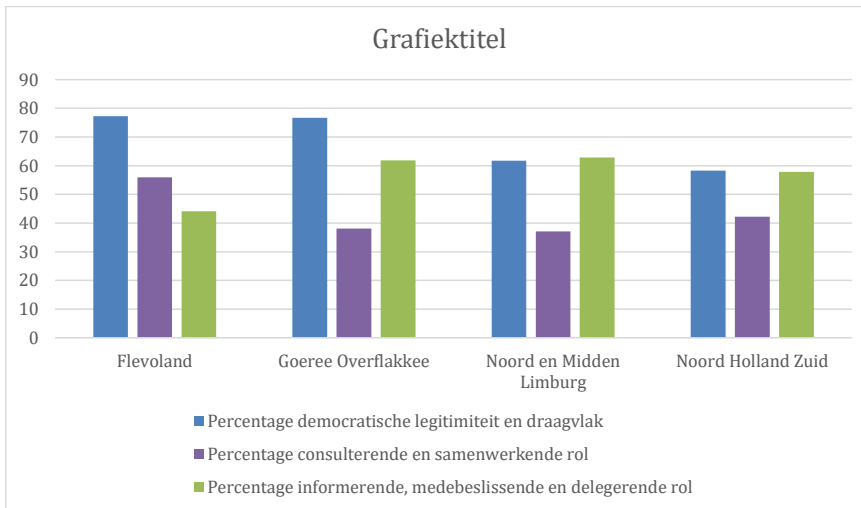
Dit programmteam bestaat uit een kerngroep en een staf (Concept RES Flevoland, 2020). Aan de adviesraad gaan werkgroepen vooraf die de raad ondersteunen. De adviesraad heeft invloed op het advies-/besluitvormingsproces (Concept-RES Flevoland, 2020).

4.5 Analyse

4.5.1 Beleidsdoelen

	Flevoland	Goeree-Overflakkee	Noord- en Midden-Limburg	Noord-Holland Zuid
	Democratische legitimiteit en draagvlak hoog		Democratische legitimiteit en draagvlak laag	
Percentage democratische legitimiteit en draagvlak	77,2	76,7	61,7	58,3
Percentage consulterende en samenwerkende rol	55,9	38,1	37,1	42,2
Percentage informerende, medebeslissende en delegerende rol	44,1	61,9	62,9	57,8

Tabel 5: Resultaten democratische legitimiteit en draagvlak



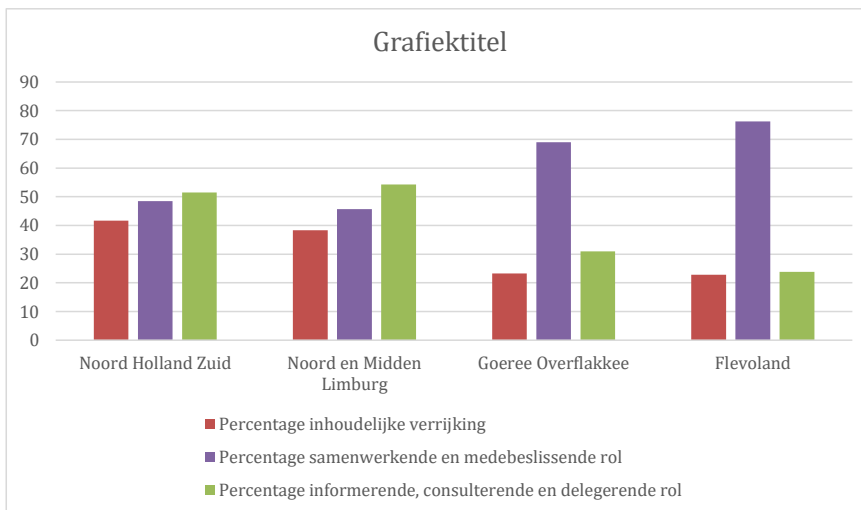
Figuur 10: Resultaten democratische legitimiteit en draagvlak

Allereerst is er onderzocht wat de invloed is van beleidsdoelen op participatievormen. Er zijn twee hypothesen geformuleerd om dit te kunnen onderzoeken. De eerste hypothese om te analyseren naar aanleiding van de data is hypothese 1: *Het beleidsdoel om democratische legitimiteit en draagvlak te vergroten zal leiden tot meer participatievormen die passen bij een consulterende of samenwerkende rol van de overheid dan bij een informerende, medebeslissende of delegerende rol van de overheid.* Om hier iets over te kunnen zeggen is van alle beleidsdocumenten onderzocht hoeveel passages er terugkomen die ingaan op democratische legitimiteit en draagvlak in vergelijking tot inhoudelijke verrijking. In tabel 5 zijn de percentages te zien en is een verdeling gemaakt tussen de regio's met de hoogste en laagste percentages. De regio's met de hoogste percentages op gebied van democratische legitimiteit en draagvlak zijn Flevoland en Goeree-Overflakkee en de regio's met de laagste percentages zijn Noord- en Midden-Limburg en Noord-Holland Zuid. Om de hypothese te kunnen onderschrijven moet uit de data blijken dat de regio's waar het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak dominant is het percentage consulterende en samenwerkende rol hoger is dan het percentage

informerende, medebeslissende en delegerende rol. Voor de regio Flevoland geldt dit wel, maar de regio Goeree-Overflakkee laat dit niet zien.

De cijfers zijn niet de enige data uit dit onderzoek. Het observeren van de gecodeerde passages geven nog een genuanceerder beeld. Bij alle regio's speelt financiële participatie bij toekomstige projecten en betrokkenheid van energiecoöperaties in het beleid een rol. Hierbij wordt deze vorm van participatie in verband gebracht met het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak. In Goeree-Overflakkee heeft de coöperatie Deltawind sinds haar oprichting in 1989 een actieve rol gehad in het vergroten van draagvlak voor windenergie en duurzaamheid in het algemeen (Concept RES Goeree-Overflakkee, 2020). Voor Noord- en Midden-Limburg is maatschappelijke acceptatie belangrijk en wil daarom dat de winst uit de energietransitie terugvloeit naar de gemeenschap (Startnotitie RES Noord- en Midden-Limburg, 2019). Ook Noord-Holland Zuid ziet het belang van draagvlak en lokaal eigenaarschap waarbij de opbrengsten terugvloeien naar de lokale maatschappij (Startnotitie RES Noord-Holland Zuid, 2019). Daarnaast heeft ook Flevoland het in de stukken over het verband tussen draagvlak en dat het bedrijfsleven en burgers niet alleen met kosten te maken moeten hebben, maar ook met baten (Startnotitie RES Flevoland, 2019). De financiële participatie is een vorm van participatie die past bij de medebeslissende rol, omdat het inbrengen van geld met zich meebrengt dat de zeggenschap over een project gedeeld wordt met alle deelnemers. Dit is daarom een voorbeeld van een beleidsdoel om democratische legitimiteit en draagvlak te vergroten wat leidt tot een vorm van participatie die past bij een medebeslissende rol van de overheid. Op basis van de data en de achtergrond van de passages is daarom hypothese 1 verworpen en is het mogelijk dat het verband wat er lijkt te zijn tussen democratische legitimiteit en draagvlak en de financiële participatie hier een verklaring voor kan zijn.

	Noord-Holland Zuid	Noord- en Midden-Limburg	Goeree-Overflakkee			Flevoland
	Inhoudelijke verrijking hoog		Inhoudelijke verrijking laag			
Percentage inhoudelijke verrijking	41,7	38,3	23,3			22,8
Percentage samenwerkende en medebeslissende rol			48,5	45,7	69	76,2
Percentage informerende, consulterende en delegerende rol			51,5	54,3	31	23,8



Figuur 1: Resultaten inhoudelijke verrijking

De volgende hypothese is: *Het beleidsdoel om het beleid inhoudelijk te verrijken zal leiden tot meer participatievormen die passen bij een samenwerkende of medebeslissende rol van de overheid van bij een informerende, consulterende of delegerende rol van de overheid.* Om hier iets over te kunnen zeggen is van alle beleidsdocumenten onderzocht hoeveel passages er terugkomen die ingaan op inhoudelijke verrijking ten opzichte van democratische legitimiteit en draagvlak. In tabel 6 zijn de

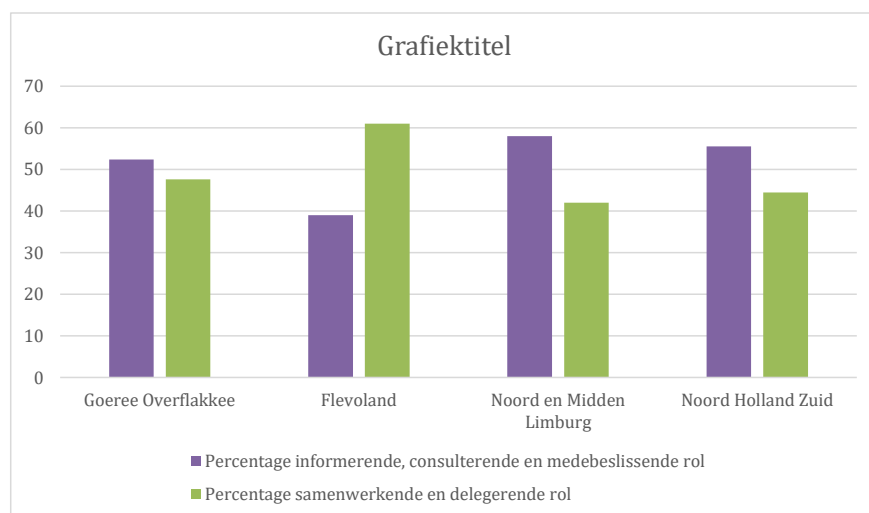
percentages te zien en is een verdeling gemaakt tussen de regio's met de hoogste en laagste percentages. De regio's met de hoogste percentages op gebied van inhoudelijke verrijking zijn Noord- en Midden-Limburg en Noord-Holland Zuid en de regio's met de laagste percentages zijn Flevoland en Goeree-Overflakkee. Om de hypothese te kunnen onderschrijven moet uit de data blijken dat de regio's waar het beleidsdoel inhoudelijke verrijking dominant is het percentage samenwerkende en medebeslissende rol hoger is dan het percentage informerende, consulterende en delegerende rol. De data laat echter zien dat de regio's waarbij een hoger percentage van de samenwerkende en medebeslissende rol werd verwacht een lager percentage laten zien.

Het beleidsdoel inhoudelijke verrijking komt in de beleidsdocumenten vooral terug als het gaat om het betrekken van belanghebbenden. Iedere regio heeft belanghebbenden die betrokken worden bij het beleid. Goeree-Overflakkee heeft vooralsnog de intentie uitgesproken deze te gaan betrekken en wil hiervoor de samenwerking opzoeken. Noord- en Midden-Limburg heeft de belanghebbenden betrokken door middel van een klankbordgroep. Noord-Holland Zuid heeft de regioateliers in het leven geroepen om de belanghebbenden te raadplegen. Flevoland maakt gebruik van het FEA netwerk die in een adviesraad heeft plaatsgenomen. Al deze vormen van participatie zijn eerder beschreven als passend bij een samenwerkende rol van de overheid. Er zijn daarom ondanks de cijfers wel degelijk aanwijzingen in de data die wijzen op een verband tussen het beleidsdoel inhoudelijk verrijking en de samenwerkende rol. Het is daarom te vroeg om hypothese 2 definitief te verwerpen, maar er is onvoldoende bewijs om een verband aan te tonen.

4.5.2 Institutionele context

	Goeree-Overflakkee	Flevoland	Noord- en Midden-Limburg	Noord-Holland Zuid
	Aantal gemeenten laag		Aantal gemeenten hoog	
Gemeenten	1	6	15	29
Percentage informerende, consulterende en medebeslissende rol	31	23,8	54,3	51,5
Percentage samenwerkende en delegerende rol	69	76,2	43,7	48,5

Tabel 7: Resultaten bestuurlijke complexiteit



Figuur 12: Resultaten bestuurlijke complexiteit

Vervolgens zijn er de hypothesen die ingaan op de institutionele context. Allereerst zijn dat hypothese 3 a en b die gaan over de invloed van de bestuurlijke complexiteit op het voorkomen van participatievormen.

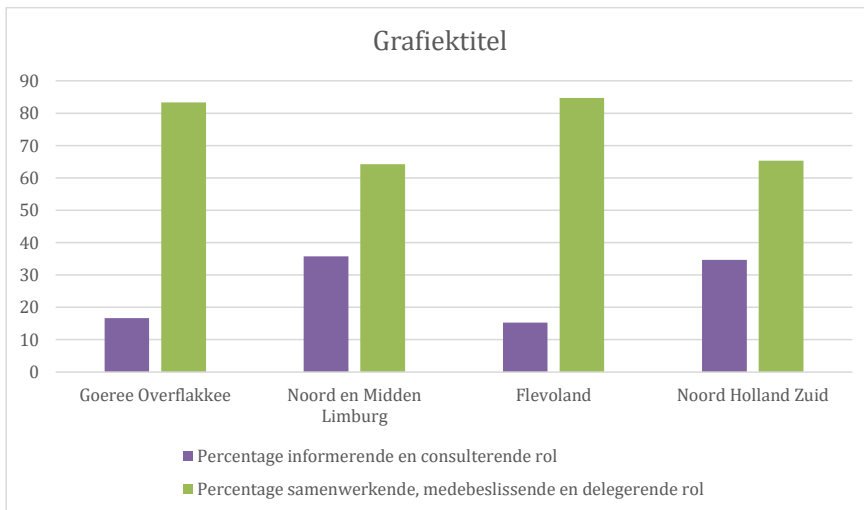
3a: Naarmate er meer overheden betrokken zijn binnen een regio neemt de complexiteit van de institutionele context toe waardoor participatievormen die passen bij een samenwerkende en delegerende rol vaker voorkomen dan participatievormen die passen bij een informerende, consulterende of medebeslissende rol.

3b: Naarmate er minder overheden betrokken zijn binnen een regio neemt de complexiteit van de institutionele context af waardoor participatievormen die passen bij een informerende, consulterende of medebeslissende rol vaker voorkomen dan participatievormen die passen bij een samenwerkende of delegerende rol.

De regio's die geselecteerd zijn omdat ze veel betrokken overheden hebben zijn Noord-Holland Zuid en Noord- en Midden-Limburg. Om hypothese 3a te bewijzen zou bij deze regio's aan de data (tabel 7 en figuur 12) te zien moeten zijn dat er sprake is van een hoger percentage samenwerkende en delegerende rol dan het percentage informerende, consulterende en medebeslissende rol. In beide regio's is dit niet het geval, dus deze hypothese kan niet worden bewezen. De regio's die geselecteerd zijn omdat ze weinig betrokken overheden hebben zijn Goeree-Overflakkee en Flevoland. Om hypothese 3b te bewijzen zou bij deze regio's aan de data te zien moeten zijn dat er sprake is van een hoger percentage informerende, consulterende en medebeslissende rol dan het percentage samenwerkende en delegerende rol. Voor de regio Goeree-Overflakkee is dit het geval, maar voor de regio Flevoland niet. Dat betekent dat ook deze hypothese niet kan worden bewezen. Er kan daarom geen verband worden aangetoond tussen de complexiteit van de regio en de participatievormen die daarbij verwacht werden.

	Goeree-Overflakkee	Noord-Midden-Limburg en Flevoland	Noord-Holland Zuid
	Aantal inwoners laag		Aantal inwoners hoog
Inwoners	50.000	270.000	420.000
Percentage informerende en consulterende rol	16,7	35,8	15,3
Percentage samenwerkende, medebeslissende en delegerende rol	83,3	64,2	84,7

Tabel 8: Resultaten aantal inwoners



Figuur 13: Resultaten aantal inwoners

Tenslotte zijn er nog de hypothesen die ingaan op de nabijheid van het bestuur.

H4a: Een lager aantal inwoners binnen een regio leidt vaker tot vormen van participatie die passen bij een samenwerkende, medebeslissende of delegerende rol dan vormen van participatie die passen bij een informerende of consulterende rol.

H4b: Een hoger aantal inwoners binnen een regio leidt vaker tot vormen van participatie die passen bij een informerende of consulterende rol dan vormen van participatie die passen bij een samenwerkende, medebeslissende of delegerende rol.

De regio's die geselecteerd zijn omdat ze weinig inwoners hebben zijn Goeree-Overflakkee en Noord- en Midden-Limburg. Om hypothese 4a te bewijzen zou bij deze regio's de data (tabel 8 en figuur 13) moeten laten zien dat er sprake is van een hoger percentage van de samenwerkende, delegerende en medebeslissende rol. Dat is het geval. De regio's die geselecteerd zijn omdat er sprake is van veel inwoners zijn Noord-Holland Zuid en Flevoland. Deze regio's laten net als de regio's met weinig inwoners zien dat het percentage samenwerkende, medebeslissende en delegerende rol hoger is dan het percentage informerende en consulterende rol. Hypothese 4b is daarom niet bewezen. Hoewel bij hypothese 4a de data overeenkomt met de verwachting kan er niet geconcludeerd worden dat er een verband is tussen het inwonersaantal van een regio en participatievormen die passen bij een bepaalde overheidsrollen, omdat hiervoor beide hypothesen waar hadden moeten zijn.

Als er dieper wordt ingezoomd op specifieke voorbeelden vallen er wel een paar dingen op. Alle regio's bespreken vormen van participatie waarbij er financieel geparticipeerd kan worden door inwoners. In de regio's Goeree-Overflakkee en Noord-Holland Zuid zijn er ook andere voorbeelden te vinden van (de vorming van) participatiebeleid wat zich meer richt op inwoners, zoals een informatiemarkt, websites en de lokale ateliers. Verder zijn er participatievormen gevonden waarbij inwoners naar een loket kunnen gaan om informatie in te winnen over het verduurzamen van woningen. De regio met de meeste inwoners (Noord-Holland Zuid) en de regio met de minste inwoners (Goeree-

Overflakkee) bieden opvallend genoeg de meeste opties om als inwoner op verschillende momenten in het beleid te participeren. De hoeveelheid inwoners lijkt dus geen invloed te hebben op de keuzes die een regio maakt met betrekking tot participatiebeleid wat meer gericht is op inwoners. Daarnaast zijn alleen voor de samenwerkende rol geen voorbeelden gevonden waar participatievormen gekozen zijn die inwoners betrekken, waardoor het feit dat er geen verband is gevonden tussen inwonersaantal en participatievormen die passen bij bepaalde rollen mede verklaard kan worden.

5. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: *Hoe kunnen beleidsdoelen op gebied van participatie en de institutionele context van een regio de verschillende vormen van participatie bij de Regionale Energiestrategieën verklaren?* Deze vraag komt voort uit het idee dat participatiebeleid kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid, het draagvlak en de inhoudelijke kennis die nodig is voor het formuleren van beleidsoplossingen. De beleidsdoelen die daaruit voortvloeien zouden in theorie van invloed zijn op de vormen van participatiebeleid die regio's formuleren. Dat is echter niet de enige factor dit invloed heeft op het participatiebeleid. Ook de institutionele context zou een rol kunnen spelen, waardoor er verschillen tussen regio's kunnen ontstaan.

De verwachting was dat het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak zou leiden tot participatievormen die passen bij een consulterende of samenwerkende rol, omdat deze vormen van participatie aan de meeste criteria voldeden om de democratische legitimiteit en het draagvlak te vergroten. De data heeft echter aangetoond dat er ondanks deze aannames geen verband lijkt te zijn tussen het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak en de participatievormen die passen bij een consulterende of samenwerkende rol. Er is wel een vorm van participatie die bij alle regio's terugkomt, namelijk financiële participatie, een participatievorm die past bij de medebeslissende rol. Bij het bespreken van deze vorm van participatie wordt door regio's het verband gelegd met het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak.

Voor het beleidsdoel inhoudelijke verrijking was de verwachting dat er een verband zou zijn met de samenwerkende en medebeslissende rol, omdat deze vormen van participatie het verwerven van kennis en creatieve input op het beleid het beste zou kunnen verwerken. De data levert echter ook geen bewijs voor deze verwachting. Wel is er ook hier sprake van een terugkerend patroon in de documenten

van de verschillende regio's die belanghebbenden willen betrekken vanwege hun inhoudelijke kennis en met hen willen samenwerken.

Er is daarnaast onderzocht of mogelijke verschillen in participatievormen tussen regio's verklaard konden worden door de institutionele context. Het zou voor een complexe regio al ingewikkeld zijn om binnen de regio overeenstemming voor een oplossing te bereiken, waardoor participatiebeleid meer gericht zou zijn op het ophalen van input dan op het bereiken van overeenstemming. Voor gemeenten met minder inwoners is bekend dat ze meer participeren, waardoor de verwachting was dat participatiebeleid wat burgers relatief meer betreft de voorkeur zou hebben. Voor zowel de invloed van de complexiteit van de regio als de invloed van de hoeveelheid inwoners zijn de verwachtingen niet uitgekomen. Op basis van de beschikbare data kan de theorie achter deze verwachtingen daarom niet bewezen worden en deze twee factoren kunnen de verschillen tussen regio's dus niet verklaren.

Naar aanleiding van deze uitkomsten kan worden geconcludeerd dat beleidsdoelen weliswaar een rol spelen bij het formuleren van participatiebeleid en regio's zich bewust zijn van de institutionele context waarbinnen ze een RES opstellen. Het is echter niet mogelijk om te concluderen dat een beleidsdoel een direct verband heeft met participatievormen bij bepaalde overheidsrollen en de institutionele context kan de verschillen tussen regio's niet verklaren.

Discussie

6.1 Theoretische reflectie

6.1.1 Beleidsdoelen

De hypothesen omtrent het verband tussen beleidsdoelen en vormen van participatie die passen bij bepaalde overheidsrollen konden niet bewezen worden. Er zijn een twee verklaringen te bedenken waarom dit niet het geval is.

Allereerst is er het verband tussen beleidsdoelen, participatievormen en overheidsrollen. In de teksten stonden vaak passages die ingingen op een rol die de overheid aan wenst te nemen bij het formuleren van participatiebeleid en er waren ook veel passages te vinden die beleidsdoelen bevatten. Deze waren echter vaak los van elkaar geformuleerd en er is door overheden lang niet altijd een concrete participatievorm gekoppeld aan een rol of beleidsdoel. Er staan dus veel voornemens in de teksten en het ontbreekt nog vaak aan concrete uitwerking van deze voornemens. Er zijn enkele redenen waarom het participatiebeleid niet overal even ver is uitgewerkt.

Het RES proces vraagt heel veel van regio's. Het kan zijn dat ambtelijke capaciteit een rol hebben gespeeld in de uitwerking van het participatiebeleid. Bij Goeree-Overflakkee was merkbaar dat de organisatie van de RES-regio duidelijk kleiner was dan bij Noord-Holland Zuid, wat meegespeeld kan hebben in de verschillen in de fases van het participatiebeleid in deze regio's. Een tweede verklaring kan tijdsdruk zijn, want participatiebeleid kan een kostbaar en tijdsintensief proces zijn (Luyet, et al., 2012). Er moet door de regio's in korte tijd veel worden bereikt, waardoor het er mogelijk is ingeleverd op het formuleren van participatiebeleid om deadlines te kunnen halen. Ten derde kunnen politieke en bestuurlijke redenen een rol hebben gespeeld bij het opstellen van participatiebeleid. De energietransitie is een onderwerp wat tot veel discussie kan leiden. De houding van beleidsmakers ten opzichte van participatiebeleid is cruciaal. Er kan sprake zijn van een beeld bij beleidsmakers dat vooral ontevreden

burgers participeren. Als dit het geval is is het moeilijker voor beleidsmakers om adviezen van participanten aan te nemen. Aan de andere kant wordt participatiebeleid soms ook gebruikt om impopulaire onderwerpen af te wentelen op participanten (Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos, 2018). Het is mogelijk dat participatiebeleid wordt gezien als middel om richting andere partijen aan te geven dat er geen draagvlak is voor bepaalde maatregelen. Dat is echter een ander uitgangspunt dan centraal heeft gestaan in dit onderzoek, waarbij participatiebeleid wordt gezien als middel om invloed te hebben op democratische legitimiteit en draagvlak.

Ten tweede kan de invloed van het klimaatakkoord een verklaring zijn waarom de hypotheses omtrent de beleidsdoelen niet bewezen konden worden. Op de website van het klimaatakkoord is een passage opgenomen wat ingaat op draagvlak en acceptatie. Om dit te vergroten moeten lusten en lasten eelijk worden verdeeld, zowel financieel als ruimtelijk en sociaal. Daarom zouden burgers en bedrijven mee moeten kunnen denken over waar projecten gerealiseerd worden en ze zouden mee moeten kunnen delen in de opbrengst. De passage legt onder andere een verband tussen financiële participatie en het vergroten van het draagvlak. Regio's kunnen dit als voorbeeld hebben gebruikt bij het formuleren van participatiebeleid voor de RES. Dit kan een verklaring bieden waarom er een verband is gevonden tussen het beleidsdoel democratische legitimiteit en draagvlak en financiële participatie, terwijl dit op basis van de theorie niet verwacht werd.

6.1.2 Institutionele context

De hypotheses omtrent de institutionele context van de regio's en de invloed daarvan op participatiebeleid konden niet bewezen worden. Een mogelijke verklaring hiervoor is de balans tussen participatiebeleid wat georganiseerd wordt door de regio en participatiebeleid wat door gemeenten wordt georganiseerd. Bij Goeree-Overflakkee overlappen de grenzen van de regio met die van de gemeente en is er duidelijk zicht op al het participatiebeleid wat er binnen de regio wordt georganiseerd. Noord-Holland Zuid heeft de gemeenten de lokale ateliers laten organiseren. De resultaten hiervan zijn

teruggekomen in de concept-RES. Noord- en Midden-Limburg heeft aangegeven dat gemeenten aan zet zijn om de inwoners te bereiken en de regio hierin wil faciliteren (Interview medewerker Noord- en Midden-Limburg). Hier zijn echter geen specifieke voorbeelden van terug te vinden in de documenten tot nu toe. Voor de regio Flevoland geldt dat inwoners pas in een volgende fase betrokken worden, waardoor er nog niets gezegd kan worden over de rol van gemeenten hierin, behalve dat ze zich bewust zijn van de verschillen in informatie die bestuurders hebben van grotere of kleinere gemeente (Interview medewerker Flevoland). Het feit dat mogelijke voorbeelden niet terugkwamen in de documenten van Noord- en Midden-Limburg en Flevoland en daardoor geen onderdeel zijn geweest van de analyse van het participatiebeleid van de betreffende regio's kan een verklaring zijn waardoor verwachtingen niet zijn uitgekomen.

6.1.3 Verband complexiteit van het bestuur en beleidsdoelen

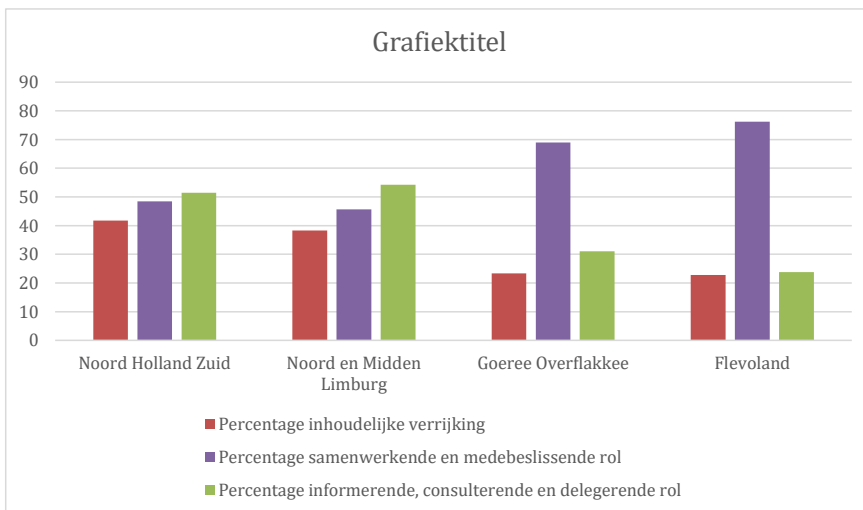
Hoewel de hypothesen die de onderzoeksvraag moesten beantwoorden niet bewezen konden worden is er wel informatie gekomen uit de data die geanalyseerd is. De data (tabel 9 en figuur 14) lijkt namelijk een verband te laten zien tussen de bestuurlijke complexiteit en het beleidsdoel inhoudelijke verrijking. De regio's waarbij de complexiteit hoog is komt precies overeen met de regio's waarbij het beleidsdoel inhoudelijke verrijking dominant is en tegelijkertijd geldt dat de regio's waarbij de complexiteit laag is precies overeenkomt met de regio's waarbij het beleidsdoel inhoudelijke verrijking minder dominant is. Uit de analyse van hypothese 2 komt naar voren dat inhoudelijke verrijking verband lijkt te hebben met het betrekken van belanghebbenden. Het kan zijn dat regio's met meer overheden vaker te maken hebben gehad met belanghebbenden, terwijl bij regio's met minder overheden de focus meer lag bij het betrekken van inwoners. Dat zou kunnen verklaren dat complexere regio's hoger scoren op inhoudelijke verrijking en minder complexe regio's hoger scoren op democratische legitimiteit en draagvlak.

Wat daarnaast opvalt is dat de verdeling van de percentages omtrent de rollen van de overheid in vergelijking met de hoge en lage score op inhoudelijke verrijking. De twee regio's die hoog scoren

op inhoudelijke verrijking hebben een vergelijkbare score als het gaat om de percentages van de overheidsrollen. Hetzelfde geldt voor de regio's die laag scoren op gebied van inhoudelijke verrijking. Interessant is dat de scores tussen regio's die hoog en laag scoren op inhoudelijk verrijking wel sterk verschillen. Er lijkt dus wel een aanwijzing te zijn dat complexiteit van de regio iets zegt over de voorkeuren voor het aannemen van een bepaalde rol van de overheid op gebied van participatie.

	Noord-Holland Zuid	Noord- Midden- Limburg	en Goeree- Overflakkee	Flevoland
	Inhoudelijke verrijking hoog		Inhoudelijke verrijking laag	
	Aantal gemeenten hoog		Aantal gemeenten laag	
Percentage inhoudelijke verrijking	41,7	38,3	23,3	22,8
Percentage samenwerkende en medebeslissende rol	48,5	45,7	69	76,2
Percentage informerende, consulterende en delegerende rol	51,5	54,3	31	23,8

Tabel 9: Vergelijking inhoudelijke verrijking en bestuurlijke complexiteit



Figuur 14: Vergelijking inhoudelijke verrijking en bestuurlijke complexiteit

6.2 Beperkingen van het onderzoek

6.2.1 Beleidsdoelen en de samenwerkende rol

Het formuleren van de hypotheses die gingen over de beleidsdoelen heeft geleid tot een aantal hypotheses. De eerste hypothese stelt dat democratische legitimiteit en draagvlak leidt tot participatievormen die passen bij een consulterende of samenwerkende rol. De tweede hypothese stelt dat het beleidsdoel inhoudelijke verrijking leidt tot participatievormen die passen bij een samenwerkende of medebeslissende rol. Het theoretisch kader biedt veel aanknopingspunten op basis waarvan de hypotheses opgesteld zijn. Het feit dat beide beleidsdoelen echter zouden leiden tot participatievormen die passen bij de samenwerkende rol is beperkend voor het onderzoek, want het is moeilijker om conclusies te verbinden aan de data die gaat over dit concept als beide beleidsdoelen een verklaring voor de metingen kunnen zijn.

6.2.2 Timing

De timing van het onderzoek in het RES proces is een beperking gebleken. Het opstellen van de RES is een continu proces, waarbij verschillende fases doorlopen worden. De eerste fase is het opstellen van een startnotitie. Hierna volgt een concept-RES en de RES 1.0. De RES wordt vanaf dan elke twee jaar voorzien van een update. Het onderzoek heeft plaatsgevonden op het moment dat de startnotitie en de concept-RES gepubliceerd waren, maar op dat moment was er nog geen RES 1.0 beschikbaar. Dat betekent dat het beleid wat zou moeten landen in de RES 1.0 nog niet overal is uitgekristalliseerd en het participatiebeleid nog niet overal de definitieve vorm had. In de documenten komen daarom niet alleen concrete uitwerkingen van het beleid voor, maar is er ook sprake van veel intenties waar nog niet altijd uitgeschreven is hoe het beleid er precies uit moet gaan zien. Als het onderzoek later in het proces had plaatsgevonden hadden sommige voornemens preciezer geformuleerd kunnen zijn, waardoor de data rijker en vollediger zou zijn geweest.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Toekomstig onderzoek

Vervolgonderzoek zou in kunnen gaan op de vraag wat de invloed is van de complexiteit van de institutionele context op beleidsdoelen. De data suggereert namelijk dat er misschien een verband is tussen beleidsdoelen en de complexiteit van de institutionele context. Dit wekt vragen op. Het is de vraag of dit verband ook gevonden zou worden als meer regio's met elkaar vergeleken worden. Ook is er meer onderzoek nodig naar de verklaringen achter dit verschijnsel. Het is bijvoorbeeld de vraag of complexere regio's meer moeten samenwerken met belanghebbenden, waardoor er vaker gesproken wordt over het inhoudelijk verrijken van het beleid in die regio's.

6.3.2 *Beleid*

Dit onderzoek heeft een aantal aanbevelingen opgeleverd voor het participatiebeleid van de RES. Het viel op dat, hoewel er hard wordt gewerkt om participatiebeleid een plaats te bieden in de RESsen, het participatiebeleid niet overal even ver gevorderd is. Participatiebeleid is niet iets waar pas over nagedacht kan worden als de RES al definitief is. Op vele verschillende momenten in de beleidsontwikkeling kunnen burgers en belanghebbenden betrokken worden. Daarom is de aanbeveling om, ondanks de omstandigheden die het moeilijk maken om participatiebeleid te formuleren, proactief aan de slag te gaan met participatiebeleid en hier op tijd vorm aan te geven. Daarbij zou het ook zeker niet moeten ontbreken aan creativiteit. Er zijn namelijk nog veel voorbeelden van participatiebeleid te bedenken. De handreiking voor burgerparticipatie (Van Ostaaijen, et al., 2018) geeft veel aanknopingspunten voor participatievormen. Een voorbeeld is een burgerforum, waarbij bewoners en belangengroepen samen met elkaar in gesprek gaan over beleidsvoorstellen en hier na deliberatie een advies over uitbrengen waar het forum achter staat. Andere voorbeelden zijn enquêtes, peilingen of referenda, waarbij de stemming onder grotere groepen inwoners wordt gemeten of het uitbreiden van de invloed van adviesraden.

Literatuurlijst

- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Beek, A. (2011). Succesvol interactief beleid. *Rooilijn* 44(1), 44-51.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The contribution of users and communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas* 23(4), 1119-1138.
- Cooper, E. & Smith, G. (2012). Organizing Deliberation: The Perspective of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany. *Journal of Public Deliberation*. 8(1), 1-39.
- Energielandgoed Wells Meer. (z.d.). *Meedenken en meedoen*. Geraadpleegd op 17 februari 2021, van <https://www.energielandgoedwellsmeer.nl/energielandgoed-wells-meer/participatie>.
- Goeree-Overflakkee. (2019). *Startdocument Regionale Energie Strategie: Duurzaam-innovatief Goeree-Overflakkee*. Geraadpleegd op 3 december 2020, van <https://www.zuid-holland.nl/overons/bestuur-zh/gedeputeerde-staten/besluiten/2019/december/17-december/startdocumenten-regionale-energiestrategieen-res/>.
- Goeree-Overflakkee. (2020). *Regionale Energiestrategie (RES) van Goeree-Overflakkee*.
- De Graaf, L. (2007). *Gedragen Beleid: Een Bestuurskundig Onderzoek naar Interactief Beleid en Draagvlak in de stad Utrecht* (proefschrift). Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Domingo, A. (2016). *Monitor Burgerparticipatie 2016: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: ProDemos.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Flevoland. (2019). *Startnotitie RES Flevoland*. Geraadpleegd op 10 maart 2021, van <https://fea.nl/uploads/2020/04/Startnotitie-RES-Flevoland.pdf>.
- Flevoland. (2020). *Concept-RES Flevoland*. Geraadpleegd op 10 maart 2021, van https://fea.nl/uploads/2020/03/Concept-RES_Flevoland_drempelvrij_definitief.pdf.
- Frewer, L.J. & Rowe, G. (2005). Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues. In *Evaluating Public Participation in Policy Making*. OECD Publishing.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66-75.
- Houwelingen, P. (2015). Politieke Participatie en de Omvang van het Lokaal Bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 69(1), 47-65.

heeft opmaak toegepast: Nederlands (standaard)

- Jager, N.W., Newig, J., Challies, E. & Kochskämper, E. (2019). Pathways to Implementation: Evidence on How Participation in Environmental Governance Impacts on Environmental Outcomes. *Journal of Public Administration and Theory*, 30(3), 383-399.
- Klimaataakkoord. (z.d.). *Klimaataakkoord: Draagvlak en Participatie*. Geraadpleegd op 8 januari 2020, van <https://www.klimaataakkoord.nl/themas/draagvlak-en-participatie>.
- Li, Y. & Marsh, D. (2008). New Forms of Political Participation: Searching for Expert Citizens and Everyday Makers. *British Journal of Political Science*, 38(2), 247-272.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M.B. & Buttler, A. (2012). A Framework to Implement Stakeholder Participation in Environmental Projects. *Journal of Environmental Management* 111, 213-219.
- Metze, T. & Turnhout, E. (2014). Politiek, Participatie en Experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 3-11.
- Mewhirter, J., Coleman, E.A. & Berardo, R. (2019). Participation and Political Influence in Complex Governance Systems. *Policy Studies Journal*, 47(4), 1002-1025.
- Nationaal Programma RES. (z.d.). *Nationaal Programma Regionale Energiestrategie*. Geraadpleegd op 7 januari 2020, van <https://regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>.
- Newig, J. & Kvarda, E. (2012). Participation in environmental governance: legitimate and effective? In K. Hög, E. Kvarda, R. Nordbeck & M. Pregernig (Eds.), *Environmental Governance: The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*, (pp. 29-44). <https://doi.org/10.4337/9781849806077>.
- Noord- en Midden-Limburg. (2019). *Duurzame energie brengt Limburg in beweging! Startnotitie Regionale Energiestrategie Noord- en Midden-Limburg*. Geraadpleegd op 17 februari 2021, van <https://regionale-energiestrategie.nl/documenten/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1511718>.
- Noord- en Midden-Limburg. (2020). *Concept-RES Noord- en Midden Limburg: Samen werken aan een duurzame regio*. Geraadpleegd op 17 februari 2021, van <https://www.resnml.nl/media/2020-12/Definitieve-Concept-RES.pdf>.
- Noord-Hollandse Energie Regio. (2019). *Startnotitie Regionale Energie Strategie NHZ: Samen op zoek naar kansen voor de regio*. Geraadpleegd op 17 februari 2021, van <https://energieregionhz.nl/app/uploads/2019/09/20190524-startnotitie-RES-NHZ-definitief.pdf>.
- Noord-Hollandse Energie Regio. (2020). *Concept-RES Noord-Holland Zuid*. Geraadpleegd op 17 februari 2021, van <https://energieregionhz.nl/app/uploads/2020/05/Online-PDF-Concept-RES-Noord-Holland-Zuid-22-april-2020.pdf>.
- Ollongren, K.H. (2020, 13 november). Voortgang Omgevingswet November 2020 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2020/11/13/kamerbrief-over-voortgang-omgevingswet-november-2020>.
- Participatie bij de Instrumenten van de Omgevingswet*. (z.d.). Geraadpleegd op 7 januari 2021, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/participatie-wet/>.

- Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1999). *De Aanpak van Interactief Beleid: Elke Situatie is Anders*. Bussum: Coutinho.
- Provincie Flevoland. (2016). *Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland: Structuurvisie Provincie Flevoland*. Geraadpleegd op 20 maart 2021, van <https://www.flevoland.nl/getmedia/720306d8-6fa8-45eb-86a4-490be4c65ddb/Regioplan-Windenergie-dv.pdf>
- Van Noijs, L. & Carabain, C. (2020). Het belang van legitiem klimaatbeleid voor burgerparticipatie. *Mens en Maatschappij*, 95(3), 165-174.
- Van Eijk, C. (2014). (Growing Access to Local Decision-Making? Explaining Variation among Dutch Municipalities in the Institutional Measures to Promote Citizen Participation. *Journal of Urban Affairs*, 36(2), 256-275).
- Van Ostaaijen, J., Wagenaar, C. & Kloos, L. (2018). Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie. *Tilburg University*.
- Windgroep. (2013). *Windenergie op Goeree-Overflakkee: perspectief van de ontwikkelaars met een paar vragen aan u!* Geraadpleegd op 21 oktober 2020, van https://staten.zuid-holland.nl/migratie/Statencommissie_Ruimte_en_Leefomgeving_RenL/2014/Agenda_vergadering_Statencommissies_RenL_VenM_en_GenW_18_juni_2014/Stukken_ter_kennisname/Subagendapunt/Bericht_van_Cooperatie_Windgroep_Goeree_Overflakkee_met_bijlage.org.
- WRR. (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlagen

Bijlage 1: Topiclijst Interviews

1. Voorstellen
2. Werkzaamheden respondent
3. Link werkzaamheden met participatiebeleid
4. Participatievormen binnen de regio
5. Beleidsdoelen participatiebeleid
6. Rol van de overheid
7. Invloed complexiteit
8. Invloed hoeveelheid inwoners
9. Overige opmerkingen
10. Vragen aan interviewer

Bijlage 2: Respondenten

Er is in elke regio een interview gehouden met een medewerker die dichtbij het RES proces staat. Om de anonimiteit te waarborgen is een geanonimiseerde lijst toegevoegd.

1. Respondent regio Noord-Holland Zuid
2. Respondent regio Noord- en Midden-Limburg
3. Respondent regio Goeree-Overflakkee
4. Respondent kernteam RES Flevoland