



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Rapport

Dialooggroep hernieuwbare elektriciteit

Verkenning





Dialoggroep hernieuwbare elektriciteit



Inhoud

Woord vooraf	4
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Het proces van de RES	6
1.3. Werkwijze	6
2. Inzichten uit gesprekken	7
2.1. Opwekken op land of zee	7
2.2. Vormen van opwekken	8
2.3. Informatie en kennis delen	9
2.4. Participatie	10
2.5. Ruimte voor elkaar	11
3. De dialoog	12
3.1. Kiezen voor een dialoog	12
3.2. Verhouding tot andere overleggen	12
3.3. Deelnemers	14
3.4. Rekening houden met achterban	15
3.5. Afspraken maken voor een dialooggroep	16
4. Tot slot	18
4.1. Aanbevelingen	18



Woord vooraf

Bij de uitwerking op hoofdlijnen van het Klimaatakkoord¹ zijn burgergesprekken gevoerd om zicht te krijgen op wensen en zorgen van de burgers bij de uitvoering. Burgers verwachten van de overheid regie en kaders, maar ook ruimte voor eigen initiatief. Ze vragen om gedegen onderbouwing, betrouwbare informatie en een rechtvaardige en transparante weging van belangen. Daarnaast vragen ze om een rechtvaardige weging van lusten en lasten, zowel financieel als met betrekking tot zeggenschap. Bij het organiseren van de energietransitie in de RES-systematiek zijn deze uitgangspunten als fundament meegegeven.

De energietransitie vindt echter plaats in een periode, waarin meer transities spelen, die bovendien samenkomen met COVID. Al deze veranderingen slaan hard neer bij diverse groepen in de samenleving, die luid aandacht voor hun zaak vragen. Via internet vinden gelijkgestemden elkaar. Hier lopen feiten, meningen en nepnieuws onnavolgbaar door elkaar heen. Discussies worden persoonlijk gemaakt en vinden plaats in de publieke ruimte op internet zonder kwaliteitsborging. De bejegening laat te wensen over. En af en toe vallen de woorden 'geen vertrouwen in de overheid'.

Besturen is met kennis van feiten, alle standpunten gehoord hebbende en door het wegen van diverse belangen te komen tot een besluit, dat democratisch gelegitimeerd is. In Nederland is de bestuurscultuur, dat men fijnmazig probeert in gesprek met inwoners en belanghebbenden te komen tot beslisvoorstellen en verderop in het proces tot uitvoering. Er lijkt nu een natuurlijk moment te zijn –na het RES-bod en rondom het nieuwe regeerakkoord- om ook op nationaal niveau het gesprek weer aan te gaan met burgers over de energietransitie. Daarbij is het uitgangspunt, dat de genomen –immers democratisch gelegitimeerde- besluiten niet ter discussie staan. In dit rapport halen we het net op bij 20 vertegenwoordigers van diverse belangen over hun wensen over inhoud en vormgeving van deze dialoog.

Ik wil Judith Klungers, secretaris van het OFL, bedanken voor de uitstekende wijze waarop ze dit proces heeft ondersteund.

Wobine Buijs-Glaudemans
Voorzitter OFL
Oss, december 2021

¹ Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord, Ed Nijpels, 10 juli 2018



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Aanleiding voor deze OFL-verkenning is een voorstel vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) om een verkenning te doen van de meerwaarde van een 'dialoggroep uitgangspunten hernieuwbare elektriciteit'. EZK constateert: 'De afgelopen maanden is levendige discussie ontstaan in de buitenwereld over duurzame opwek op land en of er meer ambitie op land wenselijk is. Verschillende groepen vragen aandacht voor de negatieve kanten van de energietransitie met wind en zon. Ook vragen verschillende groepen om nadere toelichting op en onderbouwing van de gemaakte keuzes in het Klimaatakkoord. Het is belangrijk deze signalen serieus te nemen door gestructureerd en transparant in gesprek te gaan.'

Daarom doet EZK een 'voorstel voor het verkennen van de oprichting van een dialoggroep, die zich richt op het uitwisselen van aannames, uitgangspunten en werkwijzen die ten grondslag liggen aan de keuzes m.b.t. hernieuwbare elektriciteit in 2030.' Het doel van die dialoggroep zou zijn om 'in dialoog gaan door inzichten uit te wisselen t.a.v. de uitgangspunten en onderbouwing van de afspraken uit het Klimaatakkoord met betrekking tot wind en zon (zowel op zee als op land).'

Het ministerie van EZK heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) gevraagd te verkennen of een dergelijke dialoggroep meerwaarde heeft. Het OFL is een platform dat de verbinding tussen de overheid en burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties stimuleert. Belangrijk daarbij is het vormgeven van overleg en samenwerking bij nationale opgaven in de fysieke leefomgeving: de omgeving waarin we wonen, werken, reizen en recreëren. De vraag van het ministerie van EZK past daar goed in.





1.2. Het proces van de RES

Deze OFL-verkenning vindt plaats in de bredere context van de klimaatafspraken van Parijs (2015) en de Nederlandse uitwerking daarvan in het Klimaatakkoord (2019)². In eerste instantie is deze opgave opgepakt via een Nationale Coördinatierегeling, maar na grote tegenstand is besloten om het besluitvormingsproces van een deel van de opgave, te weten het opwekken op land, regionaal te organiseren met het doel om draagvlak te creëren.

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat 30 energieregio's in Nederland onderzoeken waar en hoe op het land het best duurzame elektriciteit opgewekt kan worden. De keuzes die iedere regio daarin maakt staat in een Regionale Energiestrategie (RES)³.

De doelstelling is dat alle RES'en samen gaan zorgen voor de opwekking van 35 terrawattuur (TWh) hernieuwbare elektriciteit. Het Nationaal Programma RES (NP RES) gaf in juli 2021 de stand van zaken van de dertig RES'en in een 'foto'.⁴ Daaruit blijkt dat de gezamenlijke opbrengst van het bod van de RES zelfs 55 TWh bedraagt. Hoewel het bod van alle RES'en samen ruim boven het doel is, garandeert dat niet dat het doel daadwerkelijk gehaald wordt, vanwege onzekerheden met betrekking tot de implementatie. Inmiddels zijn de regio's gestart met de uitvoering om te komen tot het opwekken van 35 TWh in 2030.

1.3. Werkwijze

Voor deze verkenning zijn OFL-voorzitter Wobine Buijs-Glaudemans en een OFL-secretaris in gesprek gegaan met betrokkenen: mensen die ieder vanuit hun eigen perspectief kijken naar hernieuwbare elektriciteit op land, 20 mensen⁵ hebben in 16 gesprekken verteld over hun perspectief.

De belangrijkste onderwerpen die aan de orde kwamen in de gesprekken waren ieders eigen perspectief op:

- hernieuwbare elektriciteit
- de RES'en als manier om de doelstelling van 35 KWh te bereiken
- de interactie tussen betrokkenen
- de meerwaarde van een dialooggroep

De gesprekken waren vertrouwelijk, zodat mensen zich vrij konden uitspreken. Inzichten uit de gesprekken zullen in dit rapport daarom niet gerelateerd worden aan individuele gesprekspartners.

² [Klimaatakkoord maakt halvering CO2-uitstoot haalbaar en betaalbaar | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Nationaal Programma Regionale Energiestrategie - Regionale Energiestrategie \(regionale-energiestrategie.nl\)](#)

⁴ [handlerdownloadfiles.ashx \(regionale-energiestrategie.nl\)](#)

⁵ Afkomstig uit bewonersorganisaties, milieuorganisatie, energiesector, kennisinstellingen en overheden. Uitgangspunt bij de keuze van gesprekspartners was om verschillende perspectieven te horen. Dat neemt niet weg dat er meer perspectieven zijn dan wij hebben kunnen horen.



2. Inzichten uit gesprekken

In dit hoofdstuk staan de inzichten uit de gesprekken die we voor deze verkenning hebben gevoerd. Alle mensen die wij spraken ondersteunen de doelen uit het Klimaatakkoord. Ze zijn het eens over de noodzaak om mondiaal klimaatverandering tegen te gaan. Meer inzetten op hernieuwbare energie is één van de middelen om de klimaatdoelen te bereiken, erkennen al onze gesprekspartners. Sommigen willen zelfs verdergaande doelen voor hernieuwbare elektriciteit. Onenigheid ontstaat waar het gaat over de concrete invulling van het opwekken van hernieuwbare elektriciteit. De discussies gaan over de plek, de vorm van opwekken, de feitenbasis voor het maken van keuzes en participatie. Bovendien valt op dat onderling begrip en omgangsvormen een issue zijn.

2.1. Opwekken op land of zee

De RES-doelstelling is het opwekken van 35 TWh op land. Tegenstanders van de huidige aanpak laten in gesprek met ons weten dat nu te veel wordt ingezet op wind op land. Dat vinden zij onacceptabel vanwege de overlast voor omwonenden. Zij menen bovendien dat zo veel wind op land niet nodig is en dat daarvoor in de plaats meer wind op zee mogelijk is.

Als reden wordt gegeven dat het op zee harder waait, waardoor de opbrengst hoger is, en dat het geconcentreerd kan, waardoor de aansluiting op het net eenvoudiger is. Zij stellen ook dat er binnen het Noordzeeakkoord en de Noordzee Energie Outlook al een belangafweging heeft plaatsgevonden en dat er voldoende ruimte op zee is gecreëerd voor meer dan 50 GW aan wind. De door de overheid gebruikte prognoses van CE Delft laten volgens tegenstanders een maximale behoefte van rond de 40 GW zien in 2050. De kosten op zee dalen harder dan op land. Het belangrijkste bezwaar, stelt een van onze gesprekspartners, 'is dat de overheid nooit zijn uiterste best heeft gedaan alle wind op zee te krijgen en er geen rapport is waarin staat dat het echt niet kan. Dat scheidt wantrouwen in de intenties van de overheid.'

Anderen menen dat het geen optie is om alleen in te zetten op wind op zee en dat zowel wind op zee als wind op land nodig is om voldoende te kunnen opwekken. Juist een combinatie van verschillende plekken en manieren van opwekken is volgens hen nodig. Zo stelt een gesprekspartner: 'op zee doen we al veel en kunnen we steeds meer, maar dat betekent niet dat we op land niks hoeven. Er moet van alles gebeuren op land.' Een ingewikkeld punt is dat ook op zee ruimte nodig is voor meerdere zaken. Met diverse belangengroepen is een Noordzeeakkoord gesloten, waarbij ingegaan wordt op veiligheid van scheepvaartroutes, natuurgebieden, visvangst, windenergie en aansluiting op het net. Al deze activiteiten vragen ruimte op zee⁶. Dat maakt dat wind op zee niet ongelimiteerd mogelijk is.

⁶ Voor de afweging van belangen op zee, waaronder windenergie, is het Noordzeeoverleg de plek waar mensen met elkaar in gesprek gaan. Noordzeeakkoord. Het Noordzeeoverleg is een overlegorgaan van stakeholders, waaronder de rijksoverheid. Het voert op overeenstemming gericht overleg over de uitvoering van het Noordzeeakkoord (NZA). In het NZA staan afspraken over de invulling van de drie grote transitiepunten op de Noordzee: energie, natuur en voedsel en de samenhang daartussen. Zie ook [Noordzeeoverleg - Noordzeeoverleg](#)



Conclusie

Wind op land roept weerstand op. De beelden die mensen hebben over in hoeverre meer wind op zee in de plaats kan komen voor wind op land zijn verschillend.



2.2. Vormen van opwekken

Niet alleen de plek waar elektriciteit kan worden opgewekt is onderwerp van discussie, ook over de vorm of de manier van opwekken, verschillen de ideeën. Vooral windenergie en zonne-energie komen aan de orde in de gesprekken die we voor deze verkenning voeren. Daarnaast horen we ook kernenergie als alternatief.

Er zijn diverse andere ideeën om voldoende energie op te wekken of minder energie te gebruiken. Een bewoner stelt: 'de kern voor een goed gesprek over de energietransitie draait om wat te doen is om CO₂ naar beneden te krijgen.' Er zijn meer alternatieven voor de huidige keuzes, zoals de 'opwekking van 35 TWh op land. (...) Met die uitkomsten zitten RES'en nu. Het kan goedkoper en het geeft niet de grootste CO₂-reductie.'

Behalve windenergie, noemen een aantal gesprekspartners ook zonne-energie als manier om hernieuwbare energie op te wekken. Een gesprekspartner meent dat met name op daken nog meer zonnepanelen kunnen komen. 'Aan zonneweides komt op een gegeven moment een einde door steeds meer maatschappelijke weerstand en omdat er voldoende dakoppervlakte in Nederland is om zoveel zon op te wekken dat het onze oren uitkomt als de zon schijnt.' Een ander noemt praktische bezwaren tegen te veel zon op dak. Immers dit leidt tot relatief kleine opbrengst verspreid over veel locaties en kan problemen opleveren met de aansluiting op het net.

Conclusie

We hebben te maken met een langjarig proces, waarin er steeds nieuwe inzichten en nieuwe technieken komen. Niet alle partijen zitten aan tafel bij het proces. Er is behoefte aan een plek om deze samen door te nemen en alle vragen hieromtrent op tafel te hebben.



2.3. Informatie en kennis delen

We signaleren in de gesprekken die we voor deze verkenning hebben gevoerd dat er verschillen zijn in het beeld dat mensen hebben over wat de feiten zijn en er ook discussie is over de aannames en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan onderzoek naar feiten. Eén van onze gesprekspartners stelt: 'We moeten het eerst over de feiten eens zijn. Daarna kijk je naar verschillende scenario's en reken je die op een objectieve manier door. Daarbij kijk je samen of je de juiste indicatoren gebruikt en het eens bent over de randvoorwaarden. Op basis van die objectieve informatie kan ieder dan een eigen afweging maken.' Bovendien staat de manier waarop wetenschappelijke inzichten worden gebruikt als argument voor te maken keuzes ter discussie. Dat bemoeilijkt het begrijpen en accepteren van keuzes voor het opwekken van hernieuwbare energie.

Dat maakt dat diverse mensen behoefte hebben om samen tot een feitenbasis te komen. Een voorstel van één van onze gesprekspartners is om daarom meer te doen aan joint-fact-finding. Hij legt uit: 'Dat geeft bewoners de ruimte om zelf te ontdekken wat de feiten zijn. Interactie tussen bewoners en experts kan mooie inzichten opleveren.' Joint-fact-finding is zo een manier om bewoners en andere betrokkenen mee te nemen in het ontstaan van een feitenbasis.

BOX 1 | wetenschappelijke kennis in het Noordzeeoverleg

Voor het Noordzeeoverleg is vanuit een behoefte aan onafhankelijke, objectieve wetenschappelijke kennis een multi-disciplinair wetenschappelijke klankbordcommissie ingesteld. Deze commissie kan het Noordzeeoverleg gevraagd en ongevraagd adviseren. Voor het Noordzeeoverleg is dit van betekenis om tegengestelde posities op basis van objectieve informatie te overbruggen.⁷ In de begroting van het Noordzeeoverleg zijn middelen gereserveerd voor kosten van advisering door de commissie en eventuele andere wetenschappers.

Conclusie

Voor acceptatie van keuzes is het belangrijk dat deze onderbouwd worden met resultaten van wetenschappelijk onderzoek.



⁷ OFL-advies afspraken Governance NZO juli 2020, p. 9 [Governance - Noordzeeoverleg](#)



2.4. Participatie

Ondanks de inzet op participatie voor de RES'en menen meerdere gesprekspartners dat de participatie van bewoners nu niet altijd goed gaat. We horen bijvoorbeeld: 'het maatschappelijk debat hierover en wat het gaat betekenen wordt nog te weinig gevoerd'. Ook horen we: 'Er zijn veel manieren om de doelen te halen, elk met bepaalde belangen en maatschappelijke impact. Dat is een politiek en maatschappelijk debat, waar ook het publiek bij moet worden betrokken. Maar nu is er een oplossing uit een doosje gekomen en verdedigt de overheid die.'

Een bewoner kijkt van een afstandje naar de totstandkoming van de RES'en en stelt dat veel meer participatie had kunnen plaatsvinden. Startend bij het moment dat met het Klimaatakkoord duidelijk was dat er RES'en zouden komen, zou participatie over de kaders zinvol zijn geweest. Vervolgens had de bewoner bij de aanwijzing van de zoekgebieden voor de RES'en ook graag een participatief proces gezien. Weer een fase verder was de boodschap aan bewoners dat de concept-RES'en in korte tijd gemaakt zouden worden. 'In die korte tijd past geen participatie was de gedachte. Uiteindelijk duurde het proces veel langer. Achteraf gezien zou in die tijd prima participatie hebben gepast.'

Bewoners laten in verschillende bewoordingen weten niet te kunnen meepraten op plekken waar zij dat wel zouden willen. Een bewoner benadrukt een structurele plek aan tafel te willen, want 'partijen in zo'n stuurgroep hebben allemaal een belang dat dezelfde kant op gaat. Dat is niet het belang van de meeste burgers.' Verder vertelt een bewoner: 'bij overleggen over de Regionale Energie Strategieën zitten degenen die geld verdienen aan de maatregelen aan tafel. Dit zijn steeds dezelfde clubs. Als niet-gesubsidieerde burgerbeweging kom je niet aan tafel,' en: 'In 2018 is ons burgernetwerk aangemeld voor het Klimaatberaad. De toegang werd geweigerd.' Deze uitspraken staan in schril contrast met een uitspraak van een andere gesprekspartner die vertelt dat hij: 'twee keer zo veel zou kunnen meepraten, als hij er de tijd voor had'.

We horen ook kanttekeningen bij de betrokkenheid van bewoners en anderen die tegengeluiden laten horen: 'Het Klimaatakkoord is er gekomen en we gaan nu over tot uitvoering. Dan zitten alleen nog de partijen aan tafel die ja zeggen tegen wat er in het Klimaatakkoord staat of die willen bijdragen aan realisering daarvan. Andere partijen heb je dan niet meer nodig. (...) De huidige partijen zijn de partijen die het moeten doen. Partijen die er niet in geloven erbij halen helpt niet.' Maar, zegt dezelfde gesprekspartner: 'dan moet je wel na verloop van tijd weer de discussie voeren of je nog steeds de goede dingen doet. Het is soms handig om tegenstanders aan tafel te hebben.' Dat kan bijvoorbeeld door 'een keer in het jaar een delegatie van een of twee van zulke partijen langs komt om te kunnen horen waar zij tegenaan lopen in wat er nu gebeurt. En om te horen welke suggesties ze willen meegeven voor het vervolg.'

Zwart-wit gezegd lijkt er een botsing te zijn tussen enerzijds de wens om voortgang te maken met de uitvoering van het Klimaatakkoord via de ingezette route en anderzijds de wens om tegengeluiden te laten horen en alternatieve oplossingen in te kunnen brengen. Tijdsdruk maakt het extra moeilijk om een evenwicht tussen beide te vinden. Zoals een gesprekspartner stelt: 'we zijn in Nederland te laat begonnen met de overstap naar duurzame energie. Daardoor zit er tijdsdruk op. Eigenlijk is die tijd er niet en wordt er geprest en volgens een tunnelvisie gewerkt.' Een ander stelt 'om te voorkomen dat tegengeluiden pas opgemerkt worden als de route al is bepaald, is het van belang dat bij een vervolg op het huidige klimaatakkoord in een vroeg stadium ruimte is voor een breed maatschappelijk gesprek over te maken keuzes en dilemma's'.

Conclusie

Er is van diverse zijden behoefte om een plek te hebben waar men met elkaar in gesprek gaat over te maken keuzes en de dilemma's daarbij.



2.5. Ruimte voor elkaar

We voelen in veel van onze gesprekken het ongemak in de relaties tussen diverse mensen, veelal voortkomend uit onbegrip en onvoldoende fatsoenlijke omgangsvormen. Soms is dat impliciet, soms meer expliciet. Dat ongemak is des te meer voelbaar doordat veel gesprekspartners ervan doordrongen zijn dat 'samen' nodig is om de klimaatdoelen – en meer specifiek de doelen voor hernieuwbare elektriciteit – te kunnen realiseren. Het is pijnlijk dat juist dat 'samen' soms heel moeizaam gaat.

De omgangsvormen laten soms te wensen over, blijkt uit meerdere gesprekken. We horen pijnlijke verhalen over hoe mensen bejegend worden. De weinig respectvolle omgangsvormen van sommige bewoners lijken samen te gaan met het gevoel niet voldoende betrokken te worden. Eén van onze gesprekspartners verwoordt het zo: 'Komen de vragen van bewoners onvoldoende aan bod en ontbreken antwoorden dan heeft dat impact op het rechtvaardigheidsgevoel van en acceptatie door omwonenden. Onrust en verharding kunnen daarvan het gevolg zijn. Dat is te zien in discussies over windparken.' Ook dit is terug te brengen tot omgangsvormen: wie geen antwoord krijgt op zijn vragen, voelt zich niet respectvol bejegend. Ook vallen de woorden 'wantrouwen in de overheid'.

Het schort soms ook aan begrip voor elkaar. We horen bijvoorbeeld: 'Maar mensen aan de publieke kant hebben vaak het gevoel dat marktpartijen cowboys zijn die snel projecten uit de grond willen stampen om er rijk van te worden. En marktpartijen vinden dat de andere kant niets snapt van het bedrijfsleven en energiesysteem. Dat die alleen maar bezig is om omwonenden te plezieren.'



Conclusie

Bij een te organiseren gesprek zijn afspraken over een wederzijds begripvolle houding en fatsoensnormen van belang.



3. De dialoog

In het voorgaande hoofdstuk staat beschreven welke inzichten we hebben opgedaan in de gesprekken die we voor deze verkenning hebben gevoerd. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de implicaties van een keuze voor een dialoog en benoemen we aandachtspunten voor een goed verloop van een dialoog. Met een dialoog wil je - samen met betrokkenen - tot nieuwe inzichten komen. Daarmee verschilt een dialoog van een discussie of debat - dat gaat over het overtuigen van de ander.

3.1. Kiezen voor een dialoog

De keuze voor een dialoog geeft kaders aan voor de vormgeving van een gesprek. Karakteristiek voor een dialoog is dat sprake is van tweerichtingsverkeer tussen gelijkwaardige gesprekspartners, die gericht zijn op wederzijds begrip. Gezien de soms moeizame verhoudingen tussen verschillende betrokkenen bij hernieuwbare elektriciteit zou meer wederzijds begrip heel welkom zijn.

Startend met tweerichtingsverkeer als karakteristiek kenmerk van een dialoog is het geen verassing dat eenrichtingsverkeer niet de bedoeling is. Ook al is dat niet verassend, het is wel essentieel om dat te beseffen. Een dialoog is geen informatiebijeenkomst waar iemand vertelt en de anderen luisteren om er wat van op te steken. Alle deelnemers komen aan het woord en vooral: allen luisteren naar elkaar.

Ook gelijkwaardigheid is belangrijk voor een dialoog. Zelfs als de deelnemers in het dagelijks leven verschillen in hoeveel macht zij hebben en in hoe hoog hun hiërarchische positie is, zullen zij die in de dialoog opzij moeten zetten. In een dialoog heeft de kantinebeheerder evenveel recht van spreken als de directeur en hebben zij allebei in gelijke mate de taak met aandacht naar de ander te luisteren.

Een dialoog laat zich nadrukkelijk onderscheiden van een discussie. In een discussie zijn gesprekspartners erop gericht elkaar te overtuigen van hun eigen standpunt⁸. In een onderhandeling is iets vergelijkbaars aan de orde: het is de bedoeling dat de onderhandelaars het met elkaar eens worden. In een dialoog is dat niet de inzet. Sterker nog druk om het eens te worden, of elkaar te overtuigen kan het wederzijdse begrip in de weg zitten. In een dialoog is expliciete ruimte nodig om het oneens te mogen zijn.

Conclusie

- Een dialooggroep heeft meerwaarde als deelnemers elkaar beter willen begrijpen.
- Voorwaarde voor het starten van een dialooggroep is dat alle deelnemers bereid zijn de karakteristieken van een dialoog te omarmen.

3.2. Verhouding tot andere overleggen

Stel dat er een dialooggroep zou komen, hoe zou die zich dan verhouden tot andere bestaande overleggen? Onze gesprekspartners in deze verkenning erkennen de relevantie van deze vraag,

⁸ Zie bijvoorbeeld F.H. van Eemeren en A.F. Snoeck Henkemans (2016), *Argumentatie: inleiding in het analyseren en beoordelen van betogen*.



maar hebben over het algemeen een weinig uitgesproken antwoord. Het specifieke karakter van een dialoog helpt om deze vraag te beantwoorden.

Eerst kijkend naar de overleggen op nationaal niveau zien we dat er meerdere overleggen zijn voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Deze bestaande overleggen zijn gericht op de voortgang van de uitvoering van het Klimaatakkoord.

BOX 2 | Overleggen op nationaal niveau binnen het Klimaatakkoord

Op nationaal niveau zijn er voor de uitvoering van het Klimaatakkoord:

- Vijf Uitvoeringsoverleggen voortkomend uit de Klimaattafels. Eén daarvan is het Uitvoeringsoverleg Elektriciteit.
- Het Voortgangsoverleg waar de samenhang in de uitvoering bewaakt wordt.
- Vijf sectorale overleggen, waaronder het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES).

Meer details op [Uitvoering van het Klimaatakkoord | Organisatie van de uitvoering van het Klimaatakkoord | Klimaatakkoord](#)

Behalve de nationale overleggen zijn er voor alle dertig RES'en regionale overleggen, waar regionale issues aan de orde komen. Eén van onze gesprekspartners verwoordt het als volgt: 'de omstandigheden zijn zo regionaal specifiek dat de oplossingen ook regionaal specifiek zijn. Er is niet voor niks voor de RES'en gekozen.'

BOX 3 | Advies College van Rijksadviseurs ontwerpende dialoog

Een interessante dialoogvorm die vooral op regionaal niveau relevant is, is een ontwerpende en onderzoekende dialoog, zoals het College van Rijksadviseurs recent voorstelde⁹. Zo'n dialoog gaat over met elkaar verschillende mogelijkheden zoeken, met alle perspectieven aan tafel. In die dialoog proberen deelnemers samen tot verschillende oplossingsrichtingen te komen. Zo ontstaat meer onderling begrip waarom dingen misschien niet kunnen en hoe dingen samenhangen. Het College van Rijksadviseurs pleit ervoor daarbij niet alleen de energietransitie en het doel centraal stellen, maar meer: in wat voor gebied wil je met elkaar wonen, op zo'n manier dat het gebied er uiteindelijk beter van wordt waar energie wel onderdeel van is. Deze dialoogvorm geeft de mogelijkheid om het krijgen van begrip voor elkaars perspectieven te koppelen aan kennis. Juist omdat we in onze gesprekken zien dat het gemis aan onderbouwing van keuzes met wetenschappelijke kennis tot onbegrip kan leiden, is dat waardevol.

Een dialooggroep zou geen volgende plek zijn om de voortgang van de uitvoering van het huidige Klimaatakkoord en de RES'en extra te bewaken of om beslissingen te nemen. Een dialooggroep zou veeleer gericht zijn op de toekomst: om voorafgaande aan toekomstige keuzes met elkaar mogelijkheden te onderzoeken en met elkaar in gesprek te gaan over wat de verschillende mogelijkheden betekenen vanuit ieders perspectief.

De dialooggroep zou nadrukkelijk niet bedoeld zijn om keuzes te maken. Dan is discussie of onderhandeling immers moeilijk te vermijden en zullen al snel machtsposities een rol gaan spelen. Laat dat nu precies zijn wat niet de bedoeling is in een dialoog. Kiezen voor een dialoog betekent dat alle perspectieven op het opwekken van hernieuwbare elektriciteit het waard zijn om gehoord te worden, ook als die perspectieven anders zijn dan de perspectieven van de mensen die beslissingen nemen.

Voorts is kiezen voor een dialooggroep binnen NPRES op nationaal niveau niet bedoeld om de regionale overleggen en dialogen te vervangen. Regionale overleggen en dialogen blijven onverminderd van belang. Wel kan een dialooggroep op nationaal niveau mogelijk een dimensie

⁹ [College adviseert over Regionale Energie Strategieën | Nieuwsbericht | College van Rijksadviseurs](#)



toevoegen. Sommige onderwerpen zijn voor alle regio's van belang, zoals bijvoorbeeld ieders perspectief op wind op land of op zee, of de perspectieven op verschillende manieren om elektriciteit op te wekken. Dergelijke onderwerpen kunnen een plek krijgen op RES overstijgend niveau.

Conclusie

- Het heeft meerwaarde om een dialoog, gericht op wederzijds begrip, buiten de bestaande overleggen een plek te geven, zoals in een dialooggroep. Juist vanwege het verschillende karakter van enerzijds een dialoog en anderzijds een overleg waarin discussies worden gevoerd, onderhandeld wordt en/of keuzes worden gemaakt.
- Voorwaarde voor een dialooggroep is dat alle deelnemers accepteren dat er ruimte is om alle perspectieven te onderzoeken.

3.3. Deelnemers

De ideeën over wie de deelnemers van een dialooggroep zouden kunnen zijn, liggen dicht bij elkaar. Mogelijke deelnemers die in één of meer gesprekken genoemd zijn:

- Jongeren
- (Landelijke) bewonersorganisaties
- Milieuorganisaties
- Energiecoöperaties
- Boeren
- Ondernemers energiesector
- Netbeheerders
- Landschapsarchitecten
- Stadsmakers
- Overheden
- Kennisinstellingen

Bij het samenstellen van een dialooggroep is het zaak te letten op het vinden van deelnemers met een variatie aan perspectieven, waaronder zowel voor- als tegenstanders van de huidige aanpak. Voor de dialoog helpt het, als het aantal deelnemers dat in de bestaande overleggen niet aan tafel zit voldoende groot is ten opzichte van het aantal deelnemers dat wel in bestaande overleggen een plek heeft. Dat brengt evenwicht in de dialoog. Om dat evenwicht te realiseren is het nodig om zorgvuldig af te wegen hoeveel en welke mensen vanuit ieder perspectief aan tafel komen. Wanneer met de bovenstaande lijst vanuit ieder perspectief evenveel deelnemers zouden komen, zou dat evenwicht er niet zijn.

Deelnemers afkomstig vanuit kennisinstellingen kunnen in de dialooggroep kennis inbrengen. Door hen een plek in de dialooggroep te geven, kunnen zij tijdens de dialoog kennis inbrengen en kennisleemtes benoemen.

Ook de rijksoverheid moet als partner aan tafel komen en zich in te zetten om de standpunten en belangen van partijen te verkennen en begrijpen. Zelf brengt de rijksoverheid elementen in van politieke besluitvorming, vastgestelde doelen, kaders, nieuwe politieke realiteit en andere zaken.

Daarnaast stelde één van onze gesprekspartners voor een 'lege stoel voor de toekomst' te reserveren. Die lege stoel kan de deelnemers er aan herinneren niet alleen naar het hier en nu te kijken, maar ook naar de toekomst. Het kan tastbaar maken dat het ertoe doet je te verplaatsen in toekomstige generaties. Een andere optie is om jongeren te vragen dat toekomstgeluid te laten horen.

Een volgend punt is dat de mogelijke deelnemers die voor een dialooggroep hernieuwbare elektriciteit in beeld zijn, nadrukkelijk van elkaar verschillen. We zouden kunnen zeggen dat ze ongelijksoortig zijn. Vershillen zitten bijvoorbeeld in het soort organisaties waar zij vandaan



komen, hun redenen om zich bezig te houden met hernieuwbare energie en de rol die zij vervullen ten aanzien van hernieuwbare energie.

Het is belangrijk om rekening te houden met die verschillen als je wilt dat alle deelnemers als gelijkwaardige gesprekspartners aan tafel kunnen zitten. We benadrukken een tweetal lessen uit het OFL-rapport 'lessen in participatie'¹⁰ over de 'ongelijksoortigheid' van 'stakeholders', die relevant zijn voor een dialooggroep hernieuwbare elektriciteit.

BOX 4 | Ongelijksoortigheid deelnemers: lessen in participatie¹¹

De eerste les is: 'participanten kunnen ondersteuning nodig hebben om hun rol goed te vervullen. Denk aan een onkostenvergoeding of de inzet van experts om kennis in te brengen. Welke ondersteuning nodig is, verschilt per participant en situatie. Ga daarover in gesprek.' Het kan blijken dat reiskosten en andere onkosten voor mensen die als vrijwilliger deelnemen een struikelblok vormen. Hen betalen voor hun deelname, of in ieder geval hun onkosten vergoeden, kan dat struikelblok wegnemen. Een ander struikelblok kan zijn dat deelnemers minder kennis of informatie hebben dan de andere deelnemers. Opleiding of een betere informatievoorziening, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van een deskundige, kan dan behulpzaam zijn.

De tweede les is: 'redenen van participanten om te participeren zijn uiteenlopend. Het helpt om daar inzicht in te hebben, bijvoorbeeld gewoon door daarnaar te vragen en daar vervolgens rekening mee te houden.' Het is niet erg als er variatie is in de redenen om deel te nemen. Lastiger wordt het als je dat niet van elkaar weet en geen heldere afspraken hebt over het doel van de bijeenkomst. Het kan helpen om de afspraken over het doel van tijd tot tijd te herbevestigen en daarbij steeds weer uit te spreken wat ieders reden is om aan dat doel te willen bijdragen.

Ook één van onze gesprekspartners vraagt aandacht voor het gegeven dat een deel van de mogelijke deelnemers vanuit een betaalde functie aan tafel zal zitten, terwijl anderen dat als vrijwilligers doen. Hij benadrukt daarbij: 'als de dialooggroep een bepaalde tijd van mensen zou vragen, is er het punt dat mensen van energiemaatschappijen, net als gesubsidieerde partijen, in dienst zijn. Een burger moet een dag vrij nemen.'

Conclusie

- Een evenwichtige samenstelling van de dialooggroep draagt bij aan het voeren van een goede dialoog
- Wat deelnemers nodig hebben om hun plek in de dialooggroep goed in te kunnen nemen, varieert. Expliciete aandacht daarvoor kan belemmeringen wegnemen.
- Als er een beroep wordt gedaan op vrijwilligers, moet er ruimte zijn voor financiële compensatie voor hun tijd.

3.4. Rekening houden met achterban

De deelnemers aan een dialooggroep over hernieuwbare elektriciteit doen niet alleen voor zichzelf mee, maar vertegenwoordigen ook een achterban om rekening mee te houden. Ook al hebben de deelnemers met elkaar een mooie dialoog, zolang de wisselwerking met hun achterbannen niet goed tot stand komt, heeft de dialoog weinig zin. Om een dialooggroep te laten slagen, is het nodig om in beeld te hebben welke achterban de deelnemers vertegenwoordigen en wat de belangen van die achterban zijn.

BOX 5 | Rekening houden met achterban: lessen in participatie¹²

¹⁰ Korte toelichting lessen in participatie

¹¹ [Rapport Lessen in participatie december 2020 - Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving](#), pagina 21-22

¹² [Rapport Lessen in participatie december 2020 - Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving](#), pagina 22-23



Zoals beschreven staat in het OFL-rapport 'lessen in participatie', kunnen ook binnen de achterban van één deelnemer tegenstrijdige deelbelangen aan de orde zijn of kunnen kleinere deelbelangen onderbelicht blijven. Het is daarom essentieel om bij alle deelnemers expliciet na te vragen welke belangen hun achterban heeft, inclusief strijdige belangen en kleine belangen.

Daarnaast doet het ertoe dat deelnemers inzichten uit een dialooggroep mee kunnen nemen naar hun achterban. Eén van onze gesprekspartners vertelde hierover: 'in bijna alle samenwerkingen is het belangrijk dat mensen die in een groep zitten ermee verder kunnen naar de mensen die zij vertegenwoordigen. Er kan een kramp ontstaan als men het interessant vindt maar het niet verder brengt'. Het kan dan helpen om in een dialooggroep expliciet te bespreken hoe ieder de inzichten die hij of zij in een dialoog heeft opgedaan in zijn eigen achterban verder brengt. Tegelijkertijd kan deelname aan de dialoog niet betekenen dat de eigen positie wordt opgegeven.

BOX 6 | Rekening houden met achterban: Klankbordgroep Luchtvaartnota

In de klankbordgroep Luchtvaartnota¹³ zat een aantal deelnemers in een spagaat door afspraken over geheimhouding. Zoals verwoord in het rapport: 'Afspraken over geheimhouding en de voorwaarden (...) kunnen een loyaliteitsconflict opleveren: aan de ene kant gebonden zijn aan geheimhouding en aan de andere kant de achterban willen informeren.'¹⁴ Ook al zijn dergelijke loyaliteitsconflicten niet altijd te vermijden, het is wel belangrijk om loyaliteitsconflicten te onderkennen en bespreekbaar te maken.

Conclusie

- Niet alleen richten op de deelnemers aan de dialoog, maar ook hun achterban in beeld hebben en expliciet aandacht hebben voor het verder brengen van inzichten uit de dialooggroep in ieders achterban, kan de impact van een dialooggroep versterken.

3.5. Afspraken maken voor een dialooggroep

We signaleren dat de diverse mogelijke deelnemers aan een dialooggroep hernieuwbare elektriciteit verschillende en soms moeilijk te verenigen ideeën hebben over een dialooggroep. Ook signaleren we dat de verhoudingen tussen mensen soms stroef zijn. Gezien die uitgangssituatie is het cruciaal om met elkaar stil te staan bij de voorwaarden en afspraken die gelden in de dialooggroep, al voordat de eigenlijke dialoog start.

BOX 7 | Afspraken dialooggroep: PFAS-overleg

Een voorbeeld waar veel aandacht is uitgegaan naar afspraken vooraf was het stakeholderoverleg PFAS¹⁵. Ook daar waren de verhoudingen tussen deelnemers aanvankelijk niet altijd gemakkelijk. Na twee jaar overleggen waren die veel beter geworden. Een belangrijke factor die voor het verbeteren van de verhoudingen, was dat afspraken voor het overleg en proces van samenwerking veel aandacht kregen. De eerste bijeenkomsten waren geheel gewijd aan het maken van afspraken. Die afspraken gingen bijvoorbeeld over:

- Doel van het overleg
- Omgangsvormen
- Toetreding nieuwe deelnemers
- Status van de uitkomst van het overleg
- Vertrouwelijkheid/openheid

¹³ Korte toelichting klankbordgroep luchtvaartnota

¹⁴ [Rapport Lessen in participatie december 2020 - Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving](#), pagina 24

¹⁵ Korte toelichting pfas-overleg



De voorzitter en extra ondersteuning speelde een belangrijke rol bij het maken en handhaven van de afspraken. De voorzitter had het expliciete vertrouwen van alle deelnemers, was gepositioneerd tussen de partijen en niet naast één van de partijen, hield de deelnemers steeds een spiegel voor en kon zo nodig rechtstreeks contact opnemen met ambtelijke en politieke top. Ook extra ondersteuning speelde een belangrijke rol. Hierdoor konden de vergaderingen goed voorbereid worden en werden afspraken nagelopen en na-gebeld.

In het geval van de dialooggroep zijn de hierboven in box 7 genoemde issues om afspraken over te maken ook relevant. Daarnaast zouden de afspraken kunnen gaan over:

- Te bespreken onderwerpen.
- Verslaglegging van de dialoog, of juist niet.
- Omgaan met spanning tussen rol in het overleg en rol ten opzichte van ieders achterban.
- Vertrouwelijkheid en openheid, wie communiceert wat, wanneer en hoe.
- Wisselwerking met andere overleggen.

Conclusie

- De dialoog heeft een onafhankelijk voorzitter nodig.
- Het is belangrijk om vooraf met alle deelnemers afspraken te maken voor het goede verloop van de dialoog en steeds weer opnieuw expliciete aandacht te hebben voor het nakomen van deze afspraken.
- Deelnemers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de voorwaarden waarop men met elkaar in dialoog gaat.





4. Tot slot

In dit slothoofdstuk bezien we – voortbouwend op de voorgaande hoofdstukken - de meerwaarde van een dialooggroep hernieuwbare elektriciteit. We benoemen dilemma's en doen aanbevelingen.

4.1. Aanbevelingen

We zien uiteenlopende perspectieven op de concrete invulling van het opwekken van hernieuwbare elektriciteit. Deze perspectieven zijn niet eenvoudig bij elkaar te brengen. Tegelijkertijd zien we een gemeenschappelijk doel. Al onze gesprekspartners onderschrijven de doelen van het Klimaatakkoord en de noodzaak bij te dragen aan de klimaatdoelen door een transitie naar hernieuwbare elektriciteit.

Ook horen we dat de onderlinge verhoudingen soms moeizaam zijn, wederzijds begrip soms mist evenals respectvolle bejegening. Tegelijkertijd horen we de wens om er samen uit te komen, met elkaar in gesprek te gaan en elkaar beter te gaan begrijpen.

Deze signaleringen vormen samen met de in hoofdstuk 3 benoemde aandachtspunten voor een dialoog(groep) de basis voor onze aanbevelingen.

Vorbereiden dialooggroep

Het instellen van een dialooggroep is een waardevolle toevoeging in het proces. Juist omdat er niet alleen verschillen zijn, maar vooral ook een gezamenlijk doel. En juist omdat er niet alleen ongemakken zijn in de relaties tussen de verschillende mensen, maar ook de wil om toch nader tot elkaar te komen. Een dialooggroep maakt ruimte voor onderling begrip. Dat helpt in de onderlinge verhoudingen en kan ook helpen om wegen te zien die voorheen onzichtbaar bleven.

Aanbeveling 1

Vorm een dialooggroep hernieuwbare elektriciteit, en nodig daarvoor in ieder geval uit vertegenwoordigers van:

- Jongeren
- (Landelijke) bewonersorganisaties
- Milieuorganisaties
- Energiecoöperaties
- Ondernemers energiesector
- Netbeheerders
- Landschapsarchitecten
- Overheden

Aanbeveling 2

Check vooraf bij alle beoogde deelnemers aan de dialooggroep of zij de noodzaak om te komen tot een energietransitie accepteren.

Aanbeveling 3

Ga na of de beoogde deelnemers accepteren dat er ruimte is om alle perspectieven te onderzoeken en of zij accepteren dat de dialoog geen directe invloed heeft op bestaande overleggen noch op te maken keuzes.

Aanbeveling 4

Ook de rijksoverheid neemt als gelijkwaardig gesprekspartner deel aan de dialoog.



Aanbeveling 5

Vraag voor de dialooggroep een gezaghebbende onafhankelijke gespreksleider die ervaren is in het begeleiden van dialogen.

Aanbeveling 6

Ga expliciet na wat de verschillende deelnemers van de dialooggroep nodig hebben om hun plek in de dialooggroep goed in te kunnen nemen en wat zij verwachten van de dialooggroep. Besteed daarbij specifieke aandacht aan vrijwilligers.

Beginfase dialooggroep

Aanbeveling 7

De gespreksleider en alle deelnemers maken voorafgaande aan de dialoog afspraken over de invulling van de dialooggroep. Het verdient aanbeveling om deze vast te leggen in een soort beginselverklaring

Aanbeveling 8

Begin met het organiseren van een beperkt aantal dialoogbijeenkomsten - bijvoorbeeld drie- en maak afspraken over het aantal bijeenkomsten in de beginfase.

Aanbeveling 9

Besteed expliciete aandacht aan het verder brengen van inzichten uit de dialooggroep in ieders achterban.

Gemeenschappelijke feitenbasis

De behoefte aan een gemeenschappelijke feitenbasis - gemeenschappelijk beeld van welke wetenschappelijke kennis en inzichten de basis vormen voor keuzes met betrekking tot hernieuwbare elektriciteit - wordt door velen genoemd als een van de doelstellingen van de dialooggroep. Juist omdat het gemis van die gemeenschappelijke feitenbasis tot onbegrip over en weer kan leiden.

Aanbeveling 10

Geef ook het vormen van een gemeenschappelijk beeld van de relevante wetenschappelijke kennis en inzichten een plek in de dialooggroep. Overweeg welke dialoogvorm daarbij het beste past.

Bestendigen/afroeden dialooggroep

Aanbeveling 11

Bouw na enkele dialoogbijeenkomsten een reflectiemoment in, waarin alle betrokkenen bij de dialooggroep met elkaar bespreken:

- Wat de dialooggroep voor ieder heeft betekend;
- Of voortzetting van de dialooggroep meerwaarde heeft.

Zo ja:

- Voor hoe lang;
- En of de bij de start gemaakte afspraken over de invulling van de dialooggroep onveranderd blijven staan, dan wel aangepast worden.

Dit is een uitgave van:

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
Rijnstraat 8 | 2515 xp Den Haag
Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag

E-mail: info@overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Kijk voor meer informatie op:
www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl

Uitgave december 2021

