

Inhoudslijsten beschikbaar op [ScienceDirect](https://www.sciencedirect.com)

Energieonderzoek en sociale wetenschappen

homepage van het tijdschrift: www.elsevier.com/locate/erss

Origineel onderzoeksartikel

Tot slot veranderd: beoordeling van de waarde van sociale conflicten over windenergie op land bij het transformeren van instellingen in Nederland

Annemiek de Looze een,*, Eefje Cuppen een, b

^A Universiteit Leiden, Faculteit Governance and Global Affairs, Instituut Bestuurskunde, Postbus 13228, Den Haag, Nederland^B Rathenau Instituut, Anna van Saksenlaan 51, Den Haag, Nederland

ARTIKELINFO

Trefwoorden:

Institutionele verandering

Energietransitie

Sociaal conflict

Deelname

ABSTRACT

De energietransitie is een complexe uitdaging die technologische, politieke, gedragsmatige en sociale transformaties met zich meebrengt. Bij deze transitie ontstaan vaak sociale conflicten over onenigheid over hoe, wanneer en waar energie geproduceerd, getransformeerd of getransporteerd moet worden. Recente literatuur pleit voor de potentiële waarde van sociale conflicten wanneer conflicten worden gebruikt om lessen te trekken en beleid en projecten te verbeteren zodat ze aansluiten bij de zorgen van belanghebbenden. Onderzoek waarin de daadwerkelijke positieve gevolgen van meerdere sociale conflicten op systemisch niveau worden geëvalueerd, ontbreekt echter. In dit artikel willen we empirisch onderzoeken of en hoe sociale conflicten tot institutionele verandering leiden. Onze eerste onderzoeksvraag is hoe institutionele veranderingen als gevolg van sociale conflicten kunnen worden beoordeeld. Om deze vraag te beantwoorden ontwikkelen we een raamwerk dat het Ecologies of Participation-raamwerk combineert met institutionele veranderingsliteratuur om de waarde van sociale conflicten over institutionele verandering te evalueren met betrekking tot de objecten (het 'wat'), onderwerpen (het 'wie') en modellen (het 'hoe') van participatie. Dit raamwerk passen we toe op de casus van windenergie op land in Nederland. Door middel van een documentanalyse en semi-gestructureerde interviews beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag: (hoe) hebben institutionele veranderingen als gevolg van conflicten plaatsgevonden voor de Nederlandse transitie naar windenergie op land tussen 2013 en 2022? We presenteren onze bevindingen over welke institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden en bespreken de dynamiek die institutionele veranderingen mogelijk maakt of belemmert. Ons onderzoek draagt bij aan een groeiende noodzaak om een systemische analyse van complexe socio-technische processen te combineren met concrete metingen van verandering.

1. Inleiding

Om de mondiale klimaatverandering tot een minimum te beperken is er behoefte aan een transitie van het huidige energiesysteem op basis van fossiele brandstoffen naar een systeem dat gebaseerd is op hernieuwbare energiebronnen. Dit is een complexe uitdaging die niet alleen technologische transformaties met zich meebrengt, maar ook politieke, gedrags- en sociale veranderingen waarbij een grote verscheidenheid aan belanghebbenden betrokken is [1-3]. Onderzoek, beleid en praktijk op energiegebied worden steeds meer vormgegeven door het idee dat publieke acceptatie en betrokkenheid bij de energietransitie nodig zijn om de diepgang en snelheid van de energietransitie te verbeteren [4-6]. Deze focus op de acceptatie door burgers van duurzame energieprojecten is een reactie op sociale conflicten waarin belanghebbenden zoals beleidsmakers, energieproducenten en burgers het oneens zijn over hoe, hoeveel, wanneer en waar hernieuwbare energie geproduceerd moet worden [7]. Een dergelijk conflict is onvermijdelijk en inherent aan het proces, vooral bij de transitie naar windenergie op land, vanwege de ruimtelijke impact van windturbines op het landschap en de grote diversiteit aan perspectieven en waarden tussen

belanghebbenden. Een gemeenschappelijk beleidsantwoord is daarom het vermijden van conflicten [8].

Niettemin beschouwt een groeiende stroom academische literatuur sociale conflicten in relatie tot potentiële sociaal-technische veranderingen [9]. Conflict wordt hier beschouwd als een vorm van participatie [10], namelijk zelfgeorganiseerde participatie [7], waarbij burgers hun zorgen uiten over de onverenigbaarheid van hun doelstellingen met de doelstellingen van beleidsmakers of projectontwikkelaars. Hoewel sociale conflicten mogelijk de ontwikkeling van de energietransitie kunnen belemmeren, is er een toenemende roep om conflicten te begrijpen als een waardevolle bron van leer [8,11].

Dit perspectief erkent macht en antagonisme als fundamentele 'politieke' kenmerken van de publieke sfeer [12]. In plaats van macht als iets vanzelfsprekends te beschouwen, is er binnen de democratie ruimte nodig voor open participatie en 'conflictuele consensus' waarin een diversiteit aan standpunten, verwachtingen, waarden en eisen wordt gehoord en meegenomen in de besluitvorming [10,12-14]. Sociale conflicten worden dan gezien als niet alleen maar veroorzaakt door bepaalde instituties – de regels, het beleid, de normen en dergelijke

* Corresponderende auteur.

E-mailadres: ammde.looze@fgga.leidenuniv.nl (A. de Looze).

waarden – die onverenigbaar zijn met maatschappelijke waarden en eisen, maar die ook het potentieel hebben om deze instellingen te beïnvloeden en te veranderen [8,14].

Conflicten moeten daarom niet worden vermeden, maar juist op een zodanige manier worden aangepakt dat het deze positieve, productieve resultaten oplevert [8,11].

Sociale conflicten zijn geen geïsoleerde gebeurtenissen, maar beïnvloeden elkaar eerder en kunnen overloopeffecten op elkaar hebben [15]. Hoewel verschillende onderzoeken hebben bijgedragen aan het idee van de 'waarde van sociaal conflicten' ontbreekt onderzoek waarin de daadwerkelijke positieve gevolgen van sociale conflicten op systemisch niveau worden geëvalueerd. In plaats daarvan geven studies doorgaans algemene opmerkingen over hoe conflicten potentiële positieve gevolgen kunnen hebben voor het beleid [11], kijken ze naar 'kritieke momenten' van verandering [9], of richten ze zich op de context van afzonderlijke conflicten om de waarde van sociale conflicten te bepleiten [11, 15]. Er is echter een roep om onderzoek naar de rol van conflicten bij het orkestreren van verandering [16] en we zien het belang in van het ontwikkelen van een methode om empirisch te beoordelen of en hoe meerdere sociale conflicten gezamenlijk kunnen bijdragen aan institutionele verandering, zowel in de formele beleid en procedures, maar ook in de informele maatschappelijke normen en waarden die deze formele instituties beïnvloeden. We streven ernaar twee onderzoeksvragen te beantwoorden die zowel conceptueel als empirisch bijdragen. Ten eerste: hoe kunnen institutionele veranderingen als gevolg van sociale conflicten worden beoordeeld? Ten tweede: hoe heeft een dergelijke institutionele verandering als gevolg van conflicten plaatsgevonden voor de Nederlandse transitie naar windenergie op land tussen 2013 en 2022?

In de volgende sectie gaan we dieper in op ons conceptueel raamwerk, waarbij we theorieën over terugstroom en institutionele verandering combineren met het raamwerk van de ecologieën van participatie [17]. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de methodologie die wordt gebruikt om het raamwerk empirisch toe te passen. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de institutionele veranderingen die zijn waargenomen bij windenergieprojecten op land in Nederland als gevolg van conflicten. Hoofdstuk 5 bestaat uit een bespreking van de resultaten en het conceptueel kader, waarna in Hoofdstuk 6 een conclusie van het onderzoek wordt gegeven.

2. Een raamwerk voor het evalueren van conflicten die institutionele verandering stimuleren

In deze sectie introduceren we ons conceptueel raamwerk (Fig. 1) door theorieën over institutionele verandering te combineren met de ecologieën van

participatiekader (EoP). Het bouwen van een raamwerk is noodzakelijk om de complexe relatie tussen conflict en verandering te helpen verklaren.

Daarnaast gebruiken we het raamwerk om veranderingen als gevolg van conflicten empirisch te beoordelen en om de soorten veranderingen die we onderzoeken af te bakenen. Alle theorieën en elementen die we in ons raamwerk combineren, zijn gericht op deze lens waarmee we institutionele veranderingen als gevolg van conflicten analyseren.

2.1. Institutionele verandering

Ons conceptuele raamwerk bouwt voort op het theoretische raamwerk van overflowing en backflowing zoals gepresenteerd door Pesch et al. [18], gebaseerd op Callon [21]. Volgens dit raamwerk is er sprake van een vastgesteld formeel beoordelingstraject, oftewel de "heersende sets van regels die deel uitmaken van dominante institutionele praktijken" ([18], p. 826). Hieronder vallen bijvoorbeeld de (juridische) procedures en beleidsplannen, maar ook standaarden en instrumenten die worden gebruikt om de collectieve waarde van (energie)projecten te beoordelen [18]. Wanneer dit formele traject niet langer in lijn is met de huidige sociale aanvaardbaarheid, normen en waarden en eisen van belanghebbenden, kan het 'overstromen', dat wil zeggen aanleiding geven tot sociale conflicten of andere vormen van zelfgeorganiseerde participatie waarin burgers pleiten voor aanpassingen aan het formele beoordelingstraject (bovenste pijl in figuur 1). Burgers kunnen bijvoorbeeld protesteren tegen een bepaald energieproject, of zij kunnen breder pleiten voor het betrekken van ondervertegenwoordigde actoren bij het creëren van het formele beoordelingstraject. Deze representatie van alternatieve claims, waarden en eisen wordt de informele trajectbeoordeling genoemd [18]. Als deze informele trajectbeoordeling op zijn beurt leidt tot veranderingen in de formele trajectbeoordeling, vindt er terugstroming of 'institutionele verandering' plaats (onderste pijl in figuur 1). Terugstromen impliceert dat er sprake is van een leerproces, omdat de nieuw uitgesproken waarden en doelstellingen worden teruggesluisd naar het formele beoordelingstraject om de instellingen zodanig te veranderen dat (sommige van) deze doelstellingen nu zijn ingebed in de basis van de systeem. Het idee dat voorheen niet weergegeven doelstellingen 'terugvloeien' naar de institutionele structuur van het systeem impliceert dat sociale conflicten waarde hebben: de lessen die uit deze conflicten worden geleerd en de geformuleerde perspectieven krijgen een plaats in de formele en informele instituties van het energiesysteem.

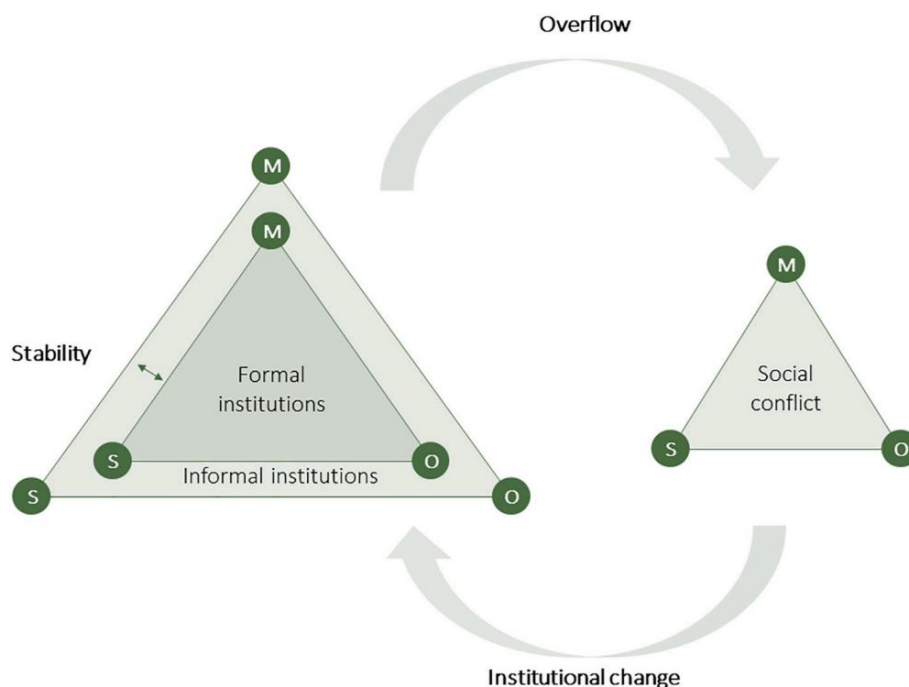


Fig. 1. Ons conceptueel raamwerk van institutionele verandering, gevisualiseerd, geïnspireerd door Pesch et al. [18], Chilvers et al. [19], en Patterson [20]. S=Onderwerpen, O=Objecten, M = Participatiemodellen.

Instituten worden gewoonlijk gedefinieerd als sociale regels of "door de mens bedachte beperkingen die de menselijke interactie vormgeven" ([22], p. 3). Denk hierbij aan sociale regels die bepaalde vormen van gedrag beperken of mogelijk maken. Er is een onderscheid tussen formele en informele instituten, waarbij de eerste beperkt is tot bijvoorbeeld wetten, grondwetten en beleid, en de laatste de reikwijdte van instituten verruimt tot sociale normen, taboes en conventies die menselijk gedrag vormgeven [22,23].

Formele instituten zijn vaak ingebed in informele instituten (linkerdriehoeken in [figuur 1](#)). Institutionele verandering brengt een verschuiving met zich mee in zowel de formele als de informele instituten binnen een samenleving. Vroege theorieën over institutionele verandering zijn ingebed in de economische theorie en onderzoeken hoe en waarom instituten evolueren en vorm geven aan de mogelijkheden voor actoren om aan de macht te komen in het economische systeem [22]. Het idee hier is dat instituten bepaalde vormen van gedrag kunnen beperken of toestaan en daarmee (economische) groei en kansen kunnen stimuleren of belemmeren [24]. Instituten worden gezien als rigide en bieden een gestructureerde stabiliteit aan maatschappelijke interacties. Instituten kunnen zichzelf dan versterken door een institutionele lock-in, waarbij de huidige instituten zichzelf versterken en weinig ruimte laten voor verandering.

Niettemin is institutionele verandering mogelijk wanneer actoren reageren op de reeks kansen die hen door de huidige instellingen worden geboden en aandringen op verandering [22]. Actoren kunnen (collectief) eigenaarschap en invloed uitoefenen op instituten en daardoor voortdurend instituten introduceren, veranderen, vervangen, betwisten of verwerpen [25,26]. Dit heeft geleid tot de introductie van de term 'institutioneel werk', dat wil zeggen het proces waarmee actoren doelbewust of onopzettelijk deze institutionele structuren beïnvloeden [27]. Veranderingen in instituten kunnen bovendien worden teweeggebracht door concurrentie en leren binnen en tussen verschillende actoren en organisaties, exogene druk zoals conflicten of crisisgebeurtenissen, veranderingen in het gezagsevenwicht en/of veranderingen in onderliggende normen, waarden en overtuigingen [28].]. Vooral het idee dat grootschalige, snelle institutionele veranderingen vaak worden veroorzaakt door exogene schokken wordt breed gedragen in de literatuur over milieubeheer [29,30]. Dit idee is gebaseerd op de 'punctuated evenwicht'-theorie, die stelt dat perioden van stabiliteit kunnen worden onderbroken door snelle radicale veranderingen als gevolg van een ecologische, politieke, sociale of economische crisissituatie [29]. Een ander perspectief op institutionele verandering suggereert daarentegen dat stapsgewijze veranderingen en ontwikkelingen het belangrijkste zijn bij het vormgeven van het institutionele raamwerk. Incrementele verandering houdt in dat regels of de betekenis van regels geleidelijk opnieuw worden geïnterpreteerd, ontwikkeld of betwist om te passen bij de veranderende normen en waarden in de samenleving [31]. De nadruk ligt hier op langzame, endogene veranderingen, in plaats van op snelle, exogene invloeden. Het is moeilijker om de uitkomsten van dergelijke veranderingen waar te nemen, omdat de analyse van incrementele institutionele veranderingen dieper ingaat op de veranderingsbevorderende of zichzelf versterkende eigenschappen van instituten, in plaats van op de aard van externe factoren [32]. Recenter werk pleit echter voor een combinatie van exogene en endogene snelle schokken en geleidelijke ontwikkeling [33]. In dit artikel hanteren we deze benadering, dat wil zeggen dat we institutionele verandering zien als iets dat langzaam evolueert, maar kan worden gestimuleerd door maatschappelijke schokken (zoals sociale conflicten).

2.2. Objecten, onderwerpen en modellen van participatie

Om verder af te bakenen welke instituten we onderzoeken, voegen we het Ecologies of Participation (EoP) raamwerk toe aan ons raamwerk. Dit raamwerk helpt bij het beperken van de focus van onze analyse van institutionele veranderingen tot drie hoofdcategorieën waarin verandering kan plaatsvinden, terwijl rekening wordt gehouden met de complexiteit en onderlinge verbondenheid van sociale conflicten en instellingen. Het EoP-framework is geïntroduceerd door Chilvers et al. als een manier om de "dynamiek van diverse onderling verbonden collectieven en ruimtes van participatie en hun interacties met bredere systemen en politieke culturen" te begrijpen ([15], p. 200). Dit weerspiegelt een recente academische verschuiving van het afzonderlijk bestuderen van publieke participatie in duurzaamheidsbeleid en -projecten op casestudy-niveau, naar het begrijpen van participatie op een holistische manier, als onderdeel van een breder sociaal-technisch systeem [34-37]. Deze stap is noodzakelijk, net als participatie

wordt steeds complexer, waarbij veel belanghebbenden betrokken zijn die (soms wisselende) rollen in, waarden van en bijdragen aan het energiesysteem hebben. Bovendien worden deze belanghebbenden voortdurend beïnvloed en beïnvloed door het socio-technische systeem. Het EoP-raamwerk weerspiegelt het idee dat participatieve praktijken die plaatsvinden binnen een systeem, inclusief sociale conflicten als een manier van zelfuitgenodigde participatie, voortdurend het 'wat, wie en hoe', of de 'objecten, subjecten', coproduceren en herzien. , en modellen van publieke participatie [17,38]:

- Objecten (wat): kwestie(s) die actoren aanpakken, redenen van burgers voor participatie binnen (inclusief verzet tegen) een project.
- Onderwerpen (wie): actoren die participeren en bestaande systemen die bepalen welke actoren kunnen participeren, inclusief bijvoorbeeld zorgen over procedurele rechtvaardigheid en mogelijkheden voor een diversiteit aan belanghebbenden om bij te dragen aan de besluitvorming tijdens alle fasen van een project.
- Modellen (hoe): manieren waarop actoren de mogelijkheid hebben om te participeren, inclusief een breed scala aan soorten participatieve methoden, variërend van meer passieve tot zeer actieve uitgenodigde en zelfgeorganiseerde participatie.

Deze drie aspecten overlappen elkaar vaak in hun definities en effecten op participatieve processen. Publieke participatie, inclusief sociale conflicten, wordt niet gezien als een vaste activiteit, maar eerder als een breder, dynamisch proces waarin een groot aantal publieke betrokkenheidspraktijken energiegerelateerde kwesties aanpakken en daardoor "actief betekenis, weten, doen en laten produceren." /of vormen van sociale organisatie" ([21], p. 202). Binnen een EoP hebben deze participatieve praktijken bovendien invloed op en worden ze beïnvloed door de instituten waarbinnen participatie plaatsvindt. Het EoP-framework helpt ons institutionele veranderingen te beperken tot de veranderende instellingen met betrekking tot de objecten, onderwerpen en modellen van participatie als gevolg van sociale conflicten op het gebied van windenergie op land (linker driehoek in [figuur 1](#)).

2.3. Sociaal conflict

Het EoP-raamwerk kan worden toegepast als een lens waardoor sociale conflicten op het gebied van windenergie op land kunnen worden onderzocht, aangezien oorzaken van conflicten kunnen worden gecategoriseerd in objecten, onderwerpen en participatiemodellen. De afgelopen decennia heeft een grote hoeveelheid internationaal academisch onderzoek gedaan naar de redenen voor sociale conflicten, oppositie en (gebrek aan) publieke acceptatie van hernieuwbare energiebronnen, met name windenergie. De onderliggende redenen of kwesties die tot controverses leiden, kunnen per regio en per geval verschillen [39]. Bovendien zijn sociale conflicten vaak het product van verschillende kwesties die zich in de loop van de tijd en over maatschappelijke kwesties heen opbouwen, zoals een gebrek aan vertrouwen in instellingen en democratie, en sociale onrechtvaardigheden [7]. Niettemin kunnen er een aantal belangrijke redenen voor conflicten worden geïdentificeerd die grotendeels betrekking hebben op windenergieconflicten in het algemeen en die onderzoekers blijven identificeren bij het bestuderen van verschillende, uiteenlopende gevallen van windenergieconflicten op land. Hoewel veel van deze hoofdredenen verder reiken dan een van de drie categorieën van het EoP-raamwerk, kunnen ze grofweg worden onderverdeeld in objecten, onderwerpen en participatiemodellen (rechthoekige driehoek in [figuur 1](#)). We hebben deze academische literatuur samengevat en de oorzaken van conflicten

Institutionele verandering als gevolg van conflicten en het aanpakken van objecten, onderwerpen en participatiemodellen is geen gestructureerd proces. Het is in plaats daarvan afhankelijk van de dynamische interactie van veel van dergelijke objecten, onderwerpen en participatiemodellen [19,23]. Om rekening te houden met deze complexiteit combineren we de bovengenoemde theorieën in ons conceptueel raamwerk ([Fig. 1](#)). We hanteren dit raamwerk om veranderingen in de instituten te identificeren met betrekking tot de objecten, onderwerpen en participatiemodellen binnen de transitie naar windenergie op land in Nederland tussen 2013 en 2022. Daarnaast gebruiken we dit raamwerk om te onderzoeken hoe deze veranderingen in instellingen werden veroorzaakt door de combinatie van meerdere sociale conflicten met betrekking tot windenergie op land, dwz het onderzoeken van de potentie van sociale conflicten om te leiden tot institutionele

Tabel 1

Thema's tegen windenergie.

| Categorie | Meest waargenomen thema's in tegenstelling tot windenergie | Bronnen |
|------------------------|---|---------------|
| Objecten (het 'wat') | Gezondheid en ergernis (geluid, trillingen, flikkering, visuele hinder) | [40–43] |
| | Natuurbehoud (ecologische effecten) | [5,40,44–46] |
| | Landschap (emotionele verbinding met landschap) | [6,40,44] |
| Onderwerpen (de 'wie') | Economie (impact op toerisme, lagere waarde van onroerend goed, verergering van de ongelijkheid, distributieve onrechtvaardigheid) | [40,44,46–52] |
| | Diversiteit (gebrek aan variatie in soorten actoren die (kunnen) participeren in energieprojecten; ontbrekende perspectieven in besluitvorming; gebrek aan erkenning van lokale diversiteit in nationaal beleid) | [4,45] |
| | Rechtvaardigheid (erkend (er wordt geen rekening gehouden met waarden en zorgen), procedureel (geen gelijke/eerlijke kans om het besluitvormingsproces vorm te geven, en distributief (kosten en baten niet gelijk verdeeld)) | [46,53,54] |
| Modellen (het 'hoe') | Vertrouwen (besluitvormingsproces wordt als oneerlijk en ontransparant ervaren; weinig vertrouwen in beleidsmakers en projectontwikkelaars) | [43] |
| | Communicatie (gebrek aan open, duidelijke communicatie over het project; gebrek aan transparantie over de invloed van burgers op het project) | [39,43,46,52] |
| | Consultatie ('pseudo-participatie'; het niet inbedden van inbreng van burgers in daadwerkelijke besluitvorming) | [5,39,43] |
| | Actieve deelname (participatie beperkt tot de planningsfase van projecten; beperkte intensiteit, frequentie en duur van deelname) | [5,55] |

verandering op systeemniveau.

3. Methodologie

Om de veranderingen in de objecten, onderwerpen en modellen van participatie op het gebied van windenergie op land in Nederland en de relatie tussen deze veranderingen en sociale conflicten te onderzoeken, hebben we een verkennende, kwalitatieve aanpak gevolgd, bestaande uit documentanalyse en semi-gestructureerde interviews.

3.1. Focus land

We hebben Nederland als ons focusland gekozen omdat windconflicten op land hier extreem vaak voorkomen. Nederland richt zich al geruime tijd op het gebruik van windenergie om zijn doelstellingen op het gebied van hernieuwbare energie te halen, en heeft onlangs een doel gesteld om in 2030 35 terawattuur duurzame energie op land op te wekken, met een grote nadruk op windenergie. Alle oorzaken van conflicten zoals geïdentificeerd uit de literatuur in [Tabel 1](#) zijn dat ook aanwezig zijn of in het verleden aanwezig zijn geweest in Nederland. Twee oorzaken van conflicten spelen in Nederland een bijzonder belangrijke rol. Ten eerste is een emotionele band met het landschap historisch gezien een van de belangrijkste conflictobjecten: Nederland is een klein land waar ruimte schaars is. De weinige gebieden die nog niet door infrastructuur worden bewoond, worden gekoesterd door de lokale bewoners. Bovendien zijn vooral kwesties van rechtvaardigheid van belang: burgers hebben het gevoel dat zij geen eerlijke kans hebben om besluitvormingsprocedures vorm te geven en uiteindelijk de lasten van windturbines moeten dragen zonder de voordelen ervan te ontvangen. Het conflict rond windenergie op land heeft in Nederland veel media- en politieke aandacht gekregen, en er zijn slechts weinig gevallen waarin zonder enig conflict een windpark op land is gebouwd. Naast dat conflicten frequent voorkomen, worden ze ook steeds intenser, wat kan worden toegeschreven aan het feit dat de zich verzettende burgers steeds beter geïnformeerd worden over hoe ze de ontwikkeling van een windpark op land effectief kunnen blokkeren.

Nederland is daarom een geschikt focusland. Het omvat alle belangrijke oorzaken van conflicten zoals geïdentificeerd in de internationale academische wereld

literatuur en heeft te maken gehad met jaren van frequente en vrij intense sociale conflicten die het potentieel hebben gehad om hernieuwd beleid en nieuwe benaderingen te inspireren, waardoor het een geschikt focusland is geworden voor het analyseren van institutionele veranderingen.

3.2. Gegevensverzameling

We hebben een documentanalyse uitgevoerd van de Nederlandse beleidsafspraken, gedragscodes, procedures en evaluatierapporten die tussen 2013 en 2022 zijn gepubliceerd ([Tabel 2](#)). De documenten zijn geselecteerd op basis van een eerste verkennend bureauonderzoek en gesprekken met betrokken belanghebbenden naar de meest opvallende beleidswijzigingen met betrekking tot windenergie op land. Er werd gebruik gemaakt van een sneeuwbaltechniek waarbij verwijzingen binnen documenten hielpen bij het identificeren van andere belangrijke (beleids)documenten en actoren. Zowel voorschrijvende als beoordelende documenten zijn opgenomen. De eerste laat zien welke normen en waarden steeds belangrijker worden, en de tweede toetst of deze normen en aanbevelingen ook daadwerkelijk in de praktijk worden geïmplementeerd.

Daarnaast hebben we semi-gestructureerde interviews van 45-90 minuten gehouden met zeventien experts op het Nederlandse beleidsveld met betrekking tot institutionele verandering, sociale conflicten, windenergie op land, burgerparticipatie en energietransitiebeleid ([Tabel 3](#)). Het doel van de interviews was tweeledig: 1) het verkrijgen van een alomvattend inzicht in zowel sociale conflicten als institutionele veranderingen met betrekking tot windenergie op land; en 2) om verschillende perspectieven te horen over de vraag of en hoe sociale conflicten hebben bijgedragen aan deze institutionele verandering, dwz of en hoe terugstroming heeft plaatsgevonden. Het doel was daarom om een gevarieerde groep geïnterviewden te interviewen, die zowel onderzoeks- als praktijkgebieden bestreken en beleidsvorming, onderzoek, consultancy en belangengroepen weerspiegelden. Alle geïnterviewden hebben een nationale focus, maar brengen ook ervaring uit regionale en lokale cases in. Desalniettemin waren de interviewvragen gericht op het integreren en vertalen van deze casusspecifieke ervaring naar een meer nationale context en op het reflecteren op bredere veranderingen in de Nederlandse samenleving.

Tabel 2

Documenten.

| Jaar | Document | Uitleg |
|------------------------------------|---|--|
| 2013 | Energieakkoord | Landelijk akkoord tussen 47 partijen over energiebesparing, duurzame energie en extra werkgelegenheid. |
| 2014 | NWEA-gedragscode voor Ondersteuning en deelname aan Wind op land | Overeenstemming tussen leden van de Nederlandse Windenergie Vereniging (NWEA) over de uitgangspunten van participatie en communicatie bij windprojecten op land. |
| Jaarlijkse evaluatie RVO 2014–2021 | Wind op land | Jaarlijks overzicht van de status en voortgang van windenergieprojecten op land. |
| 2018 | Green Deal Deelname van de Milieu in Duurzaam | Richtlijnen voor het verbeteren van de deelname aan duurzame energieprojecten. |
| 2019 | Energieprojecten Klimaatakkoord | Nationaal akkoord over hoe de klimaatdoelen gerealiseerd kunnen worden. |
| 2019 | Deelnamebereik | Overzicht van procesdeelname bij onshore zonne- en windprojecten. |
| 2020 | NWEA-gedragscode Acceptatie en deelname Wind op land | Overeenstemming tussen leden van de Nederlandse Windenergie Vereniging (NWEA) over de uitgangspunten van participatie en communicatie bij windprojecten op land. |
| Jaarlijkse evaluatie 2020–2021 | Deelname | Jaarlijks overzicht van de status en voortgang van deelname aan duurzame energieprojecten op land. |
| 2021 | KWINK Groep Kwalitatief Deelname monitoren Hernieuwbare onshore-energie | Kwalitatieve evaluatie van de status en voortgang van deelname aan duurzame energieprojecten op land. |

Tabel 3
Geïnterviewden.

| --- | Organisatie | Expertise |
|-----|--|------------------------------------|
| ik1 | Technische Universiteit Delft | Governance van de energietransitie |
| ik2 | Technische Universiteit Delft | Conflictoplossing |
| ik3 | Ministerie van Economische Zaken en Klimaat Beleid (EZK) | Energiebeleid |
| ik4 | Belangenvereniging voor Buurtbewoners Wind Turbines en Nationaal Platform voor Burgers Participatie en overheidsbeleid | Burgerparticipatie, conflict |
| ik5 | Nederlandse Milieueffectrapportage Agentschap (PBL) | Leefmilieubeleid, burgergedrag |
| ik6 | PBL | Energiebeleid |
| ik7 | Universiteit van Tilburg | Conflict |
| ik8 | Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën (NPRES) | Lokaal eigendom |
| I9 | KWINK Groep | Energietransitie |
| I10 | Leerplatform Energie & Milieu | Samenwerking, energienetwerk |
| I11 | Energie Samen | Energiecoöperaties |
| I12 | EZK | Burgerparticipatie |
| I13 | Nederlandse Windenergie Vereniging | Wind op land, participatie |
| I14 | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) | Energie op land |
| I15 | RVO | Duurzame energie |
| I16 | NPRES | Windenergie |
| I17 | Universiteit Utrecht | Wet energietransitie |

3.3. Gegevensanalyse

We hebben zowel de documenten als de interviewtranscripties thematisch gecodeerd met behulp van ATLAS.ti (versie 22). Onze thema's waren gebaseerd op ons conceptueel raamwerk en ons literatuuronderzoek naar de oorzaken van conflicten, zoals weergegeven in Tabel 1. Omdat we geïnteresseerd waren in het identificeren van institutionele veranderingen die de oorzaken van conflicten weerspiegelden, kwamen onze codes overeen met de thema's die in Tabel 1 zijn geïdentificeerd. (tweede kolom), gegroepeerd in de drie hoofdcategorieën: objecten, onderwerpen en participatiemodellen. Naast deze codes hebben we op inductieve wijze een aantal codes toegevoegd toen thema's werden geïdentificeerd die nog niet in Tabel 1 waren weergegeven. De coderingseenheid bestond uit individuele zinnen, hoewel door deze verbeterde duidelijkheid van het gecodeerde gedeelte twee zinnen als één werden gecodeerd.

Data-analyse werd gedaan door de gecodeerde zinnen in het raamwerk te categoriseren en handmatig door de gecodeerde zinnen per categorie te bladeren. Op basis hiervan werden algemene trends van institutionele verandering met betrekking tot objecten, onderwerpen en participatiemodellen geïdentificeerd. Daarnaast werden de antwoorden van de geïnterviewden op de interviewvragen of en hoe conflicten tot institutionele veranderingen leidden, geïdentificeerd en vergeleken.

In plaats van individuele observaties te onderzoeken, zochten we naar patronen en doorgaans terugkerende thema's. We analyseerden of en welke waargenomen veranderingen overeenkwamen met de oorzaken van conflicten, en welke van deze thema's niet tot uiting kwamen in veranderende instituties. We onderzochten zowel formele institutionele veranderingen, dat wil zeggen het veranderen van beleid en regels zoals gespecificeerd in officiële documenten, als informele institutionele veranderingen, die we weerspiegeld vonden in de terminologie die in documenten werd gebruikt, en een algemene veranderende mentaliteit beschreven door geïnterviewden.

4. Resultaten

In deze sectie gaan we dieper in op de algemene patronen met betrekking tot formele en informele institutionele verandering (of het gebrek daaraan) met betrekking tot objecten, onderwerpen en participatiemodellen als gevolg van sociale conflicten, zoals gevonden in de documentanalyse en interviews. Over het geheel genomen waren de geïnterviewden het erover eens dat "de intensiteit van de [Nederlandse windenergie] conflicten ruimte heeft gemaakt voor verandering. Mensen veranderen niet zonder reden. En het conflict is de reden om te veranderen" (I4). Veel van deze veranderingen zijn terug te vinden in de terminologie die in de documenten wordt gebruikt om de energietransitie te beschrijven en een verandering in normen en waarden weer te geven door beleidsmakers en projectontwikkelaars over hoe windenergie eruit zou moeten zien. Geïnterviewden bevestigden deze informele institutionele verandering door na te denken over een verandering

mentaliteit en het afdwingen van sociale normen, zowel onder projectontwikkelaars als beleidsmakers: "[ze] zijn zich zeer bewust van de schade die een conflict kan hebben voor een gemeenschap als het echt escaleert [...] en er is de oprechte wil en wens om dat niet te hebben in de eigen gemeenschap" (I7). Bovendien zijn veel van deze veranderingen geformaliseerd in bindend beleid en verplichte procedures om deze problemen aan te pakken.

4.1. Objecten

Voor de objecten (het 'wat'), dat wil zeggen de kwesties waarmee actoren zich verzetten tegen windenergie op land, waren de belangrijkste oorzaken van conflicten, zoals geïdentificeerd in de literatuur (Tabel 1), de angst voor negatieve economische gevolgen voor het gebied, de ecologische gevolgen van windturbines, ergernissen en zorgen over de gevolgen voor de gezondheid van windturbines met betrekking tot hun geluid, trillingen, flikkering en visuele hinder, en een emotionele band met het landschap waarin de windturbines zouden worden geplaatst. Voor de eerste twee objecten hebben we zowel formele als informele institutionele veranderingen waargenomen. Voor de laatste twee waren de institutionele veranderingen beperkt.

Binnen de belangrijkste energiebeleidsdocumenten en gedragscodes heeft er een sterke verschuiving plaatsgevonden weg van een puur marktgedreven economische focus op de voordelen van windenergie voor het stimuleren van de Nederlandse economie, het verbeteren van het concurrentievermogen van de industrie, het vergroten van de export en het werkgelegenheid en het betaalbaar maken van energie. In plaats daarvan drongen de Gedragscode en de windevaluaties vanaf 2015 aan op een gelijkere verdeling van de inkomsten via milieu- en planningsfondsen, omwonendenregelingen en een meer lokale verdeling van de inkomsten.

Volgens de geïnterviewden en participatie-evaluaties worden deze manieren om winsten te herverdelen steeds meer overgenomen door gemeenten en projectontwikkelaars, vooral sinds 2021.

Het belang van het veiligstellen van natuurgebieden, dat al werd genoemd in het Energieakkoord (2013), werd steeds belangrijker en leidde tot een toename van ecologische analyses, impactstudies en natuurinclusieve windprojecten. In 2021 heeft de Raad van State besloten dat er volgens de Europese wet een uitgebreide milieueffectrapportage moet plaatsvinden voor windturbines [56]. Dit resulteerde in vertragingen bij windenergieprojecten, maar leidde ook tot een programma van de Nederlandse staat om lokale overheden en projectontwikkelaars te helpen zich op deze beoordelingen voor te bereiden.

Voor de objecten gezondheid en hinder en landschap was de institutionele verandering beperkt. Toegenomen technologische innovatie is succesvol geweest in het verminderen van de (waargenomen) gevolgen voor de gezondheid en hinder als gevolg van lawaai, trillingen, flikkeringen en visuele hinder, maar institutionele veranderingen die deze innovatieve instrumenten afdwingen, hebben tot nu toe ontbroken. Op het gebied van het landschap constateerden geïnterviewden en evaluatierapporten wel een formele institutionele verandering in de richting van een toename van gebiedsgerichte ruimtelijke ordening om de verstoring van het landschap door windturbines te beperken en verstoringen te compenseren door aanvullende verbeteringen aan het landschap. Geïnterviewden merkten echter op dat, ondanks deze formele veranderingen, een dergelijke compensatie niet opweegt tegen de realiteit van het landschap dat wordt aangetast en de burgers daardoor worden gehinderd. "[D]ie zal daardoor altijd enige weerstand blijven" (I3) en "dat zal alleen maar lastiger worden, omdat we steeds minder ruimte over hebben en alle makkelijke locaties straks weg zijn" (I12). Met andere woorden: de institutionele verandering die heeft plaatsgevonden met betrekking tot landschapsproblemen is niet effectief geweest in het wegnemen van deze zorgen.

4.2. Onderwerpen

Met betrekking tot de onderwerpen, dat wil zeggen de actoren die deelnemen aan de beleidsvorming en projecten op het gebied van windenergie en de bestaande systemen die bepalen welke actoren kunnen deelnemen, omvatten de belangrijkste oorzaken van conflicten, zoals geïdentificeerd in de literatuur (Tabel 1), een gebrek aan diversiteit, rechtvaardigheid en vertrouwen in besluitvormingsprocedures en energieprojecten. Er hebben een paar grote, zichtbare veranderingen plaatsgevonden in de specifieke actoren die een stem hebben in de transitie naar windenergie op land, en een aantal meer geleidelijke veranderingen in de instellingen die de mogelijkheden voor participatie bepalen.

De belangrijkste formele institutionele verandering is de decentralisatie van het energiebeleid in Nederland geweest, van nationale, gecentraliseerde beleidsvorming naar provinciale controle, en de lancering van de Regionale Energiestrategieën (RES) in 2019. De overstap naar de RES betekent dat dertig regio's in Nederland heeft nu de verantwoordelijkheid om in de regio te onderzoeken hoe en waar duurzame energie op land het beste kan worden opgewekt en dit vast te leggen in een document (de RES). De RES is gelanceerd nadat provincies en gemeenten zich realiseerden dat de nationale energieplanning niet goed werkte en tot conflicten leidde. Ze drongen aan op een verandering van een gecentraliseerde naar een meer gedecentraliseerde aanpak die "rechtstreeks voortkomt uit de ervaringen die ze daarvoor hebben gehad" (I13). De hernieuwbare energiebronnen laten meer ruimte voor lokale, inclusieve benaderingen van windenergie, maar de besluitvorming zou moeilijker kunnen worden omdat de hernieuwbare energiebronnen geen formele bestuurslaag vormen.

Over het algemeen zijn de projecten en (nationale) beleidsvorming op het gebied van windenergie op land grotendeels opgesteld voor een bredere en diversere verscheidenheid aan belanghebbenden. Het Energieakkoord was hierin al een eerste stap. Ruim veertig organisaties uit verschillende vakgebieden hebben bijgedragen aan de totstandkoming en ondertekening van het convenant. Niettemin ontbraken er nog steeds burgergroepen in dit beeld. Burgers werden vanaf 2013 meer betrokken bij de nationale beleidsvorming, toen de Belangengroep Omwonenden Windturbines (NLVOW) werd opgericht. Geïnterviewden gaven aan dat hoewel het doel van inclusie formeel aanwezig is in officiële documenten, in de praktijk vaak twee groepen niet worden betrokken: burgers die het er niet mee eens zijn en burgers die moeilijk te bereiken zijn. Bovendien zijn veel van de doelstellingen op het gebied van inclusie in bijvoorbeeld de Gedragscodes niet-specifiek en zeer open voor interpretatie, waardoor het moeilijk is om te meten of en in welke mate inclusie plaatsvindt.

Verder is er sprake van een toename van de samenwerking tussen overheden, projectontwikkelaars, burgers en natuurorganisaties, bijvoorbeeld bij het gezamenlijk ontwikkelen van overeenkomsten, participatieplannen, windprojecten en het oprichten van leerplatformen om "de dat mensen gesprekken voeren, hun netwerk uitbreiden en kennis delen, om te helpen dingen anders te benaderen en er anders naar te kijken" (I10). Daarnaast is er een bundeling van krachten geweest om aan te dringen op institutionele verandering, vooral door burgers bij de oprichting van de NLVOW (2013) en van coöperatieve energie-initiatieven in Energie Samen (2018). Hun gebundelde stemmen hebben geholpen bij het ontwikkelen van informele institutionele veranderingen met betrekking tot de inclusie van burgers in formele institutionele veranderingen, namelijk door de formele inclusie van burgers in de beleidsvorming en de opname van een doelstelling van 50% lokaal eigenaarschap in het nationale Klimaatakkoord.

Justitie is ook een belangrijk concept geworden bij windenergieprojecten en beleidsvorming op land, hoewel niet alle aspecten van rechtvaardigheid in formele en informele instellingen op gelijke wijze aan bod komen. De afgelopen tien jaar lag de focus op verdelende rechtvaardigheid en de wens om lasten en baten op dezelfde plek te houden, dat wil zeggen om lokale burgers financieel te laten profiteren van de opwekking van windenergie, omdat zij ook de lasten van een windturbine dragen. Dit was goed vertegenwoordigd in de formele instituties door een verandering van een focus van vooral op financiële compensatie naar alternatieve manieren om verdelende rechtvaardigheid te bereiken, zoals in de vorm van mede-eigendom, lokale bewonersregelingen en lokale milieu- en planningsfondsen. Vanaf 2017 werd rechtvaardigheid in de jaarlijkse evaluaties van windprojecten steeds meer gedefinieerd als het voldoen aan sociale randvoorwaarden en het op grotere schaal laten bijdragen van windprojecten aan de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld door het toevoegen van sociale waarde, het versterken van gemeenschappen en het introduceren van geïntegreerde oplossingen. Expliciete formele doelstellingen hiervoor ontbreken, maar het weerspiegelt wel informele institutionele veranderingen.

Ook op het gebied van vertrouwen en transparantie zijn er veranderingen waar te nemen. Uit een eerdere windevaluatie (2014) blijkt dat projectontwikkelaars en overheden aarzelen om gedetailleerde informatie te verstrekken over knelpunten en onzekerheden van projecten, vooral omdat ze bang zijn dat projecten dan niet doorgaan als gevolg van negatieve framing in de media. Dit leidde echter tot een verminderd vertrouwen in projecten toen deze knelpunten uiteindelijk aan het licht kwamen, en tot een verminderd vertrouwen in de wetenschap en de beleidsvorming in het algemeen: "als mensen zich zorgen maken over

iets, maar ze kunnen het niet bewijzen, dat neemt niet noodzakelijkerwijs die zorg weg. Dan moet er veel vertrouwen zijn in de verklaring, en ik denk dat je daar een verminderd vertrouwen in de wetenschap ziet" (I12). Bovendien vermeldden geïnterviewden dat er tot ongeveer 2015 veel verschillende projecten en beleidsplannen waren zonder duidelijke richtlijnen of gestructureerde richtlijnen voor de uitvoering van deze projecten. Vanaf 2015 is er meer duidelijkheid en transparantie over de projectontwikkeling gekomen, zowel door overheden als door projectontwikkelaars, als gevolg van de Gedragscodes waarin open communicatie en transparantie wordt gevraagd van alle betrokken stakeholders.

4.3. Modellen van participatie

Voor participatiemodellen hielden de belangrijkste oorzaken van conflicten, zoals geïdentificeerd in de literatuur (tabel 1), verband met verschillende niveaus van participatie – communicatie, consultatie en actieve participatie – en kwesties met een beperkte impact die verband houden met deze niveaus. Institutionele veranderingen werden vooral waargenomen als een verschuiving van communicatie als primair participatiemodel naar actieve participatie die de norm werd. De meeste van deze veranderingen werden weerspiegeld in formele documenten, maar toch ontbraken bindende verplichtingen en specifieke procedures of evaluatie-instrumenten.

Voor communicatie als participatiemodel waren de belangrijkste oorzaken van conflicten een gebrek aan open, duidelijke communicatie over het project en de potentiële invloed van burgers op het project. Om deze problemen te bestrijden heeft er een belangrijke formele verandering plaatsgevonden in de timing van de communicatie. Vroegtijdige en open communicatie over windprojecten is de vereiste norm geworden: "in de gedragscode staat ook dat je de omgeving moet informeren zodra je van plan bent met een windpark aan de slag te gaan" (I3). Waar dit vroeger de taak was van projectontwikkelaars, wordt nu ook van overheden gevraagd om hun verantwoordelijkheid te nemen om dit goed te communiceren, vooral als het gaat om communicatie rondom ruimtelijke procedures.

Er heeft nog een verandering plaatsgevonden in wat er gecommuniceerd moet worden. Waar voorheen de nadruk vooral lag op het communiceren van wat er zou gebeuren en waar, is dit verschoven naar informatie over welke speelruimte er nog bestaat binnen die plannen en wat de relevantie en noodzaak van de onshore windprojecten zijn en waarom er een breder maatschappelijk belang bestaat. Waarde of noodzaak om deze projecten uit te voeren. Deze veranderingen in de normen komen vooral tot uiting in de gedragscodes, maar uit de jaarlijkse evaluaties blijkt dat er nog steeds behoefte is aan duidelijkere communicatieprocedures en één communicatielijntje tussen projectontwikkelaars en overheidsinstanties op alle overheidsniveaus (nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal).

Naast veranderingen in de communicatie heeft er een verschuiving plaatsgevonden waarbij burgers actiever worden betrokken via overlegmodellen. De geïnterviewden gaven aan dat tussen 2013 en 2022 de wensen, kennis en zorgen van burgers actief en in toenemende mate werden opgezocht en in overweging werden genomen door projectontwikkelaars en gemeenten via klankborden, dialoogsessies en keukentafelgesprekken in verschillende stadia van een windenergieproject. Dit krijgt steeds meer een formele verankering in het nationale recht en beleid, zoals bij de ontwikkeling van de Omgevingswet (verwacht in 2024) waarin dergelijke vormen van participatie een verplicht onderdeel worden van energieprojecten.

Bovendien is de behoefte aan actieve participatie van burgers de norm geworden, zoals blijkt uit de Gedragscodes, Green Deal, Klimaatakkoord, RES, en landelijke, provinciale en gemeentelijke milieu- en ruimtelijke ordeningsvisies, en de komende Omgevings- en Ruimtelijke Ordeningsvisies. Handeling. Deze documenten bevatten expliciete hoofdstukken die zijn gewijd aan actieve participatiemethoden, waaronder procesparticipatie, mede-eigendom, financiële aandelen, milieu- en planningsfondsen, omwonendenregelingen of een combinatie hiervan. Deze documenten benadrukken de noodzaak om te beginnen actieve deelname vanaf het begin om de beleidsvorming te informeren, in plaats van pas in de realisatiefase van een project te worden ingevoerd. Niettemin richten de jaarlijkse evaluaties zich vooral op financiële participatie, vooral lokaal eigenaarschap, terwijl procesparticipatie vaak niet wordt gemeten.

De initiële modellen van financiële participatie waren beperkt tot financiële compensatie voor projecten of financiële inkomsten voor individuele burgers of boeren die hun land toegankelijk zouden maken voor windprojecten. Dit verergerde de waargenomen ongelijkheid in lokale gemeenschappen wanneer sommige burgers zouden profiteren terwijl anderen alleen maar zouden worden benadeeld door een windproject, wat resulteerde in verhoogde spanningen en sociale conflicten. In de afgelopen paar jaar is de financiële participatie verschoven in de richting van het realiseren van sociale inkomsten, dat wil zeggen voordelen voor lokale gemeenschappen via aandelen, obligaties en andere vormen van mede-eigendom, lokale milieu- en planningsfondsen, en regelingen voor lokale bewoners (zoals kortingen over energie voor burgers die in de buurt van een windproject wonen). De grootste formele institutionele verandering is de doelstelling binnen het Klimaatakkoord geweest dat bij grootschalige opwekking van duurzame elektriciteit op land wordt gestreefd naar het bereiken van 50% eigendom van de lokale omgeving. Dit is een doel, dus geen harde eis, maar geïnterviewden gaven aan dat het serieus wordt genomen: "We zien nu de eerste provincies die het streven naar lokaal eigenaarschap opnemen in hun omgevings- en planningsvisie en beleid. Dan kun je nog steeds beargumenteren dat er geen wettelijke basis is, dus kunnen we dat doel niet juridisch opleggen of afdwingen, maar wordt de inspanningsplicht hierdoor steeds sterker" (I8). Bovendien resulteert een dergelijk streven in een hele "secundaire steunmarkt" (I11) waarin energiecoöperaties meer aandacht en steun krijgen van bijvoorbeeld adviesbureaus die nu begrijpen dat dit doel van 50% van de markt een groot aandeel is en dat energiecoöperaties moeten daarom meer worden opgenomen.

5. Discussie

Over het geheel genomen hebben de resultaten de institutionele veranderingen laten zien die het gevolg zijn van conflicten die hebben plaatsgevonden bij de Nederlandse transitie naar het land windenergie tussen 2013 en 2022. We concentreerden onze analyse op de objecten, onderwerpen en modellen van participatie, wat ons hielp af te bakenen waar verandering wel en niet plaatsvond. Onze resultaten suggereren dat eerdere conflicten en de argumenten en waarden die tijdens deze conflicten ontstonden, door projectontwikkelaars en beleidsmakers als informatiebron zijn gebruikt om beleid en aanpak te veranderen.

Ondanks de bovengenoemde waargenomen institutionele veranderingen met betrekking tot objecten, onderwerpen en participatiemodellen, vonden de geïnterviewden dat er niet voldoende institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden om alle zorgen die tijdens sociale conflicten zijn ontstaan, aan te pakken. Formele institutionele veranderingen waren beperkt, vooral wat betreft de onderwerpen en modellen van participatie. Voor deze categorieën was het conflict vaak gebaseerd op meer abstracte onderwerpen, zoals gevoelens van onrechtvaardigheid, emotionele zorgen of angsten, en (politiek) wantrouwen en ontevredenheid. Bij dergelijke kwesties is het moeilijk om te bepalen of er verandering heeft plaatsgevonden en of er van conflicten is geleerd. Hoe kun je bijvoorbeeld meten of een proces rechtvaardiger is? Wie bepaalt wat rechtvaardig is? Voor deze kwesties werd in overvloed informele institutionele verandering aangetroffen: niet-bindende sociale normen, waarden en conventies over hoe participatie eruit zou moeten zien en hoe beleidsmakers en projectontwikkelaars zich zouden moeten gedragen, werden in veel van de documenten ontdekt en bevestigd door de geïnterviewden. Deze normen gingen echter vaak niet gepaard met formele regels over wat dit in de praktijk betekende. De richtlijnen werden dubbelzinnig gehouden, wat resulteerde in verschillende interpretaties en niveaus van betrokkenheid onder verschillende beleidsmakers en projectontwikkelaars. Dit gebrek aan concrete uitdrukking compliceerde ook de monitoring en evaluatie van overeengekomen gedragscodes. Met andere woorden: conflicten resulteerden in informele institutionele veranderingen, maar de mate waarin deze normen en waarden in de praktijk werden toegepast was twijfelachtig.

Sommige geïnterviewden gaven aan dat dit gebrek aan formele verandering het gevolg is van het beperkte operationele vermogen van belanghebbenden, zoals ambtenaren, om hun praktijken daadwerkelijk te veranderen. Anderen wezen erop dat de toenemende bitterheid van conflicten het voor beleidsmakers en projectontwikkelaars moeilijker maakt om hun gedrag te veranderen, omdat de kritiek waarmee zij te maken krijgen extreem is. Hun aanvankelijke positieve ambities om processen te veranderen vervagen dan vaak snel. Om deze problemen te overwinnen is in de eerste plaats meer operationele capaciteit van ambtenaren nodig om deze problemen aan te pakken.

en ten tweede meer steun voor beleidsmakers en projectontwikkelaars om te leren hoe ze met conflicten kunnen omgaan op een manier die positieve, productieve resultaten kan opleveren. Bovendien voerden sommige geïnterviewden aan dat conflicten weliswaar tot institutionele veranderingen leiden, maar dat het een iteratief proces is waarin niet altijd vanaf het begin de juiste beslissingen kunnen worden genomen. Dit vraagt om het belang van een langetermijnbenadering van projecten op het gebied van hernieuwbare energie, waarin Bij nieuwe projecten worden lessen uit eerdere projecten meegenomen. Bovendien zou een gebrek aan waargenomen verandering een gevolg kunnen zijn van de complexiteit van het proces van institutionele verandering, waarbij verandering wordt aangestuurd door zowel exogene als endogene breuken en ontwikkelingen [33]. Dit maakt het moeilijk om de relatie tussen conflict en verandering te bepalen, omdat er soms al een geleidelijke, groeiende maatschappelijke tendens naar een bepaalde verandering bestaat. Conflicten kunnen dan een impuls geven aan deze ontwikkelingen, maar er is niet altijd een direct waarneembare relatie tussen conflict en institutionele verandering.

Met dit onderzoek hebben we een raamwerk gebouwd dat literatuur over institutionele verandering combineert met het EoP-raamwerk en theorieën over overflow en backflow. Institutionele verandering leidt tot nieuwe overflow wanneer veranderde of verbeterde instellingen niet passen in de steeds veranderende maatschappelijke realiteit waarin ze zijn ingebed. Dit iteratieve proces vormt de kern van het EoP-framework: voortdurende coproductie en wederzijdse beïnvloeding van participatieve praktijken en instellingen. zijn essentieel voor het beschrijven van een systeem dat zo complex is als de transitie naar windenergie op land [19]. Desalniettemin ontdekten we dat het EoP-raamwerk, ondanks zijn waarde in het kunnen verklaren van de bredere dynamiek binnen een complex systeem, ook te kampen heeft met het probleem dat het te niet-specifiek is om empirisch toe te passen. Als analytisch instrument wordt het EoP-framework dan problematisch. Om dit probleem te overwinnen, hebben we de institutionele veranderingstheorie gecombineerd met het EoP-framework. Door dit te doen zijn we erin geslaagd institutionele verandering zo te operationaliseren dat we de relatie tussen conflict en verandering systematisch konden evalueren. Het heeft geresulteerd in een conceptueel raamwerk dat ons in staat stelt verschillende veranderingen en ontwikkelingen te begrijpen, terwijl het toch een systemische analyse mogelijk maakt die de complexiteit van de processen van sociale conflicten en institutionele veranderingen niet vermindert. Wij zien een kans voor toekomstig onderzoek om dergelijke systemische analyses met meetbare indicatoren toe te passen op andere complexe sociaal-technische energie-uitdagingen.

6. Conclusie

In dit artikel wilden we twee onderzoeksvragen beantwoorden en daarmee een conceptuele en een empirische bijdrage leveren. Ten eerste is er een roep om meer systemische analyses van de impact van conflicten op sociaal-technische systemen en het beleid dat aan deze systemen ten grondslag ligt [9,16,19]. Ons doel was deze leemte in de literatuur op te vullen door een raamwerk te bouwen waarmee we institutionele veranderingen als gevolg van meerdere sociale conflicten kunnen evalueren. Hiermee hebben we de onderzoeksvraag beantwoord: hoe kunnen institutionele veranderingen als gevolg van sociale conflicten worden beoordeeld? Ons raamwerk is succesvol geweest in het verklaren van de brede dynamiek in een complex sociaal-technisch systeem, terwijl het tegelijkertijd specifieke institutionele veranderingen als gevolg van sociale conflicten heeft geïdentificeerd. Onze aanpak en ons conceptueel raamwerk zouden verder kunnen worden toegepast op andere sociaal-technische transitie om beter te begrijpen hoe institutionele veranderingen zich ontwikkelen en mogelijk voortkomen uit sociale conflicten. Onze tweede onderzoeksvraag was: hoe hebben institutionele veranderingen als gevolg van conflicten plaatsgevonden voor de Nederlandse transitie naar windenergie op land tussen 2013 en 2022? We hebben ons raamwerk empirisch toegepast op het geval van institutionele verandering als gevolg van conflicten in de Nederlandse transitie naar windenergie op land. We vonden een grote verscheidenheid aan institutionele veranderingen met betrekking tot objecten, onderwerpen en participatiemodellen die tussen 2013 en 2022 ontstonden als gevolg van sociale conflicten over windenergie op land. De meeste hiervan hebben betrekking op informele institutionele veranderingen van normen en waarden en aannames over hoe participatie eruit zou moeten zien. Meer specifieke, bindende richtlijnen en regels, dat wil zeggen formele institutionele veranderingen, blijven nog steeds achter. Deze resultaten bevestigen het idee dat sociale conflicten een positieve waarde kunnen hebben en tot institutionele veranderingen kunnen leiden, maar ook tegemoetkomen aan de behoefte aan een meer o

naar sociale conflicten om deze ten volle te benutten.

Verklaring van concurrerende belangen

De auteurs verklaren dat zij voor zover bekend geen concurrerende financiële belangen of persoonlijke relaties hebben die van invloed zouden kunnen zijn geweest op het werk dat in dit artikel wordt gerapporteerd.

Beschikbaarheid van gegevens

Op verzoek worden gegevens ter beschikking gesteld.

Referenties

- [1] E. Laes, L. Gorissen, F. Nevens, Een vergelijking van het energietransitiebeheer in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, *Sustainability* 6 (2014) 1129–1152, <https://doi.org/10.3390/su6031129>.
- [2] TL Muinzer, G. Ellis, Subnationaal bestuur voor koolstofarme energie transitie: het in kaart brengen van de Britse 'Energiegrondwet', *Environ. Plan. C Polit. Ruimte* 35 (2017) 1176–1197, <https://doi.org/10.1177/2399654416687999>.
- [3] G. Perlaviciute, L. Steg, N. Contzen, S. Roeser, N. Huijts, Emotionele reacties op energieprojecten: inzichten voor verantwoorde besluitvorming in een duurzame energietransitie, *Duurzaamheid* 10 (2018) 2526, <https://doi.org/10.3390/su10072526>.
- [4] N. Mouter, RM Shortall, SL Spruit, AV Iltten, Jongeren betrekken, tijd besparen en nuttige resultaten opleveren: participatieve waarde-evaluatie als een nieuwe praktijk van publieke participatie in de Nederlandse energietransitie, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 75 (2021), 101965, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101965>.
- [5] H. Solman, M. Smits, B. van Vliet, S. Bush, Coproductie in de windenergiesector: een systematisch literatuuronderzoek naar publieke betrokkenheid buiten de uitgenodigde deelname van belanghebbenden, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 72 (2021), 101876, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101876>.
- [6] M. Wolsink, Betwiste infrastructuur voor milieubeleid: sociaal-politiek acceptatie van hernieuwbare energie, water en afvalvoorzieningen, *Environ. Impactbeoordeling. Rev.* 30 (2010) 302–311, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.01.001>.
- [7] E. Cuppen, De waarde van sociale conflicten. Kritiek nodige deelname aan energieprojecten uit, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 38 (2018) 28–32, <https://doi.org/10.1016/j.ers.2018.01.016>.
- [8] EMA Wolf, W. Van Dooren, Conflict heroverwogen: het boemerangeffect van depolitiseren in het beleidsproces, *Public Adm.* 96 (2018) 286–301, <https://doi.org/10.1111/padm.12391>.
- [9] SL Yuana, F. Sengers, W. Boon, MA Hajer, R. Raven, Een dramaturgie van kritieke momenten in transitie: inzicht in de dynamiek van conflicten in sociaal-politieke veranderingen, *Environ. Innovatief Soc. Doorvoer.* 37 (2020) 156–170, <https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.08.009>.
- [10] S. Batel, Onderzoek naar de sociale acceptatie van hernieuwbare energietechnologieën: verleden, heden en toekomst, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 68 (2020), 101544, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101544>.
- [11] JR Starke, TAP Metze, JLL Candel, CJAM Termeer, Conceptualisering van controverses in de transitie van de circulaire bio-economie in de EU, *Ambio* 51 (2022) 2079–2090, <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01730-2>.
- [12] C. Mouffe, *Deliberatieve democratie of agonistisch pluralisme?* Soc. Res. 66 (1999) 745–758.
- [13] M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, *Handelen in een onzekere wereld: een essay over technische democratie*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2009.
- [14] N. Sawhney, A.-T. Tran, Ecologieën van betwisting in participatief ontwerp, in: *Proc. 16e deelname. Dez. Conf. 2020 - Deelname. Anders, Association for Computing Machinery*, 2020, pp. 172–181, <https://doi.org/10.1145/3385010.3385028>.
- [15] E. Cuppen, O. Ejderyan, U. Pesch, S. Spruit, E. van de Griff, A. Correlj'e, B. Taebi, When controverses cascade: Analyse van de dynamiek van publieke betrokkenheid en conflicten in Nederland en Zwitserland via "controverses spillover", *Energy Res. Soc. Wetenschap* 68 (2020), 101593 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101593>.
- [16] A. Nordt, R. Raven, S. Malekpour, D. Sharp, De politiek van bemiddeling in transitie: conflict en betwisting over het energie-efficiëntiebeleid, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 97 (2023), 102971, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.102971>.
- [17] J. Chilvers, H. Pallett, T. Hargreaves, Ecologieën van deelname aan sociaal-technische veranderingen: het geval van energiesysteemtransities, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 42 (2018) 199–210, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.03.020>.
- [18] U. Pesch, A. Correlj'e, E. Cuppen, B. Taebi, Energierechtvaardigheid en controverses: formele en informele beoordeling van energieprojecten, *Energy Policy* 109 (2017) 825–834, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.06.040>.
- [19] J. Chilvers, H. Pallett, T. Hargreaves, Ecologieën van deelname aan sociaal-technische veranderingen: het geval van energiesysteemtransities, *Energy Res. Soc. Wetenschap* 42 (2018) 199–210, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.03.020>.
- [20] JJ Patterson, Politieke instellingen opnieuw vormgeven in duurzaamheidstransities, *Environ. Innovatief Soc. Doorvoer.* 41 (2021) 64–66, <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.10.011>.
- [21] M. Callon, Inleiding: de verankering van economische markten in de economie, *Sociaal.* 46 (1998) 1–57, <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1998.tb03468.x>.
- [22] DC North, Een inleiding tot instellingen en institutionele verandering, in: *Inst. Institutionele verandering Econ. Perform.*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 3–10, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- [23] *Shaping Tang, A General Theory of Institutional Change*, Routledge, Londen, 2011.
- [24] G. Hodgson, Wat zijn instituties? *J. Econ. Nummers XL* (2006) 1–25, <https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>.
- [25] R. Beunen, JJ Patterson, Analyse van institutionele veranderingen in het milieu governance: onderzoek naar het concept van 'institutioneel', *J. Environ. Plan. Beheer* 62 (2019) 19, <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1257423>.
- [26] K. G'erxhani, JV Breemen, Sociale waarden en institutionele verandering: een experimentele studie, *J. Inst. Theor. Econ.* 15 (2019) 259–280, <https://doi.org/10.1017/S1744137418000231>.
- [27] T. Lawrence, R. Suddaby, B. Leca, Institutioneel werk: institutionele heroriëntatie studies van organisatie, *J. Manag. Inq.* 20 (2011) 52–58, <https://doi.org/10.1177/1056492610387222>.
- [28] J. Mahoney, Padafhankelijkheid in de historische sociologie, *Theory Soc.* 29 (2000) 507–548, <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>.
- [29] BD Jones, FR Baumgartner, Van daar naar hier: onderbroken evenwicht naar de algemene interpuactieese naar een theorie van informatieverwerking door de overheid, *Policy Stud. J.* 40 (2012) 1–20, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>.
- [30] LD Matzke, Gepunctueerde evenwichtstheorie van openbaar beleid, *Stud. Publ.* 773 (2020) 1–14.
- [31] W. Streeck, KA Thelen (red.), *Beyond Continuity: institutionele verandering in Geavanceerde politieke economieën*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005.
- [32] J. Mahoney, KA Thelen (red.), *Institutionele verandering uitleggen: dubbelzinnigheid, Agentschap en macht*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2010.
- [33] J. Gerschewski, Verklaringen van institutionele verandering: nadenken over een "ontbrekende diagonaal", *Am. Polit. Wetenschap Rev.* 115 (2021) 218–233, <https://doi.org/10.1017/S0003055420000751>.
- [34] C. Acosta, M. Ortega, T. Bunsen, BP Koirala, A. Ghorbani, Faciliteren van de energietransitie via energie-commons: een toepassing van een sociaal-ecologisch systeemraamwerk voor geïntegreerde gemeenschapsenergiesystemen, *Duurzaamheid* 10 (2018), <https://doi.org/10.3390/su10020366>.
- [35] S. Batel, Een kritische discussie over onderzoek naar de sociale acceptatie van de opwekking van hernieuwbare energie en de bijbehorende infrastructuur en een agenda voor de toekomst, *J. Environ. Beleidsplan.* 20 (2018) 356–369, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1417120>.
- [36] J. Kirch Kiergaard, T. Cronin, S. Nyborg, P. Karnøe, Paradigmaverschuiving in Deense windenergie: de (on)duurzame transitie van een sector, *J. Environ. Beleidsplan.* 23 (2021) 97–113, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1799769>.
- [37] M. Rut, AR Davies, H. Ng, Deelnemen aan voedselverspillingstransities: onderzoek naar de herverdeling van overtollig voedsel in Singapore via het ecologieën van participatiekader, *J. Environ. Beleidsplan.* 23 (2021) 34–47, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1792859>.
- [38] J. Chilvers, M. Kearnes, Remakingparticipatie in wetenschap en democratie, *Sci. Technologie Neuriën. Waarden* 45 (2020) 347–380, <https://doi.org/10.1177/0162243919850885>.
- [39] J.-H. Kamlage, E. Drawing, JL Reineremann, N. de Vries, M. Flores, Vechten vruchtbaar? Participatie en conflict in de context van de uitbreiding van het elektriciteitsnet in Duitsland, *Util. Beleid* 64 (2020), 101022, <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101022>.
- [40] S. Snel, gekwalificeerd, absoluut, idealistisch, ongeduldig: dimensies van de reacties van gastgemeenschappen op windenergieprojecten, *Environ. Plan. Econ. Ruimte.* 47 (2015) 1540–1557, <https://doi.org/10.1177/0308518X15595887>.
- [41] A. Freiberg, C. Scheffer, M. Girbig, VC Murta, A. Seidler, Gezondheidseffecten van windturbines op mensen in woonomgevingen: resultaten van een verkennend onderzoek, *Environ. Res.* 169 (2019) 446–463, <https://doi.org/10.1016/j.envres.2018.11.032>.
- [42] J. Radun, H. Maula, P. Saarinen, J. Keränen, R. Alakouvi, V. Hongisto, Gezondheidseffecten van windturbinegeluid en wegverkeerslawai op mensen die in de buurt van windturbines wonen, *Renew. Duurzaam. Energie.* 157 (2022), 112040, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.112040>.
- [43] J. Zilles, S. Marg, Protest en polarisatie in de context van de energietransitie en het klimaatbeleid in Duitsland: mentaliteit en collectieve identiteiten, *Ger. Polit.* (2022) 1–22, <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2059469>.
- [44] M. Karydis, Publieke houding en milieueffecten van windparken: een overzicht, *Glob. NEST J.* 15 (2013) 585–604, <https://doi.org/10.30955/gnj.000932>.
- [45] M. Koelman, T. Hartmann, TJM Spit, Wanneer spanningen conflicten worden: wind Implementatie en ontwikkeling van turbinebeleid in Nederland, *J. Environ. Plan. Beheer.* 65 (2022) 375–397.
- [46] J. Rand, B. Hoen, Dertig jaar Noord-Amerikaans acceptatieonderzoek voor windenergie: wat hebben we geleerd?, *Energy Res. Sociol. Wetenschap* 29 (2017) 135–148, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.05.019>.
- [47] MB Lilley, J. Firestone, W. Kempton, Het effect van windenergie-installaties op kustoerisme, *Environ. Res.* 3 (2010) 1–22, <https://doi.org/10.3390/en3010001>.
- [48] S. Gibbons, Weg met de wind: waardering van de visuele impact van windturbines via huizenprijzen, *J. Environ. Econ. Beheer.* 72 (2015) 177–196, <https://doi.org/10.1016/j.jjeem.2015.04.006>.
- [49] B. Hoen, JP Brown, T. Jackson, MA Thayer, R. Wiser, P. Cappers, Ruimtelijke hedonistische analyse van de effecten van Amerikaanse windenergiefaciliteiten op de waarde van omliggende onroerend goed, *J. Real Estate Financ. Econ.* 51 (2015) 22–51, <https://doi.org/10.1007/s11146-014-9477-9>.
- [50] RF Hirsh, BK Sovacool, Windturbines en onzichtbare technologie: onduidelijke redenen voor lokaal verzet tegen windenergie, *Technol. Secte.* 54 (2013) 705–734, <https://doi.org/10.1353/tech.2013.0131>.
- [51] ME Huesca-Perez, C. Sheinbaum-Pardo, J. Koppel, "Sociale implicaties van het situeren van windenergie in een achtergestelde regio – het geval van de landengte van Tehuantepec, Mexico, *Renew. Duurzaam. Energie.* 58 (2016) 952–965, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.12.310>.

- [52] M. Wolsink, Implementatie van windenergie: de aard van de publieke houding: gelijkheid en eerlijkheid in plaats van 'achtertuinmotieven', *Renew. Duurzaam. Energie. Rev.* 11 (2007) 1188–1207, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2005.10.005>.
- [53] T. Krüger, De Duitse energietransitie en de eroderende consensus over ecologische modernisering: een radicaal democratisch perspectief op conflicten over concurrerende rechtvaardigheidsclaims en energievisies, *Futures.* 136 (2022), 102899, <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102899>.
- [54] N. Simcock, Procedurele gerechtigheid en de implementatie van gemeenschapswindenergieprojecten: een casestudy uit South Yorkshire, VK, *Land Use Policy* 59 (2016) 467–477, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.08.034>.
- [55] A. Ernst, Hoe participatie de perceptie van eerlijkheid, efficiëntie en effectiviteit in milieubeheer beïnvloedt: een empirische analyse, *J. Environ. Beheer.* 238 (2019) 368–381, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.03.020>.
- [56] Uitleg Nevele-arrestatie, Help. Wind op Land. (nd). <https://www.helpdeskwindoplan.d.nl/uitleg+nevele-arrest/default.aspx> (geraadpleegd op 14 juni 2022).