

Notitie 'Alleen mét burgers wordt het klimaatbeleid succesvol'

Op verzoek van de onafhankelijke expertcommissie burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid beantwoorden wij namens de Participatiecoalitie¹ de door de commissie aan ons gestelde vragen. Hierbij richten wij onze inbreng op de burgerbetrokkenheid inzake de RES'en.

Inleiding

Het klimaat verandert, de aarde warmt op en de noodzaak om over te schakelen op duurzame energie wordt met de dag groter. In het Nationaal Klimaatakkoord uit 2019 is afgesproken dat we in 2030 in Nederland bijna de helft (49%) minder broeikasgassen zullen uitstoten dan we in 1990 deden. Zo dragen wij eraan bij dat de gemiddelde wereldtemperatuur beperkt wordt tot 1,5 graden Celsius. In de Regionale Energiestrategieën (RES) worden de plannen uit het Klimaatakkoord voor de opwekking van duurzame energie op land uitgewerkt per regio. Afgesproken is dat deze plannen optellen tot een capaciteit aan duurzame energie in de regio's van minimaal 35 TWh. Voor de Participatiecoalitie is het behalen van de klimaatdoelen cruciaal.

De **manier waarop** we de klimaatdoelen (proberen te be)halen is van groot belang. De RES kan alleen succesvol zijn als het een **participatief proces kent waarin bewoners en lokale en maatschappelijke partijen van begin af aan worden betrokken en geactiveerd**. De baten van duurzame-energieprojecten moeten daarbij zoveel mogelijk lokaal blijven, en schone energie dient zorgvuldig ingepast te worden in het landschap, met aandacht voor mens en natuur. **Onze ervaring is dat als bewoners samenwerken aan de energietransitie, zij ambassadeurs worden** van de energietransitie.

1. Hoe wordt de huidige aanpak van burgerparticipatie in klimaatbeleid beoordeeld?

In de concept-RES'en hebben bestuurders, maatschappelijke organisaties en inhoudelijke (externe) experts afgelopen maanden veel met elkaar gepraat en onderhandeld. Ook is een eerste voorzichtige stap 'naar buiten' gezet. Er zijn klankbordgroepen en werkgroepen gevormd, gebiedsateliers, excursies en stakeholdersessies georganiseerd, en enquêtes onder bewoners gehouden. In een tijd waarin door het coronavirus en de bijbehorende maatregelen veel van de geplande activiteiten geen doorgang kon vinden, is het bewonderenswaardig hoe hard en snel er - vaak met een relatief klein team - gewerkt is.

Afspraken Klimaatakkoord en RES Handreiking 1.1:

"Iedereen kan meedoen" is een belangrijk motto in het Klimaatakkoord. Een van de hoofddoelen van het 'instrument' RES is om maatschappelijke betrokkenheid te creëren en door een participatief proces samen met maatschappelijke partners, bedrijfsleven, overheden en inwoners te komen tot een regionaal gedragen energieplan. Doelen zijn:

- A. Acceptatie: realiseren van acceptatie van de RES en de maatregelen die hiervoor genomen worden.
- B. Kwaliteit van besluitvorming: de RES kwalitatief zo goed mogelijk maken door de kennis, ervaringen en denkracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties te benutten.
- C. Draagvlak: realiseren maatschappelijke steun voor de keuzes die in de RES moeten worden gemaakt.
- D. Eigenaarschap: zorgen dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich mede-eigenaar voelen van de RES.

¹ De [Participatiecoalitie](#) is een samenwerking tussen de Natuur en Milieufederaties, Energie Samen, HIER, Buurtkracht en het LSA. Voor de RES'en zijn de NMF, Energie Samen en HIER actief.

Geconstateerd moet worden dat de belofte van een 'gedragen RES' tot op heden nog niet waargemaakt wordt en er echt een been bijgezet moet worden om dit te bereiken. De samenleving is simpelweg nog niet voldoende betrokken. Uit de kwartaalvragenlijst onder de regionale vertegenwoordigers van de Participatiecoalitie (NMF en Energie Samen) komt al langer het beeld naar voren dat participatie en het goed en tijdig betrekken van bewoners bij de RES één van de grootste zorgpunten is. In de meest recente enquête geeft zelfs ruim 80% van de vertegenwoordigers aan dat dit het grootste zorgpunt is. Er is een algemeen gevoel dat de RES een document is van bestuurders en politiek, en niet of nauwelijks van of namens bewoners in die regio. Ook is het betrekken van jongeren bij de RES'en een veel gehoorde wens, maar weten veel regio's nog niet goed hoe dat het beste kan gebeuren.

Over de vraag waarom het de regio's onvoldoende lukt om bewoners te betrekken, krijgen we vaak het antwoord dat een RES, zeker in de eerste fase, nog te abstract is en daarmee een te ver van mijn bed show voor bewoners. Ook is er een angst dat bewoners voor eigen parochie zouden spreken in plaats constructief mee zouden denken over mogelijkheden voor een duurzame energie in hun omgeving. En dat daarmee dus alle plannen onhaalbaar worden, voordat men er aan begonnen is. De ultieme participatie-paradox: men vindt altijd dat je te laat informeert, totdat je het heel vroeg doet, dan vinden ze dat je niets concreets te vertellen hebt. Wij vinden: beter te vroeg, dan te laat.

Kijken wij door de oogcharen heen met welke insteek het RES-proces is ingericht, dan zijn er twee smaken: deze is óf heel technocratisch óf heel politiek. In het eerste, technocratische geval, wordt onderzocht wat potentiële zoekgebieden zijn op basis van wettelijke belemmeringen, waar mogelijke warmtebronnen zijn, wat mogelijkheden zijn van zon-op-dak, of waar meervoudig ruimtegebruik kán plaatsvinden. In het tweede geval wordt de RES juist heel politiek. Bestuurders en gemeenteraden treden solistisch op, verklaren het eigen grondgebied uitgesloten voor wind- en/of zonne-energie, of zijn juist veel te ambitieus ten opzichte van mogelijk geschikte locaties.

De energietransitie is niet louter een technologische of politieke aangelegenheid. Integendeel, het is vooral een sociaal-maatschappelijke transitie, waarbij maatschappelijke betrokkenheid een vereiste is en door technologie en politiek ondersteund moet worden. De kracht, kennis en ideeën van de hele samenleving zijn nodig om de doelen van het Klimaatakkoord te halen. Om een echt maatschappelijk project te worden moet de RES de ramen en deuren veel meer openen voor (ongeorganiseerde) bewoners en maatschappelijke partners als bedrijven, agrariërs, bewonersinitiatieven/ energiecoöperaties en natuur- en milieuorganisaties. Ook, of juist, als men vermoedt dat er 'tegenstanders' zijn. Laat het geen afvinkparticipatie zijn, maar ga actief op zoek naar bewoners en maatschappelijke partners en geef zeggenschap en eigenaarschap. Uiteraard binnen daartoe gestelde kaders van gemeenteraden en provinciale staten, die de RES 1.0 uiteindelijk beoordelen en moeten vaststellen. Dit vraagt visie en lef van bestuurders en politici.

Het vergroten van eigenaarschap en zeggenschap in de energietransitie gaat ook over het kunnen meedoen, meebeslissen en meeprofiten van bewoners en energiecoöperaties. De baten van energietransitie moeten zoveel mogelijk lokaal neerslaan. Lokaal eigendom (vanaf het prille begin) en financiële participatie zijn daarin belangrijke middelen: dit leidt namelijk tot moreel én financieel eigenaarschap. In het Klimaatakkoord is afgesproken om te streven naar 50% lokaal eigendom. In 15 van de 30 RES-regio's is door de betrokken ambtenaren en/of bestuurders deelgenomen aan de speciaal hiervoor georganiseerde masterclasses. Uit de verschillende concept-plannen blijkt breed draagvlak voor lokaal eigendom van nieuwe grootschalige zonne- en windprojecten. De meeste regio's hebben het streven naar 50% lokaal eigendom uit het Klimaatakkoord opgenomen in de concept-RES. Een paar gaan zelfs iets verder en spreken expliciet uit dat dit streven een minimum is dat ze willen halen. In het proces tot RES 1.0 zal de focus liggen op het 'hoe'.

Dat betekent dat de regio's aan de slag gaan met plannen van aanpak voor 50% lokaal eigendom. Op die manier zorgen zij ervoor dat het streven niet een papieren tijger wordt, maar dat er daadwerkelijk acties komen om concreet werk te maken van lokaal eigendom. Hiertoe moet onder meer gekeken worden naar de potentie van elke regio en welke investeringen er nodig zijn. En ook hoe alle betrokken maatschappelijke partners in de regio hier hun steentje aan kunnen bijdragen. Gemeentelijk, planologisch beleid is cruciaal om 50% lokaal eigendom te faciliteren. Gemeenten moeten zich voorbereiden op hun taak hierin en tijdig dit beleid hebben vastgesteld.

Het betrekken van bewoners en maatschappelijke partners bij het proces tot de RES 1.0 ligt op het bord van gemeenten, is te lezen in de concept-RES'en en horen wij in de praktijk. Gemeenten staan dichtbij de burger en zijn – in tegenstelling tot de 'RES-regio' - bekend bij inwoners en vice versa. Er schuilt echter ook een groot risico in deze werkwijze. Veel gemeenten hadden het financieel al zwaar en dit is door de effecten van de coronacrisis alleen maar groter geworden.

Het is de vraag of gemeenten voldoende tijd, geld en capaciteit hebben om te investeren in goede procesparticipatie naar RES 1.0, RES 2.0 etc. Daarbij moet ook aangetekend worden dat er in de communicatie en bekendheid over de plannen uit het Klimaatakkoord in brede zin nog veel te doen is. Veel mensen zijn nog onvoldoende bekend met hetgeen afgesproken is in 2019 en wat dit voor hen gaat betekenen. We merken nu al dat het debat over klimaatmaatregelen op allerlei plekken hoog oploopt. Wat weer leidt tot afnemend vertrouwen en gemor op de overheid. Gemeenten kunnen dit niet alleen oplossen. De verantwoordelijkheid moet gedeeld worden en vanuit de Rijksoverheid zou een stevige impuls en ondersteuning op zijn plek zijn.

2. Welke punten van verbetering zijn in het huidige burgerparticipatie aanpak aan te wijzen?

Wat betreft de huidige stand van zaken in het RES-proces, zien wij de volgende zes punten ter verbetering:

- In algemene zin geldt dat het *waarom* van en de communicatie over het klimaatakkoord beter kan en moet. Er wordt binnen en rondom overheidskringen veel over gepraat, maar 'de burger' wordt maar zeer mondjesmaat bereikt. Het kabinet zou zich hier veel stilliger over moeten uitspreken. Ook lijkt de urgentie in de boodschappen die wel afgegeven worden (bijv. in enkele campagnes) te missen.
- Toon lef en daadkracht als bestuurders en beleidsmakers. Open de luiken en maak van de RES een sociaal-maatschappelijk project. Zo wordt ook invulling gegeven aan het doel om via de RES langjarige samenwerking te organiseren met betrokken partijen, met name voor de voorbereiding en uitvoering van energieprojecten.
- Werk veel meer in co-creatie mét bewoners en maatschappelijke partners. Laat hen meedenken, meedoen, meebeslissen en mee profiteren (let op: dit gaat om lokaal eigendom en financiële participatie, belangrijke onderdelen van succesvol participatiebeleid). Lokaal beleid is cruciaal om de samenwerking tussen gemeente, initiatiefnemer en omgeving in goede banen te leiden.
- Geef nadrukkelijk de toekomstige generatie een stem en laat hen, bijv. via Jong RES, plaatsnemen in de stuurgroepen die er in de RES-regio's zijn.
- De positie van de RES-regio's als eigenstandige entiteit op het gebied van participatie is onduidelijk en lijkt vrij zwak. Gemeenten staan hiervoor aan de lat. Echt van harte gaat dit nog niet. Het is belangrijk dat het Rijk (en provincies) in overleg met gemeenten zorgt voor voldoende

capaciteit en ondersteuning om te zorgen dat de gemeenten deze belangrijke taak van participatie ook goed kunnen uitvoeren. Dit moet ook goed verankerd worden in het gemeentelijke planologisch beleid omdat dit cruciaal is om 50% lokaal eigendom goed te faciliteren.

- Veel van de landelijk geboden ondersteuning (via met name het NP RES) is vrij instrumenteel. Het delen van voorbeelden, het opzetten van een nieuwe website energieparticipatie.nl etc. De vraag is of dit (een/het) verschil maakt en of de doelgroep (= medewerkers van gemeenten en RES-regio's) hier echt behoefte aan heeft.

3. Welke rol kunnen burgerfora daarin spelen?

Er is in verschillende literatuur al veel beschreven over de voor- en nadelen van burgerfora. Wij zullen deze hier niet herhalen, omdat wij deze informatie genoeglijk bekend achten bij de commissie. Wel geven wij graag enkele punten mee in antwoord op de gestelde vraag.

Burgerfora zijn een interessant en bruikbaar middel om burgerbetrokkenheid bij het debat over het klimaatprobleem te vergroten, en richtingen en oplossingen voor dit probleem beter maatschappelijk te verankeren. Het kan helpen het sterk gepolariseerde debat uit de 'schreeuwerigheid' te halen en een plek te geven aan deliberatie. Op die manier krijgt ook de stille meerderheid meer een stem. Veel Nederlanders maken zich (grote) [zorgen](#) om het klimaat. Dit komt nu vaak niet naar voren in het klimaatdebat in de politiek en op social media. Een burgerforum kan hier verandering in brengen.

Klimaatstichting HIER heeft samen met onder andere NPBO twee webinars georganiseerd over de rol van Burgerfora binnen de RES. Het eerste webinar was met name gericht op beleidsmakers en communicatie medewerkers van gemeenten, het tweede ging over de aanpak in Sudwest Fryslan en specifiek de rol van de energiecoöperatie. Tijdens het eerste webinar kwam naar voren dat het goed mogelijk is om lokaal een Burgerforum te organiseren, dat een Burgerforum kan bijdragen aan meer draagvlak voor de RES, dat de planning van de RES nauwelijks ruimte biedt voor de inzet van een Burgerforum, dat meerdere vraagstellingen mogelijk zijn en dat er landelijk het nodige moet worden georganiseerd om gemeenten te faciliteren bij de organisatie van een Burgerforum. Zie:

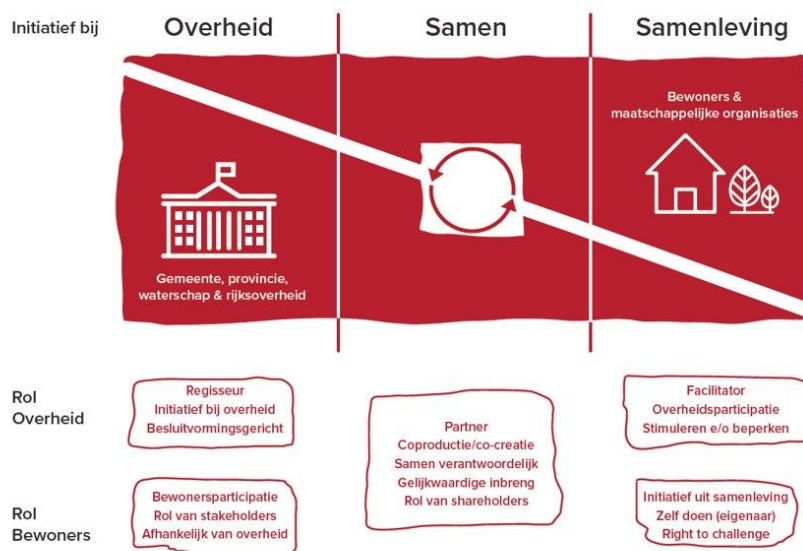
<https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/mogelijkheden-burgerforum-binnen-res-verslag-inspiratiebijeekomst>

Tijdens het tweede webinar werd duidelijk dat het belangrijk is een Burgerforum te organiseren onafhankelijk van de lokale energiecoöperatie, dat de lokale energiecoöperatie een goede bijdrage kan leveren aan de inhoudelijke ondersteuning van een Burgerforum en dat een Burgerforum in de praktijk veel steun kan geven aan het streven dat de opbrengsten van duurzame energie zoveel mogelijk lokaal blijven. Zie: <https://www.youtube.com/watch?v=b5YboSGtILM>.

Enkele punten en adviezen die wij mee willen geven aan de commissie:

- Zorg expliciet voor voldoende tijd binnen het RES-proces voor de organisatie van een Burgerforum en biedt voldoende landelijke ondersteuning. Het is belangrijk dat er écht wat met de uitkomsten gedaan wordt. De voorbeelden uit Ierland (abortuswetgeving) en Frankrijk (recentelijk over het klimaatbeleid) zijn aansprekend hierin. Ook het Nederlandse voorbeeld van [Sudwest-Fryslan](#) (zie ook hierboven) wordt vaak als positief voorbeeld aangehaald. Een burgerforum als 'doekje voor het bloeden' of al (te) laat in het proces, werkt niet. Daar zit m.b.t. de totstandkoming van de RES'en en bijbehorende deadlines wel een punt van zorg aan de kant van de Participatiecoalitie.

- Leg een wezenlijke opdracht of vraag voor waar vanuit bewonersperspectief met de juiste ondersteuning van experts ook echt antwoord op of richting aan gegeven kan worden. Het gaat er daarbij wat ons betreft niet zozeer om wat het *doel* is (dat staat als ondergrens vast: het behalen van het Parijsakkoord), maar wel het *hoe, door wie en met welke maatregelen* dit bereikt moet worden. Die vragen zijn landelijk, regionaal of lokaal niet wezenlijk anders en even relevant.
- De 'inrichting' van het burgerforum moet perfect op orde zijn:
 - o Voorgelegde opdracht, vragen, dilemma's etc.
 - o Verankering in het democratisch proces en de (RES-)besluitvorming.
 - o Geboden ondersteuning (zowel aan de organisator van het forum als aan de deelnemers ervan).
 - o Selectie van deelnemers (loting, kijk uit voor herhaling Klimaatakkoord-onderhandeling).
 - o Evt. vergoeding voor deelname.
 - o Communicatie → met name landelijk is het burgerforum een heel interessante en relevante ontwikkeling om over te communiceren, dit kan breed in de samenleving effect hebben.
- Ten slotte: beschouw burgerfora als een middel, niet als een doel op zich. (Dat geldt overigens voor alle participatie-instrumenten.) Betrokkenheid van burgers bij de energietransitie gaat om meedenken en meebeslissen (m.n. de linkerkant van onderstaand figuur), maar zeker ook om meedoen en meeprofiteren (m.n. de rechterkant van onderstaand figuur). Beide zijden moet onderdeel zijn van een bredere participatie-aanpak met als doel eigenaarschap en zeggenschap te vergroten.



Wij wensen de commissie veel succes en wijsheid toe en zijn uiteraard beschikbaar om nadere toelichting op deze notitie te verschaffen. Ook delen wij als deelnemer aan de klankbordgroep graag onze inbreng, kennis en expertise.

- Namens de Participatiecoalitie, Has Bakker (5 januari 2021)