

Draagvlak en participatie in de energietransitie

Een verkennend onderzoek naar de rolinvulling en positie van Provinciale Staten van Drenthe

Deelrapport: Inzicht in mogelijkheden





Eindrapportage

Groningen, augustus 2020

Gert Blekkenhorst

Heike Delfmann

Ilse Elslo

Josien Schaafsma

Lexnova Marktonderzoek en Overheidsadvies

© 2020 Lexnova

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

www.lexnova.nl

Definities

Acceptatie

Het als legitiem aanvaarden van een keuze of ontwikkeling (bijv. beleid, plan of project), zonder hier noodzakelijkerwijs voorstander van te zijn (Handreiking RES 1.1).

Coproduceren

Burger en overheid werken actief samen om een doel te bereiken.

Draagvlak

Positieve houding of steun ten opzichte van een doel, principiële keuze of concreet besluit.

Doellegitimiteit

Ook: inputlegitimiteit. Gericht op het doel van het beleid. De vraag is of er steun is of bijvoorbeeld de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven.

Eigenaarschap

De ervaring van (mede-)eigenaar te zijn van beleid, strategie, visie of een project, en bereid te zijn hiernaar te handelen.

Energiearmoede

Het verschijnsel waarbij huishoudens een energierekening hebben die te hoog is voor hun inkomen. Als drempelwaarde wordt meer dan tien procent van het besteedbaar inkomen gehanteerd.

Financiële participatie

Investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief of project.

Middellegitimiteit

Ook: outputlegitimiteit. Steun voor concrete beleidsinterventies gaat over maatschappelijke acceptatie voor de ingezette middelen (bijvoorbeeld of invoering van Diftar of de realisatie van een zonnepark maatschappelijk geaccepteerd wordt).

Omgevingsfonds

De initiatiefnemer maakt geld vrij ten gunste van de omgeving. Dit kan bijvoorbeeld door omwonenden rechtstreeks te compenseren, of door maatschappelijke doelen te steunen.

Procesparticipatie

De inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid, strategie, visie of een project, gericht op besluitvorming, randvoorwaarden, etc.

Projectparticipatie

Overkoepelend begrip voor participatie in algemene zin: Alle vormen van participatie in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een project, zowel procesparticipatie als financiële participatie.

Sociale energietransitie

Een energietransitie waar iedereen aan mee *kan* doen, ongeacht besteedbaar inkomen of sociaaleconomische status.

Samenvatting Inzicht in mogelijkheden

Doelstelling

Het doel van dit deelonderzoek is om Provinciale Staten (PS) van Drenthe van informatie te voorzien over hoe zij hun rol kunnen invullen bij de energietransitie. In het bijzonder gaan we in op welke wijze PS een bijdrage kunnen leveren aan participatie en het creëren van draagvlak in het kader van de energietransitie.

Participatie, acceptatie en draagvlak

In de Klimaatwet en in het Klimaatakkoord en bij de Regionale Energiestrategie (RES) wordt veel nadruk gelegd op participatie, acceptatie en draagvlak. Hierbij wordt vooral beschreven wat het doel is van participatie en waarom regionale overheden moeten zorgen voor acceptatie en draagvlak. De weg ernaartoe mogen de overheden c.q. de bevoegd gezagen vooralsnog en tot op zekere hoogte zelf bepalen. Strikt genomen is er (nog) geen sprake van een juridische verplichting, maar wel van een politiek-bestuurlijke verplichting.

Bij het RES-proces gaan de verantwoordelijke partijen afspraken maken die uiteindelijk in wettelijke instrumenten worden verankerd, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordening en omgevingsplannen. Vorm en inhoud geven aan participatie gedurende het RES-proces is vanuit deze optiek een voorwaarde.

Uit wetenschappelijke publicaties blijkt dat draagvlak op diverse manieren wordt opgebouwd, waarvan informeren de minimale (eerste) stap is. Tegen bewegende strategieën als overtuigen en afdwingen passen in mindere mate binnen de context van de energietransitie.

Casussen

Voor dit onderzoek zijn casussen geselecteerd waarbij sprake is van participatie op het gebied van de energietransitie. De concrete voorbeelden laten zien op welke wijze de omgeving zelf al participeert en/of welke rol PS zouden kunnen innemen op dit gebied. De volgende casussen zijn geselecteerd:

1. Dorpscoöperatie De Brug Gasselternijveen
2. Nieuwborgen.net
3. Delfzijl
4. RES West-Overijssel
5. Casussen overig
 - Beleid zonneparken gemeente Emmen
 - Zonnepark Leemdijk in Smilde
 - Energiecoöperatie Noordseveld
 - Zonnepark Fledderbosch
 - Netwerksturing Zeeland

Uit de casussen en de interviews met direct betrokkenen kunnen diverse successen en aandachtspunten worden afgeleid:

- Een bottom-up aanpak in plaats van top-down is zeer passend bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten;
- Participatie door middel van gebiedsfondsen en mede-eigenaarschap van de lokale bevolking zorgen voor win-win situaties;
- De inschakeling van kennispartijen die samenwerken met de lokale bevolking bij de realisatie van duurzame energieprojecten is van toegevoegde waarde;
- Ondersteunende financiering door regionale fondsen als de Drentse Energie Organisatie (DEO) zorgt voor versnelling.

Rollen van Provinciale Staten

Volksvertegenwoordigende rol PS. Het is raadzaam om vroegtijdige betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de RES te realiseren. De werkzaamheden van volksvertegenwoordigers in de RES kunnen versterkt worden door directe betrokkenheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de RES.

Kaderstellende rol PS. Op basis van de Omgevingswet kunnen Provinciale Staten op het gebied van energie sturen via de provinciale omgevingsvisie, de omgevingsverordening en omgevingsprogramma's. Als gevolg van het lopende RES-proces komen veel zaken bij elkaar: PS en gemeenteraden krijgen uiteindelijk de opdracht de RES voor hun grondgebied op te nemen in omgevingsvisies en in omgevingsplannen, zodat de inhoud van de RES juridisch bindend wordt. Dit proces is met andere woorden direct en indirect van grote importantie.

Controlerende rol PS. Vanuit de controlerende rol zullen PS zowel het RES-proces als de impact ervan op de doelstellingen van het provinciaal (ruimtelijk) beleid kritisch moeten volgen.

In het Klimaatakkoord is een belangrijk streven opgenomen voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van energieprojecten op land, namelijk een productie-eigendom van 50% van burgers en bedrijven. Deze passage heeft veel betekenis voor de rol van overheden, waaronder PS, om dit streven werkelijkheid te laten worden. Het stimuleren van de oprichting van lokale energiecoöperaties vormt hierbij een belangrijke randvoorwaarde, evenals het bieden van informatie en de aanwezigheid van passende financiële constructies.

PS kunnen – in samenwerking met gemeenten – overwegen om in regelgeving en beleid minimaal 50% lokaal eigenaarschap -of alternatieve vormen van compensatie voor de omgeving- op te nemen als randvoorwaarde voor nieuwe energieprojecten.

Sociale energietransitie

Iedereen laten meedoen en gebruik laten maken van de voordelen van de energietransitie is een uitdaging. Voorbeelden laten zien dat dit vraagt om intensieve begeleiding richting de doelgroepen, en om inventieve laagdrempelige financiële regelingen voor mensen met een laag besteedbaar inkomen. PS zouden een programmatische aanpak op dit gebied kunnen faciliteren. PS staan midden in de Drentse samenleving en kunnen een belangrijke katalysator zijn om iedereen mee te laten doen en te laten delen in de opbrengsten.

Peiling onder Drentse inwoners

Naast deze rapportage is middels een enquête een peiling gehouden onder de Drentse inwoners naar de gewenste wijze van betrokkenheid en participatie bij de energie- en klimaat-transitie. De uitkomsten van deze peiling zijn in een separate rapportage opgenomen (hoofdrapport: Peiling onder Drentse inwoners).

Inhoud

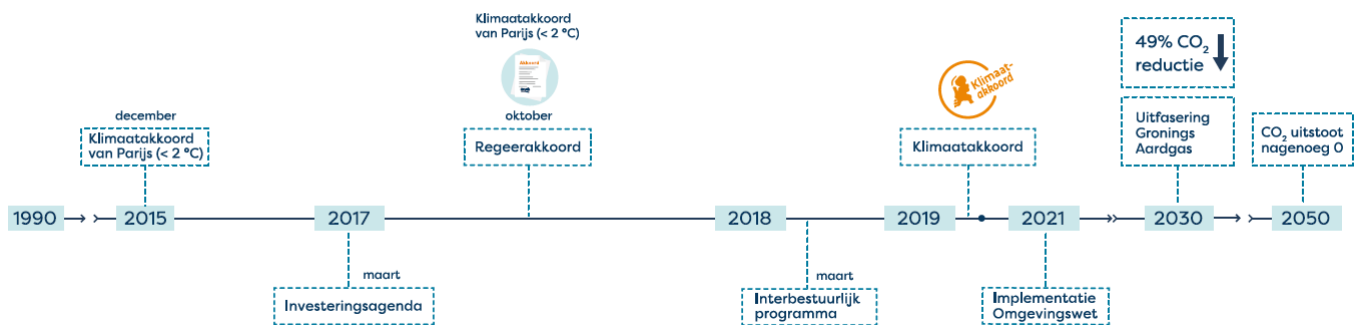
Definities	2
Samenvatting	4
1. Energie- en klimaattransitie	8
1.1 Introductie	8
1.2 Onderzoeksvragen en -methodiek	9
2. Draagvlak en participatie	11
2.1 Wettelijke grondslag draagvlak en participatie	11
2.1.1 Klimaatwet, Klimaatakkoord en RES	11
2.1.2 Participatie en acceptatie: Enkele lessen uit de literatuur	15
2.1.3 Draagvlak: Enkele lessen uit de literatuur	15
2.2 Sociale energietransitie	17
3. Rollen Provinciale Staten	20
3.1 Algemeen	20
3.2 Volksvertegenwoordigende rol	20
3.3 Kaderstellende rol	20
3.4 Controlerende rol PS	21
4. Best practices	22
4.1 Keuzes casuïstiek en uitwerking	22
4.1.1 Dorpscoöperatie De Brug in Gasselternijveen	22
4.1.2 Nieuwborgen.net	23
4.1.3 Casus Delfzijl	25
4.1.4 RES West-Overijssel	27
4.1.5 Casus overig	27
4.1.6 Successen en aandachtspunten	30
5. Conclusies van de twee onderzoeken*	32
5.1 Context	32
5.2 Conclusies bewonersenquête (hoofdonderzoek)	32
5.3 Conclusies Inzicht in mogelijkheden (deelonderzoek)	35
6. Aanbevelingen*	38
Bijlage 1	40
Bijlage 2	41

*Na een eerste publicatie in februari 2020 is op verzoek van de Commissie van Onderzoek van het Drents parlement in augustus 2020 deze vernieuwde versie verschenen, waarin conclusies en aanbevelingen elk in een apart hoofdstuk opgenomen zijn.

1. Energie- en klimaattransitie

1.1 Introductie

De Tweede en Eerste Kamer hebben de zogenoemde Klimaatwet aangenomen. Hierin is vastgelegd met hoeveel procent Nederland de CO₂-uitstoot terugdringt in 2030 en 2050. De Klimaatwet is het kader voor het Klimaatakkoord, waarbij het Klimaatakkoord een groot deel van de invulling van de Klimaatwet vormt. Het definitieve Klimaatakkoord is gepubliceerd op 28 juni 2019 en het doel is om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te reduceren ten opzichte van het niveau van 1990.



Figuur 1. Tijdslijn Klimaatakkoord¹

De uitvoering van het Klimaatakkoord brengt grote opgaven met zich mee. Regionale overheden en inwoners van Drenthe krijgen hiermee te maken. De wijze waarop de inwoners van Drenthe hierbij worden betrokken, het creëren van draagvlak en de wijze van participatie vormen belangrijke aandachtspunten. Het is van meerwaarde dat de PS van Drenthe, het Drents parlement, zich tijdig verdiepen in gewenste en passende vormen van participatie, zowel participatie door PS als participatie door inwoners van Drenthe. In het Klimaatakkoord is participatie door de lokale bevolking immers een belangrijk thema.

Een verkennend onderzoek en een peiling onder Drentse inwoners

PS zullen vanwege de betrokkenheid bij de Regionale Energiestrategie (RES) Drenthe en de betrokkenheid bij de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisies, omgevingsverordening, omgevingsplannen, omgevingsprogramma's en omgevingsvergunningen) veel van doen hebben met participatie in al haar verschijningsvormen. Dit vraagt om een oriëntatie op dit onderwerp.

¹ Figuur overgenomen uit: Handreiking RES 1.1 voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie van Nationaal Programma Regionale Energiestrategie

Vandaar dat Commissie van Onderzoek van het Drents parlement aan bureau Lexnova heeft gevraagd om een verkennend onderzoek uit te voeren naar de rolinvulling en de positie van PS bij de uitvoering van het Klimaatakkoord en de energietransitie, en in het bijzonder te kijken naar het onderwerp draagvlak en participatie. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in deze deelrapportage: *Inzicht in mogelijkheden*.

Daarnaast is middels een *enquête* een peiling gehouden onder de Drentse inwoners naar de gewenste wijze van betrokkenheid en participatie bij de energie- en klimaattransitie. De uitkomsten van deze peiling zijn in een separate rapportage opgenomen onder de naam: Hoofdrapportage: *Peiling onder inwoners*.

1.2 Onderzoeksvragen en -methodiek

Deze verkenning richt zich op het verzamelen van informatie voor PS voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

Op welke wijze kunnen PS een bijdrage leveren aan participatie en het creëren van draagvlak in het kader van de energie- en klimaattransitie?

Voor de beantwoording van deze vraag onderscheiden we de volgende deelvragen:

- *Wat wordt in het Klimaatakkoord verstaan onder de begrippen draagvlak, participatie en acceptatie?*
- *Welke rollen van PS kunnen we onderscheiden bij het RES-proces en het omgevingsbeleid?*
- *Wat kunnen PS leren van best practices?*

Onderzoeksmethode

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd aan de hand van *deskresearch* en *interviews*. Het onderzoek is tweeledig opgezet. Er is allereerst gewerkt aan een juridische analyse en een theoretische grondslag. Vervolgens is een aantal *best practices* geselecteerd waar aan de hand van interviews lessen uit zijn getrokken.

Participatie en draagvlak: Juridische analyse en theoretisch kader

In de eerste plaats hebben we een juridische analyse uitgevoerd op basis van wet- en regelgeving naar de betekenis, inhoud en vormen van participatie en draagvlak. Wat bedoelt de wetgever nu precies met participatie? Daarnaast leggen we op hoofdlijnen een relatie met de RES en de Omgevingswet. Vervolgens besteden we aandacht aan enige theorie uit de literatuur en wetenschap: Wat is draagvlak, hoe verkrijgt je draagvlak en waar moet je op letten? De resultaten van de juridische analyse en het theoretisch kader zijn opgenomen in **hoofdstuk 2**.

Een beschrijving van de rollen van PS

Bij het opstellen van de RES kunnen meerdere rollen van PS worden onderscheiden: een vertegenwoordigende-, een kaderstellende- en een controlerende rol. In **hoofdstuk 3** volgen nadere beschrijvingen van deze rollen.

Best practices

Door informatie te vergaren over geslaagde en minder geslaagde vormen van participatie op het gebied van de energietransitie, kunnen PS zich laten inspireren en inzicht ontvangen over de mate waarin draagvlak en participatie wordt gerealiseerd onder de inwoners van Drenthe. Best practices bieden immers de mogelijkheid om te leren van anderen, in vergelijkbare situaties. Op basis van vijf concrete casussen wordt inzicht verkregen in geslaagde vormen van lokale participatie en welke rol PS daarbij wel of niet hebben gespeeld. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van deskresearch en interviews met directbetrokkenen. Er zijn in totaal 16 personen geïnterviewd. De interviews zijn grotendeels face-to-face afgenomen, enkele interviews zijn telefonisch uitgevoerd. In **bijlage 1** is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. De best practices staan beschreven in **hoofdstuk 4**.

Conclusies en aanbevelingen

Ten slotte worden in **hoofdstuk 5** op bondige wijze de onderzoeksvragen beantwoord en in **hoofdstuk 6** aanbevelingen gedaan.

2. Draagvlak en participatie

In dit hoofdstuk kijken we vanuit twee perspectieven naar draagvlak en participatie. Allereerst vanuit een juridisch perspectief waar de nadruk wordt gelegd op de context vanuit de Klimaatwet, Klimaatakkoord en RES. Vanuit de wettelijke grondslag blijkt niet eenduidig wat er onder de begrippen draagvlak en participatie wordt verstaan. We duiden deze kernbegrippen daarom in paragraaf 2.2. Deze paragraaf behandelt hoe draagvlak en participatie vanuit een wetenschappelijk en praktisch perspectief werken. Hierbij wordt aandacht besteed aan de betekenis van de begrippen en hoe draagvlak gemeten kan worden.

2.1 Wettelijke grondslag draagvlak en participatie

2.1.1 Klimaatwet, Klimaatakkoord en RES

De Tweede Kamer en de Eerste Kamer hebben de Klimaatwet aangenomen.² In de Klimaatwet is vastgelegd met hoeveel procent Nederland de CO₂-uitstoot in 2030 en 2050 wil terugdringen. De Klimaatwet is het kader voor het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord vormt voor een groot deel de invulling van de Klimaatwet. Met behulp van RES-regio's en Regionale Energie Strategieën moeten de afspraken uit het Klimaatakkoord worden uitgevoerd. De RES-regio's zijn ingesteld door de regionale partners. Het zijn vrijwillige samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincie en waterschappen, die via een netwerkproces consensus verkrijgen over een zelfopgelegde taakstelling in de energietransitie (regionaal aanbod). In het ontwikkelproces en bij het uitvoeren van de taakstelling zou de samenleving betrokken moeten worden betrokken.³ Er is een belangrijke rol weggelegd voor participatie en afspraken moeten kunnen rekenen op draagvlak en 'acceptatie'. Maar wat wordt daarmee bedoeld? En wanneer doen de overheden dat juridisch gezien 'voldoende'?

Over deze en andere vragen omtrent participatie, acceptatie en draagvlak is de afgelopen jaren veel geschreven. In de volgende paragrafen gaan wij hierop in. Gelet op het doel van deze analyse hebben wij ons beperkt tot hetgeen is geschreven in de Klimaatwet, het Klimaatakkoord en in het kader van de RES. Daarnaast staan we kort stil bij de Omgevingswet en geven we inzicht in de praktijk.

Acceptatie

In het Klimaatakkoord wordt aangegeven dat participatie en acceptatie van groot belang zijn als het gaat om ruimtelijke inpassing van de energietransitie en daarmee voor de uitvoerbaarheid.⁴ Het woord *acceptatie* wordt twaalf keer genoemd in het Klimaatakkoord.

² Staatsblad 2019, nummer 253.

³ Regionale energiestrategie zonder wettelijke basis (beantwoording vragen van de fractie Integer Liberaal van het bestuur van het Hoogheemraadschap Delfland), Stibabo.

⁴ Klimaatakkoord 2019, p. 164.

'Acceptatie' wordt zelfs letterlijk als voorwaarde genoemd in het kader van de wijkgerichte aanpak.⁵ Er wordt alleen niet uitgewerkt wat eronder wordt verstaan.

In oktober 2019 is de Handreiking RES 1.1 verschenen.⁶ Deze handreiking geeft de volgende definitie van acceptatie: *Het als legitiem aanvaarden van een keuze of ontwikkeling (bijv. beleid, plan of project), zonder hier noodzakelijkerwijs voorstander van te zijn.*

Participatie

Het begrip *participatie* wordt wel kort toegelicht. Aan de sectortafel Elektriciteit, één van de sectortafels die in het kader van het Klimaatakkoord is ingericht, is kort ingegaan op het belang van participatie en de verschillende soorten die het bevoegd gezag zou kunnen toepassen. Zo is onderscheid gemaakt tussen procesparticipatie (zeggenschap en/of co-produceren) en omgevingsparticipatie, waarbij kort de mogelijke vormen van omgevingsparticipatie worden benoemd. Het gaat dan om de vormen uit de participatiewaaier: procesparticipatie, financiële participatie, financiële obligaties, eigendoms participatie en een omgevingsfonds.⁷

In het Klimaatakkoord wordt niet ingegaan op de vraag hoe het bevoegd gezag deze vormen het beste kan toepassen. Wel wordt aangegeven dat het bevoegd gezag een *controleerende functie* heeft en erop moet toezien dat initiatiefnemers en de omgeving met elkaar het gesprek aangaan.⁸

Draagvlak

Ook over *draagvlak* wordt veel geschreven in het Klimaatakkoord. Hierbij is aandacht voor aspecten als evenwichtige lastenverdeling, de burgermonitor, een brede publieksaanpak, burgerdialoog, participatie in de RES, de wijkgerichte aanpak en hernieuwbare energieopwekking.⁹ Het Klimaatakkoord geeft aan dat de samenwerking in het kader van de RES ervoor kan zorgen dat we niet alleen de doelstelling uit de Klimaatwet halen, maar dat de plannen waarmee we die doelstelling kunnen halen, ook 'gedragen' worden. Om dit te bereiken moet *'een uitnodigend proces rond de RES worden vormgegeven waarin de participatie van belangengroepen, bedrijven en bewoners is verankerd. Door hen aan de voorkant te betrekken bij de vertaling van de nationale ambitie naar het regionaal niveau en de belangen die er spelen duidelijk een plek te geven in het proces van afweging en keuzes, zal dit het draagvlak vergroten'*.¹⁰ Ook hiervoor geldt dat (nog) niet wordt ingegaan op de vraag wat het bevoegd gezag/ de provincie precies moet doen om te voldoen aan deze doelstellingen.

De Handreiking RES 1.1 definieert draagvlak als volgt: *Positieve houding of steun ten opzichte van een doel, principiële keuze of concreet besluit.*

⁵ Klimaatakkoord 2019, p. 25.

⁶ Nationaal Programma Regionale Energie Strategie, Handreiking 1.1. Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie, p. 46

⁷ Klimaatakkoord 2019, p. 164. Het concept participatiewaaier wordt nader omschreven in: 'Bijdrage van de Sectortafel Elektriciteit aan het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord. De transitie naar een CO2-vrij elektriciteitssysteem', 10 juli 2018, p. 32-34.

⁸ Klimaatakkoord 2019, p. 164.

⁹ Klimaatakkoord 2019, hoofdstuk D5, p. 216-219.

¹⁰ Klimaatakkoord 2019, p. 226.

Klimaatakkoord en RES

Het Klimaatakkoord concludeert met betrekking tot participatie, acceptatie en draagvlak het volgende:

1. Gemeenten, waterschappen en provincie in de onderscheiden regio's zijn samen verantwoordelijk. Zij moeten samen zorgen dat inwoners goed en tijdig worden geïnformeerd.
2. Lokale faciliteiten moeten goed en tijdig beschikbaar worden gesteld, zodat inwoners in staat zijn effectiever mee te denken in de strategievorming.¹¹
3. Iedere regio mag hierbij zelf bepalen welke facilitering daarvoor nodig is. E.e.a. zou in het RES-proces kunnen worden meegenomen.¹²

Bij de uitvoering van de RES zijn de gemeenten, waterschappen en provincie gehouden aan de afspraken die in het Klimaatakkoord zijn vastgelegd in het kader van participatie bij de wijkgerichte aanpak en bij hernieuwbare energieopwekking.¹³ Het Klimaatakkoord stelt acceptatie als voorwaarde voor het RES-proces,¹⁴ en dat acceptatie het gevolg is van participatie.

50% eigendoms participatie door inwoners

In het hoofdstuk Bevordering Draagvlak van het Klimaatakkoord is een belangrijk streven opgenomen voor de ontwikkeling, bouw en exploitatie van energieprojecten op land. Aangegeven wordt dat de omgeving en marktpartijen gelijkwaardig gaan samenwerken om projecten te laten slagen.¹⁵ Die gelijkwaardige samenwerking wordt vertaald in een 'evenwichtige eigendomsverdeling' in een gebied. Deze evenwichtigheid wordt bereikt door te streven naar een productie-eigendom van ten minste 50% van de lokale inwoners en bedrijven,¹⁶ een vorm van eigendoms participatie.

Een manier om aan de ambitie van 50% lokaal eigendom vorm te geven is het uitschrijven van een zogenaamde 'maatschappelijke tender' voor een gebied. Voor windenergie is de maatschappelijke tenderaanpak recent gevolgd in de gemeente Staphorst en in de provincie Groningen. Voor zonne-energie kiest o.a. de gemeente Barneveld voor deze aanpak. De maatschappelijke tender is een manier om te zorgen dat de beste partij mag ontwikkelen, mét lokaal eigendom.

In Nederland is op dit moment een discussie gaande of dit streven naar 50% lokaal eigendom als *afdwingbare randvoorwaarde* kan worden opgenomen in provinciale of gemeentelijke regelgeving of beleid. Juristen zullen misschien tegenwerpen dat provincie en gemeenten dit niet kunnen opleggen, omdat het alleen mag als er ruimtelijke relevantie is. Ten gevolge van de invoering van de Omgevingswet zal het begrip ruimtelijke relevantie worden opgerekt en ontstaan (nieuwe) mogelijkheden om aanvullende, normatieve beleidsregels bij ruimtelijke plannen vast te stellen en handreikingen bij vergunningverlening. Wanneer overheden actief willen sturen op het realiseren van hernieuwbare vormen van energie, kunnen ze nu reeds gebruik maken van de ruimte die de Omgevingswet hen

¹¹ Klimaatakkoord 2019, p. 218.

¹² Klimaatakkoord 2019, p. 218.

¹³ Klimaatakkoord 2019, p. 218.

¹⁴ Klimaatakkoord 2019, p. 25.

¹⁵ Klimaatakkoord 2019, p. 219.

¹⁶ Klimaatakkoord 2019, p. 219.

biedt. De Crisis- en herstelwetexperimenten verruimde reikwijdte anticiperen hierop. In een aantal gevallen heeft de rechter zich niet afwijzend uitgelaten over situaties waar provincies en gemeenten experimenteren met normatieve regels voor participatie t.a.v. wind- en zonneparken. Daarnaast heeft bijvoorbeeld de provincie Groningen ten aanzien van participatie een regel opgenomen in de provinciale omgevingsverordening ten aanzien van de realisatie van zon- en windparken.

Participatie als wettelijke verplichting

Al met al is er (nog) geen wettelijke regel die participatie verplicht. Ons inziens kan het toepassen van participatie in hetzelfde licht worden gezien als de ‘verplicht-vrijwillige samenwerking’, zoals Stibabo (Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning) de samenwerking in het kader van de RES zelf heeft beschreven in haar stuk Regionale Energiestrategie zonder wettelijke basis.¹⁷ Er is nog geen sprake van een juridische verplichting, maar wel van een politiek-bestuurlijke verplichting, welke kan uitgroeien tot een juridische verplichting, als de verantwoordelijke partijen dit in de RES regelen en uiteindelijk in wettelijke instrumenten verankeren, zoals omgevingsvisies, omgevingsverordening en omgevingsplannen.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft meermalen overwogen dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat.¹⁸ Deze uitspraken lijken een reactie op aangevoerde beroepspunten waarover de desbetreffende provinciale of gemeentelijke ruimtelijke plannen geen (aanvullende) regeling bevatten. In haar advies over de Klimaatwet legt de RvS de verantwoordelijkheid voor het wettelijk verankeren van participatie nadrukkelijk bij de minister van Economische Zaken en Klimaat. Artikel 8 van de Klimaatwet heeft dit advies overgenomen (zie voor meer info: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/participatie-verankerd-in-nieuwe-klimaatwet>).

Vervolgens hebben de partijen in het Klimaatakkoord de uitwerking naar de regio gedelegeerd.¹⁹ Kortom de bal ligt op de stip bij de provincie en gemeenten om participatie, draagvlak en eigenaarschap een juridische basis te geven. Provincies en gemeenten die in het kader van de Verruimde Reikwijdte Crisis-en-herstelwet hier al mee hebben geëxperimenteerd, kunnen voorbeelden van hoe een dergelijke regeling eruitziet, aandragen. Na de invoering van de Omgevingswet kunnen provincies en gemeenten beleidsregels vaststellen bij hun omgevingsvisie, omgevingsverordening of omgevingsplan. Dit alles heeft onder meer betrekking op de kaderstellende rol van PS.

Handvatten voor toepassing

Om inwoners en lokale professionele partijen bij de plannen en de uitvoering te betrekken zijn er verschillende documenten over participatie gepubliceerd, of worden die nog samengesteld. In **bijlage 2** staan korte beschrijvingen van vier handreikingen opgenomen.

¹⁷ Regionale energiestrategie zonder wettelijke basis (beantwoording vragen van de fractie Integer Liberaal van het bestuur van het waterschap Delfland), Stibabo.

¹⁸ Zie o.a. Raad van State uitspraak/ jurisprudentie?: ECLI:NL: RVS:2019:1781.

¹⁹ Het Klimaatakkoord stelt dat participatie juridisch afdwingbaar is via omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's en uiteindelijk bij de rechter, p. 25, 26, 164, 165, en verder in de paragrafen D5 en D7.

2.1.2 Participatie en acceptatie: Enkele lessen uit de literatuur

In aanvulling op het voorgaande over participatie en acceptatie is in de (organisatie)literatuur nuttige informatie te vinden over met name dat verandering weerstand kan oproepen. Om weerstand voor verandering weg te nemen kunnen diverse acceptatie-strategieën worden ingezet. Deze acceptatiestrategieën kennen een overlap met de participatieladder.

Omgaan met weerstand

We benoemen in het kort enkele mogelijkheden welke als strategie kunnen worden toegepast in het omgaan met weerstand en het komen tot acceptatie – in dit geval van de energie- en klimaattransitie. Allereerst twee tegenbewegende strategieën: overtuigen en afdwingen.²⁰ Bij afdwingen wordt een maatregel opgelegd en afgedwongen. Afdwingen kan bijvoorbeeld door sancties op te stellen. Bij overtuigen worden de voordelen van de maatregel beargumenteerd met als doel dat inwoners ‘overstag’ gaan. Deze twee strategieën zijn met name zinvol bij weinig weerstand, gecombineerd met weinig tijd en worden daarom als minder relevant geacht in de energie- en klimaattransitie.

Naar mate de weerstand hoger is, is overtuigen of afdwingen niet meer geschikt. Meebewegende strategieën zijn bijvoorbeeld faciliteren (voorwaarden zodanig scheppen dat de gewenste verandering ‘vanzelf’ ontstaat), informeren en ondersteunen. Ondersteunen is iets anders dan faciliteren, er wordt actief hulp aangeboden. Het belangrijkste nadeel van ondersteunen is het risico dat er geen vooruitgang wordt geboekt. Participatie is ook een meebewegende strategie. Bij participatie gaat het om het actief betrekken van mensen waarbij ook een gecombineerde strategie mogelijk is (met bijvoorbeeld informeren, faciliteren en ondersteuning bieden). Bij participatie wordt ook om een inhoudelijke inbreng gevraagd.

De laatste strategie die we hier benoemen is onderhandelen. Onderhandelen is een combinatie tussen tegenbewegen en meebewegen, waarbij er gezocht wordt naar aanvaardbare compromissen. Onderhandelen impliceert dat men bij aanvang tegenover elkaar staat. Bij onderhandelen begin je met het in kaart brengen van de belangen van de inwoners en de voor- en nadelen van de maatregel(en). Onderhandelen kent als belangrijkste nadeel dat er een risico is op een ‘verliezende’ partij. In het geval van een ongelijkwaardige machtsverhouding van de partijen – zoals inwoners en overheid – is deze strategie minder voor de hand liggend.

Voor de te hanteren strategieën geldt het volgende: Informeren en participeren zijn geschikte strategieën bij hoge weerstand. In mindere mate zijn ook ondersteunen en onderhandelen mogelijk geschikte strategieën.

2.1.3 Draagvlak: Enkele lessen uit de literatuur

Het begrip draagvlak en het creëren van voldoende draagvlak komt veel voor in inhoudelijke discussies voor en tegen bepaalde beleidsdoelen en beleidsmaatregelen. De meeste mensen hebben wel een beeld van wat draagvlak inhoudt, maar er is geen eenduidige

²⁰ Nathans, H. (2005). Adviseren als tweede beroep. Resultaat bereiken als adviseur. Druk: 3. 9789013028805. 301 pagina's

definitie van. Draagvlak is in feite een andere bewoording voor legitimiteit van beleid. In het verleden werd er vooral gesproken over draagvlak als equivalent van 'acceptatie van beleid', echter zien we in de afgelopen jaren dat het begrip breder wordt getrokken naar 'acceptatie en betrokkenheid'.²¹ Voor beleid dat de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie beoogt te bevorderen, is draagvlak in de samenleving essentieel.

Draagvlak is een kwalitatief begrip en de 'hoeveelheid' draagvlak is moeilijk en niet eenduidig te kwantificeren. Er is inmiddels veel onderzoek beschikbaar waarin draagvlak geoperationaliseerd wordt. We volgen het recente onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waarin wordt aangegeven dat betrokkenheid, acceptatie en participatie van burgers én bedrijven noodzakelijk is om de gestelde beleidsdoelen op het gebied van de energie- en klimaattransitie te halen.²²

Legitiem beleid moet in de eerste plaats aan bepaalde externe standaarden of normen voldoen. Het **dient publieke doelen te verwezenlijken, rekening te houden met uiteenlopende opvattingen en deelbelangen onder de bevolking, transparant en efficiënt te zijn**, en een goede toedeling van aansprakelijkheid te kennen. Legitimiteit verwijst daarnaast naar de ervaringen van burgers. Het vereist dat mensen bereid zijn wetten en regels na te leven, vinden dat het beleid aansluit bij hun morele overtuigingen, en verwachten dat de overheidsregels op een wettige manier zullen worden toegepast. In de wetenschappelijke literatuur wordt die vorm van legitimiteit vaak gekoppeld aan enkele voorwaarden. Burgers dienen de uitkomsten en procedures van het beleid als rechtvaardig te beschouwen, te denken dat het beleid effectief zal zijn, en vertrouwen te hebben in de bedenkers en de uitvoerders van beleid, dat wil zeggen: aan hen goede intenties toe te dichten en hen competent te achten.²³

Operationaliseren van draagvlak

Voor het begrip draagvlak kan onderscheid worden gemaakt tussen draagvlak voor de transitie (abstract niveau) en draagvlak voor de daarvoor benodigde gedragsveranderingen.²⁴ Hierbij kunnen we onderscheid maken naar:

- 1) doellegitimiteit, oftewel inputlegitimiteit, is gericht op het doel van het beleid. De vraag is of er steun is en of bijvoorbeeld de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven.
- 2) middellegitimiteit, oftewel outputlegitimiteit, gaat over maatschappelijke acceptatie voor de ingezette middelen (bijvoorbeeld of invoering van Diftar of de realisatie van een zonnepark maatschappelijk geaccepteerd wordt).

Draagvlak voor een beleidsdoel, zoals de energie- en klimaattransitie, betekent niet automatisch dat burgers en bedrijven de door de overheid ingezette middelen ook accepteren. Het PBL en SCP concluderen dat het verschil tussen **legitimiteit van de beleidsdoelen**

²¹ Buijs, A., Fransje Langers, Thomas Mattijssen en Irini Salverda (2012). Draagvlak in de energieke samenleving: van acceptatie naar betrokkenheid en legitimatie. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2362.

²² Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, 2019. PBL-publicatienummer: 2758

²³ SCP (2017) Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017. Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag.

²⁴ Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, 2019. PBL-publicatienummer: 2758

en **steun voor de concrete beleidsmiddelen** verder uit elkaar komen te liggen op het moment dat de positieve effecten van het beleid in de (verre) toekomst liggen en niet alleen betrekking hebben op de directe omgeving. Dit is het geval bij klimaatverandering. Op het moment dat inwoners zich verzetten tegen de concrete middelen die de overheid inzet om de beleidsdoelen te halen, leidt dit tot inefficiëntie en ineffectiviteit van het overheidsbeleid.

In het recente onderzoek van PBL en SCP wordt empirische bewijslast gevonden dat steun voor de beleidsdoelen van de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie niet per definitie leidt tot steun voor concrete overheidsinterventies die deze transities moeten versnellen. Vringer en Carabain vinden een zwakke samenhang tussen een algemeen uitgesproken draagvlak voor de beleidsdoelen (inputlegitimiteit) en de genoten steun voor de vier onderzochte concrete regelingen (outputlegitimiteit)²⁵.

PS kunnen hieruit meenemen dat het niet vanzelfsprekend is dat maatschappelijke steun voor een beleidsdoel ook betekent dat de middelen waarmee dat doel wordt gerealiseerd, worden geaccepteerd. Het is daarom van belang om naast het creëren en borgen van maatschappelijk draagvlak voor het beleid ook aandacht te geven aan het draagvlak voor concrete maatregelen.

2.2 Sociale energietransitie

De energie- en klimaattransitie heeft betrekking op alle wijken, buurten en huishoudens in Nederland. Er wordt niet gedifferentieerd in het type huishouding, er is geen onderscheid tussen koop- of huurwoningen of besteedbaar inkomen van huishoudens. Naast de reeds beschreven uitdagingen om draagvlak te creëren roept dit tevens een sociale vraag op: Hoe zorgen we voor een rechtvaardige verdeling van de kosten van de transitie en hoe voorkomen we energie-armoede?

De energie- en klimaattransitie, waar deze betrekking heeft op de woningvoorraad, lijkt vooral weggelegd voor huishoudens uit de midden- en hogere-inkomensgroepen. Onderzoek naar verduurzaming richt zich vaak op deze doelgroepen. Er is veel minder bekend over de mogelijkheden en de bereidheid van mensen met een lager inkomen om efficiënter met energie om te gaan.²⁶

In 2017 is door Straver en anderen vanuit ECN (Energieonderzoek Centrum Nederland) onderzoek gedaan naar energiearmoede. Energiearmoede is het verschijnsel waarbij huishoudens een energierekening hebben die eigenlijk te hoog is voor het beschikbare inkomen. In Nederland wordt veelal een drempelwaarde van meer dan tien procent van het besteedbaar inkomen gehanteerd. Op basis van vijf casestudy's concluderen zij dat er met projecten gericht op energiearmoede op drie vlakken winst kan worden behaald: armoedebestrijding, CO₂-vermindering en verminderen van werkloosheid. Het is daarbij

²⁵ Vringer, K. en Carabain, C. (2019). Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. Een verkennend onderzoek naar de legitimiteit van transitiebeleid rond energie en circulaire economie. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag, 2019. PBL-publicatienummer: 2758

²⁶ Straver, K., Siebinga, A. Mastop, J., De Lidth, M., Vethman, P., Uyterlinde, M. (2017). Rapportage Energiearmoede: Effectieve interventies om energie efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen. Januari 2017. ECN-E-17-002

tevens van belang te beseffen dat de doelgroep heterogeen is: er is niet een standaard type huishouden wat te kampen heeft met energiearmoede.

Er is in toenemende mate aandacht voor de sociale energietransitie (een manier voor het bewerkstelligen van de klimaat- en energietransitie waar iedereen aan mee kan doen). We zien dat er steeds meer projecten worden opgestart, zoals bijvoorbeeld het project 'Verkenning sociale energietransitie' van Platform31. Dit project bevindt zich nog in de opstartfase, maar richt zich op de vraag hoe lage inkomensgroepen (financieel) in staat kunnen worden gesteld en worden gemotiveerd om mee te doen in de energietransitie.²⁷

Ook de **provincie Drenthe** heeft tijdens een summerschool in 2019 samen met studenten en pas afgestudeerden (hbo en wo) gezocht naar de beste oplossingen voor een sociale en inclusieve energietransitie.

Een ander concreet voorbeeld is de pilot in Brabant: *Energie voor iedereen*, een samenwerking tussen twee provinciale programma's en vier gemeenten. De vraag waar zij gezamenlijk aan werken is: Hoe nemen we ook huishoudens met geen of beperkte investeringsmogelijkheden mee in de energietransitie?²⁸

Lessen vanuit de praktijk

Bij de ontwikkeling van het zonnepark in Oude Pekela worden – naast een gebiedsfonds en participatie door Bronnen VanOns²⁹ – tegen inkoopprijs zonnepanelen aan omwonenden aangeboden om te realiseren op hun dak. Zo betrek je op drie manieren de lokale omgeving bij de ontwikkeling van een zonnepark. In dat kader ontstond ook de idee om huis aan huis – zeker in geval van sociale huurwoningen – een brief te verspreiden met de boodschap dat je groene stroom kunt afnemen tegen een prijs die lager ligt dan grijze stroom. Tevens was een eenvoudig aanmeldformulier toegevoegd.

Een andere les uit de praktijk heeft betrekking op de financieringsmogelijkheden om deel te nemen aan de energie- en klimaattransitie. Een algeheel knelpunt dat we zien, is de zogeheten zorgplicht met betrekking tot het aangaan van leningen. Bij particulier financieren hebben banken namelijk de plicht om personen te beschermen tegen een lening die ze niet kunnen terugbetalen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een energiebespaarlening of zonnelening: waar vooral gebruik van wordt gemaakt door mensen in hogere-inkomensgroepen. Mensen onder een bepaald inkomen kunnen er geen gebruik van maken, omdat ze niet door de zorgplichttoets komen. Dit is een relatief grote groep in Nederland. Er dient gezocht te worden naar inventieve financiële constructies die aansluiten op deze doelgroep en oplossingen bieden.

Een bijkomend aandachtspunt is de congestie op het elektriciteitsnet. Bij een voortschrijdende energietransitie vormt dit een knelpunt. Om dit te ondervangen, zetten netbeheerders de komende jaren sterk in op grootschalige verzwaringen van het elektriciteitsnet. Dat vergt echter tijd en investeringen. In de tussentijd dienen de netbeheerders de congestie zo goed als mogelijk te managen.

²⁷ Platform31 <https://www.platform31.nl/nieuws/een-sociale-energietransitie>

²⁸ <https://www.energiewerkplaatsbrabant.nl/projecten/1317470.aspx?t=Energie+voor+Iedereen>

²⁹ Bronnen VanOns is een coöperatieve ontwikkelaar die zorgt dat de lokale bewoners (particulieren en bedrijven) weer zeggenschap krijgen over waar en hoe er duurzame energie wordt geproduceerd. Bronnen VanOns wil minimaal 50% van de duurzame energieproductie op land in handen van de lokale inwoners (bronnen.vanons.org)

Uit het ECN onderzoek³⁰ kwamen tevens drie concrete lessen naar voren, gebaseerd op vijf uitgebreide casestudy's:

1. Alhoewel geld altijd een belangrijke motivatie is, is geld niet de enige drijfveer van een huishouden dat het moeilijk heeft. Straver et al. vinden dat wat iemand met zo'n besparing zou kunnen doen, hen motiveert. Juist bij de doelgroep die op zoek is naar financiële ademruimte komt de motivatie vanuit de boodschap dat energie besparen hen helpt bij de verbetering van hun leefomstandigheden.
2. Positieve bekrachtiging in de vorm van meerdere huisbezoeken, herhalen van informatie, het aanbrenge van besparende producten en het gebruik van apps die energieverbruik laten zien, helpen het huishouden inzicht te geven en te besparen op hun energielasten.
3. Bij het starten van een energiearmoedeproject is het verstandig om de tijd en middelen te gebruiken die hiervoor nodig zijn. Dat betekent meerdere, reguliere contactmomenten tussen energiecoach en organisatie, maar ook tussen samenwerkende betrokken organisaties.

³⁰ Straver, K., Siebinga, A. Mastop, J., De Lidth, M., Vethman, P., Uyterlinde, M. (2017). Rapportage Energiearmoede: Effectieve interventies om energie efficiëntie te vergroten en energiearmoede te verlagen. Januari 2017. ECN-E--17-002

3. Rollen Provinciale Staten

3.1 Algemeen

Provinciale Staten, gemeenteraden en de Algemene Besturen van de waterschappen stellen de RES 1.0 uiterlijk maart 2021 vast. Zij nemen de uitwerkingen mee in hun omgevingsbeleid. Deze organen borgen door zorgvuldige afweging van belangen de democratische legitimiteit van de regionale energiestrategieën. *Vanuit dit gezichtspunt is het interessant om in dit hoofdstuk op bondige wijze de verschillende rollen van PS in het kader van het RES-proces kort te benoemen en te voorzien van enkele aandachtspunten en kanttekeningen.* De volgende rollen zijn te onderscheiden:

- de volksvertegenwoordigende rol
- de kaderstellende rol
- de controlerende rol

3.2 Volksvertegenwoordigende rol

PS vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie. De leden van PS zijn als volksvertegenwoordigers betrokken bij de formele besluitvormingsmomenten, zoals de Startnotitie, het concept RES en RES 1.0.³¹ In aanvulling op deze formele besluitvormingsmomenten kunnen leden van PS ervoor kiezen om tussentijds actief betrokken te zijn bij het RES-proces: Participatie vanuit de volksvertegenwoordigende rol kan bijvoorbeeld gaan om het bijwonen van bijeenkomsten, klankbordgroepen of werkgroepen.³² Voorbeelden van deze mogelijkheden en de manieren waarop ze zijn uitgevoerd in verschillende RES-regio's, zijn op de website van het Nationaal Programma Regionale Energie Strategieën te vinden (<https://www.regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>).

Het is daarnaast raadzaam om vroegtijdige betrokkenheid van inwoners en het lokale bedrijfsleven te realiseren en de mogelijkheid te scheppen voor volksvertegenwoordigers om tussentijds input mee te geven aan het RES-proces. Het is zeker ook van toegevoegde waarde om goed te bezien op welke wijze aan deze betrokkenheid inhoud wordt gegeven.

3.3 Kaderstellende rol

PS stellen algemene kaders vast, waarbinnen Gedeputeerde Staten zich kunnen bewegen. Een interessante vraag in het kader van de energietransitie is of PS op de inhoud van de RES willen sturen of meer op het proces.

³¹ Directie Democratie en Bestuur, BZK. Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie.

³² Directie Democratie en Bestuur, BZK. Positionering van volksvertegenwoordigers in de Regionale Energie Strategie.

PS kunnen provinciale ambities benoemen op het gebied van duurzame elektriciteit en warmte. Maar ook kaders stellen voor de wijze waarop inwoners financieel profiteren van energieprojecten.

Op basis van de Omgevingswet kunnen PS sturen via de provinciale omgevingsvisie, omgevingsverordening en -programma's. In de provinciale omgevingsverordening kunnen op het gebied van energie bijvoorbeeld instructieregels en provinciale omgevingswaarden worden opgenomen. Het is uiteraard aan PS in welke mate zij via deze instrumenten sturing willen geven aan onderwerpen die de energietransitie betreffen, waaronder draagvlak en participatie.

Volksvertegenwoordigers kunnen hun inbreng geven aan een te volgen participatietraject van de RES door kaders te stellen aan het proces, het schaalniveau en te betrekken doelgroepen (inwoners, organisaties en bedrijven).

3.4 Controlerende rol PS

PS controleren of Gedeputeerde Staten het beleid goed uitvoeren, passend binnen de gestelde kaders. PS kunnen daarin een meer actieve houding innemen en zelf informatie inwinnen om een RES te toetsen of meer een afwachtende houding aan te nemen en zich laten informeren via rapportages.

PS kunnen bijvoorbeeld monitoren of overheden zich voldoende inspannen om draagvlak te creëren onder inwoners, bedrijven en organisaties. En of er sprake is van voldoende participatie.

Tot nu toe zijn PS terughoudend met de inzet van (de nieuwe) omgevingsinstrumenten in het kader van de energietransitie. De verantwoordelijkheid is in hoofdzaak bij de gemeenten gelegd, waarbij het Combinatiemodel uit de provinciale omgevingsvisie wordt ingezet. Het is van belang dat PS bezien in welke mate en op welke wijze het Combinatiemodel bijdraagt aan participatie en het creëren van draagvlak.

In zijn algemeenheid is het van belang dat PS controleren of een RES via een democratisch proces tot stand komt en wordt vastgesteld.

Milieueffectrapportage

In het kader van de rollen van PS is het van belang te constateren dat de Commissie voor de milieueffectrapportage in opdracht van Het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie een advies heeft uitgebracht waarin participatie nadrukkelijk aan bod is gekomen. Onder andere in verband met de borging van de structuur van participatie en de kwaliteit van participatie, adviseert de Commissie om milieueffectrapportage in te zetten bij de besluitvorming over RES. Zij geeft daarbij overigens aan dat de vraag of een milieueffectrapportage ten behoeve van een RES wordt opgesteld, vooralsnog een bestuurlijke keuze is. Op dit moment is het namelijk niet zeker of een juridische verplichting hiertoe aanwezig is. Bij de vertaling van een RES in een omgevingsvisie en omgevingsplan zal de milieueffectrapportage in ieder geval wel aan de orde zijn. Dit maakt een volgend dilemma zichtbaar: Kan een RES waarvoor geen milieueffectrapportage is opgesteld worden ingevoegd in omgevingsvisies en omgevingsplannen waarvoor wel milieueffectrapportages zijn opgesteld? Dit vergt een nadere analyse.

4. Best practices

Legenda

Draagvlak ●

Participatievorm ▲

Sociale energietransitie ◆

De rol van de provincie *

4.1 Keuzes casuïstiek en uitwerking

Voor dit onderzoek zijn vijf casussen geselecteerd waarbij sprake is van participatie op het gebied van de energietransitie. De concrete voorbeelden laten zien op welke wijze de omgeving zelf al participeert en welke rol de Provincie/ PS hebben ingenomen of zouden kunnen innemen op dit gebied. Het gaat om de volgende vijf (samengestelde) casussen:

1. Dorpscoöperatie De Brug Gasselternijveen
2. Nieuwborgen.net
3. Delfzijl
4. RES West-Overijssel
5. Casussen overig

In deze paragraaf wordt bij elke casus door middel van gekleurde figuren aangegeven wanneer het gaat over de onderwerpen:

Draagvlak ● ;

Participatievorm ▲ ;

Sociale energietransitie ◆ ;

De rol van de provincie *.

Na het bespreken van de casussen wordt een overzichtstabel gepresenteerd met daarin de successen en aandachtspunten per onderwerp.

4.1.1 Dorpscoöperatie De Brug in Gasselternijveen

Deze casusbeschrijving is gebaseerd op interviews met de voorzitter van dorpscoöperatie De Brug te Gasselternijveen. Daarnaast is gebruik gemaakt van een notitie van de Dorpscoöperatie (z.d.)³³ en de website van Gasselternijveen.³⁴

Het dorp Gasselternijveen ligt in de gemeente Aa en Hunze. Hoewel het dorp vele voorzieningen kent, is Gasselternijveen het armste dorp van de gemeente. Meer dan een derde van de inwoners (35%) leeft van een uitkering. Inwoners zijn trots op hun dorp, maar er heerst tegelijkertijd de nodige frustratie rondom de komst van windmolens, omdat inwoners zich niet gehoord voelen.

Op 6 december 2017 werd op initiatief van burgers dorpscoöperatie De Brug opgericht ▲. De Brug richt zich met name op vragen en zorgen van inwoners, waarbij de nadruk ligt op

³³ Notitie dorpscoöperatie De Brug, z.d.

³⁴ <https://gasselternijveen-online.nl/over-ons/>

sociale aspecten. Het doel van de coöperatie is het in stand houden en eventueel bevorderen van de leefbaarheid in het dorp. Dit wil de coöperatie bereiken door op een vitale en creatieve manier te anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving. Er wordt gewerkt vanuit het besef dat er in verbondenheid met elkaar geleefd moet kunnen worden, onder het motto *voor elkaar en door elkaar* ◆ ● .

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

Op dit moment zijn meer dan 400 leden aangesloten bij De Brug. Dit is een hoge participatiegraad en het aantal is nog steeds stijgende ● . Vooral veel gepensioneerden zetten zich actief in ● . De dorpscoöperatie houdt zich bezig met diverse actiepunten, zoals het behouden van het bos en de supermarkt, dagbesteding voor oudere en kwetsbare inwoners en renovatie van het dorpscentrum. Deze actiepunten zijn bottom-up tot stand gekomen. Er is een enquête afgenomen onder inwoners, welke huis aan huis is verspreid. Inwoners konden input geven en kwamen met verschillende suggesties en acties ▲ .

In het kader van de energietransitie zet De Brug een project op dat gericht is op duurzame energie. Het gaat hier om de aanleg van een middelgroot zonnepark. De Brug hanteert het uitgangspunt dat inwoners dienen mee te profiteren door middel van een lagere energierekening ◆ . De Brug vindt het belangrijk om inwoners in een vroeg stadium te betrekken bij de transitie en aandacht te besteden aan de door hen gegeven suggesties en input, zodat er sprake is van een bottom-up aanpak ▲ ● * .

Medio november 2019 heeft De Brug in samenwerking met Bronnen VanOns en GroenLeven een akkoord gesloten voor 50% eigenaarschap voor de omgeving bij de ontwikkeling van een zonnepark van 10 hectare in Gasselternijveen ▲ .

4.1.2 Nieuwborgen.net

Voor deze casusbeschrijving is een interview gehouden met de projectgroep Nieuwborgen.net. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie op de website van Nieuwborgen.net ³⁵ en informatie van de website van aardgasvrijewijken.nl.

In 2018 hebben de gemeenten Oldambt en Delfzijl, woonstichting Groninger Huis, Dorpsbelangen Nieuwolda en Wagenborgen, Deeterink Bio Energie en Enexis een subsidieaanvraag ingediend voor het aardgasvrij maken van de dorpen Nieuwolda en Wagenborgen. Woningen worden energiezuiniger gemaakt en er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van groen gas. Met de zelf opgestelde visie heeft de gemeente Oldambt een subsidie gekregen van ruim 4,7 miljoen euro. Het eerste initiatief voor de proeftuin is ontstaan vanuit die gemeente ▲ .

Nieuwolda heeft eerder geprobeerd om het energiezuinigste dorp van Nederland te worden. Dit initiatief vond toen geen doorgang wegens gebrek aan draagvlak bij de inwoners ◆ ● . Mensen willen comfortabel en goedkoop leven. Een belangrijke les hieruit bleek het belang van in gesprek gaan met alle spelers, ook met de inwoners ● . Er werd daarom al

³⁵ <https://www.nieuwborgen.net/over-het-plan/>

in de beginfase van het huidige project samen met de Vereniging Dorpsbelangen gewerkt aan het plan. Dit bleek een belangrijke succesvoorwaarde: de Vereniging Dorpsbelangen voelde zich geïnteresseerd doordat zij al in het begin betrokken waren en meehielpen met het schrijven van de aanvraag ● ▲. Toch betekent dit niet dat alle inwoners vanaf de start zijn meegenomen in het proces ▲ ●. Dit heeft de werkgroep nogmaals ervan overtuigd dat je een start dient te maken met in principe alle bewoners.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

De gemeente wilde voor het indienen van de aanvraag een grote dorpsbijeenkomst houden, zodat alle inwoners konden reageren. Hier was echter geen tijd voor. Om draagvlak te peilen en waar nodig te creëren worden in november 2019 (alsnog) bewonersbijeenkomsten georganiseerd. Hier kunnen inwoners aangeven of zij toevoegingen of veranderingen hebben ten aanzien van de uitgangspunten van de gemeente ● ▲. Indien nodig wordt gekeken waar inhoudelijk de grootste zorg zit en bij wie. Wanneer draagvlak voldoende blijkt, wordt het plan verder uitgevoerd en zullen er eens in de paar maanden bewonersbijeenkomsten worden georganiseerd. Uitgangspunt bij het project is dat bewoners de leiding krijgen en dat blijven houden. De werkgroep wil toe naar een toekomstbestendige dorpscoöperatie die tevens in staat wordt gesteld om zaken zoals financiering, eigenaarschap en de levering van groen gas te regelen ●.

De sociale energietransitie neemt bij dit project een centrale plek in. Er wordt uitgegaan van gelijke lusten en lasten voor iedereen. Het project kent op dat vlak de volgende uitgangspunten:

1. De woonlasten mogen niet omhoog, liever omlaag
2. Iedereen moet mee kunnen doen en
3. Meedoen mag niet ten koste gaan van de persoonlijke leencapaciteit. Binnen deze grenzen probeert de projectgroep een model te ontwikkelen ◆.

Uit het interview met de werkgroep komen vier gewenste rollen van de provincie naar voren:

1. Allereerst een *faciliterende rol op het gebied van regelgeving* *. Het project vraagt om ruimte in regels en ziet een rol weggelegd voor de provincie in het leggen van contacten met Den Haag om dit mogelijk te maken.
2. Daarnaast blijkt een *faciliterende rol op het gebied van financiën* gewenst *. Als het project een financieringsconstructie opzet, dienen daar garanties voor te komen. De provincie is het ideale overheidslichaam om een dergelijke garantie af te geven. Ook worden subsidies in de beginfasen van dergelijke projecten onontkoombaar geacht om mensen verder te helpen.
3. Een derde gewenste rol is het *verbinden van initiatieven en delen van kennis* *. Er is veel versnippering op het thema energietransitie. Provinciaal niveau is een geschikte schaal om die versnippering tegen te gaan. In Groningen neemt de provincie deze verbindende rol reeds in. Zo wordt er eens in de twee maanden een overleg georganiseerd waarbij vertegenwoordigers van proeftuinen Aardgasvrije Wijken bij elkaar komen om de stand van zaken te bespreken. Er wordt gekeken of er een gezamenlijk centrum opgezet kan worden waar de kennisontwikkeling en uitvoering van de proeftuinen terechtkomt. De provincie neemt hierbij

het initiatief en ondersteunt de gemeenten in de plannen die op hun afkomen. In dat opzicht heeft de provincie ook een ontzorgende functie naar gemeenten toe *.

4. Ten slotte is het van belang dat de provincie *in gesprek gaat met bewonersgroepen*, samen met gemeenten *. Het begint met het luisteren naar de wensen van mensen ● ▲.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

4.1.3 Casus Delfzijl

Voor deze casusbeschrijvingen is een interview gehouden met de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening van de gemeente Delfzijl en met de beleidsmedewerker grootschalige zonne-energie van de provincie Groningen. Daarnaast is gebruik gemaakt van relevante provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving en van informatie op de websites van Bronnen VanOns en Grunneger Power.

Gebiedsfonds Windpark Delfzijl

In Delfzijl wordt – als eerste gemeente in de provincie Groningen – vanaf 2015 gewerkt met gebiedsfonds. Voor Windpark Delfzijl Noord is door de gemeente Delfzijl en Eneco contractueel vastgelegd dat Eneco voor de duur van 15 jaar jaarlijks een bedrag van € 50.000,- in een gebiedsfonds stort. Dit fonds wordt door een stichting beheerd en ondersteunt op financiële wijze de realisatie van projecten in de dorpen Borgsweer, Farmsum, Termunten en Termunterzijl. In Delfzijl wordt gewerkt met meerdere gebiedsfonds, die gerelateerd zijn aan verschillende windparken ▲.

Deze vorm van werken levert voor de omgeving financiële voordelen op, die geïnvesteerd worden in verschillende dorpsvoorzieningen. Het werken met deze vorm van gebiedsfonds stond vijf jaar geleden nog te boek als best practice. Er zijn sindsdien in Nederland verschillende soorten gebiedsfonds ontstaan en overige hybride vormen. Voor meer informatie zie het recente RVO-onderzoek: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/duurzame-energie-opwekken/windenergie-op-land/acceptatie-en-participatie/windfondsen-nederland>

Ruimtelijke visie op duurzame energie Eemsdelta

De samenwerkende gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum – die per 1 januari 2021 opgaan in de nieuwe gemeente Eemsdelta – werken aan een ruimtelijke visie op duurzame energie. Hierin wordt bij de ontwikkeling van hernieuwbare energievoorzieningen, evenals in het Klimaatakkoord, gestreefd naar 50 procent financiële participatie (via zeggenschap) door de omgeving ▲.

De ruimtelijke visie op duurzame energie van de samenwerkende gemeenten is mede ingegeven door de voorwaarden die door de provincie Groningen worden gesteld in de omgevingsverordening (in art. 2.42.1). Hierin staat onder meer beschreven dat Gedeputeerde Staten de locaties voor zonneparken alleen kunnen aanwijzen op basis van een gemeentelijke, integrale gebiedsvisie *. Daarnaast schrijft de verordening voor dat bij de aanleg van zonneparken uit een Inrichtingsplan moet blijken dat rekening is gehouden met o.a. de historisch gegroeide landschapsstructuur en een passende maatvoering moet worden gehanteerd in relatie tot de omgeving. Voorts moet in de ruimtelijke onderbouwing

inzicht worden gegeven in de mogelijkheid voor omwonenden om te participeren in de ontwikkeling en opbrengst van het zonnepark.

Zonneparken Valgenweg en slibdepot Heveskeslaan

De zonneparken Valgenweg en slibdepot Heveskeslaan zijn gestoeld op een samenwerking van Groninger Seaports, Wirsol, Eneco en Bronnen VanOns³⁶. Deze laatste partij vertegenwoordigt de omgeving. Iedere partij heeft 25% van de aandelen in het project. Een dergelijk percentage voor bewoners is momenteel best practice in Delfzijl ▲ ●. In de toekomst wordt gestreefd naar hogere percentages.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

Deze zonneparken zullen in 2020 stroom opwekken. Belangrijk uitgangspunt is dat de geproduceerde zonne-energie lokaal gebruikt wordt. Daarom zal de opgewekte energie geleverd worden aan inwoners van de toekomstige gemeente Eemsdelta, maatschappelijke organisaties en plaatselijke bedrijven ◆. Inwoners van de gemeente, maatschappelijke organisaties en lokale bedrijven kunnen op meerdere manieren participeren in het zonnepark. Via de coöperatie(s) in oprichting kunnen zij meedenken over de plannen en delen in de opbrengsten ▲.

Bij de ontwikkeling van de zonneparken Valgenweg en Heveskeslaan is de inbreng van partijen als Grunneger Power, Groninger Energiekoel (GrEK), Bronnen VanOns en Natuur en Milieufederatie Groningen (NMF) voor de omgeving belangrijk gebleken. Deze partijen dragen bij aan participatie door de omgeving ● ▲. Het is belangrijk dat richting inwoners kennis wordt verspreid en dat ondersteuning – ook in de vorm van voorfinanciering – wordt geboden. Ontzorgen wordt dit ook wel genoemd ▲.

De provincie Groningen heeft in samenwerking met de gemeente Delfzijl een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de zonneparken. Ambtelijke capaciteit is hiervoor beschikbaar gesteld. Deze inzet is ook gericht geweest op het bereiken van zeggenschap door de omgeving, in samenwerking met andere partijen *.

Enkele jaren geleden heeft de provincie Groningen inspiratiesessies georganiseerd over de realisatie van hernieuwbare energie voor gemeenten en overige stakeholders. Hierbij stond kennisoverdracht centraal *.

Met het onderwerp participatie is het nog veel pionieren en onderhandelen. Omdat lokaal eigenaarschap en financiële participatie lokaal moet worden gereguleerd, is het onderhandelingsproces met de ontwikkelaars van parken intens en complex. Provincie, gemeenten en professionele partijen (o.a. NMF, Bronnen VanOns) spannen zich samen met lokale partijen en bewoners in, om een zo gunstig mogelijk resultaat te halen ▲.

De provincie Groningen heeft een Handreiking locatiekeuze en ontwerp zonneparken opgesteld. Deze handreiking wordt binnenkort uitgebreid met een hoofdstuk participatie *.

³⁶ Bronnen VanOns B.V. is opgericht door De Drentse KEI, Energiecoöperatie Noordseveld, de Groninger Energiekoepel, Grunneger Power en De Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen.

Bij de deelname van lokale partijen aan de ontwikkeling van wind- en zonneparken in Delfzijl en in de provincie Groningen heeft het Fonds Nieuwe Doen, een revolverend fonds van de provincie Groningen, haar waarde bewezen. Lokale partijen worden hierdoor in staat gesteld om een lening af te sluiten voor de financiering van energieprojecten.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

4.1.4 RES West-Overijssel

Voor de casus RES West-Overijssel is gebruik gemaakt van de notitie 'Werkgroep RSAB-RES West-Overijssel' en korte verificatie-interviews met vertegenwoordigers van Statengriffie Overijssel en RES West-Overijssel.

RES West-Overijssel

De RES West-Overijssel kent een strategische invalshoek: Provincie en gemeenten ontmoeten elkaar en maken procesafspraken *. Evenals in Drenthe is de startnotitie RES opgesteld en moet het echte werk nog beginnen. Er is een procesbegeleider RES en naast een stuurgroep is een aparte werkgroep voor volksvertegenwoordigers ingesteld die de ontwikkeling van de RES volgt. Hierin kunnen PS een vertegenwoordiger afvaardigen en eventueel een plaatsvervanger.

Een belangrijke taak van de werkgroep is informatievoorziening. Volksvertegenwoordigers *nemen deel aan de werkgroep in de rol van een 'rapporteur' of 'verbindingsofficier', waarmee ze ten dienste staan van de eigen raad, Staten of Algemeen Besturen. Om de informatiepositie van volksvertegenwoordigers in de RES-regio te versterken, heeft de werkgroep contact met de RES-stuurgroep en betrokken ambtenaren over de ontwikkeling van de regionale energiestrategie. Zo kunnen deelnemers aan de werkgroep zich gaan specialiseren in de RES, aanvullende informatie verzoeken en vragen stellen indien nodig. Als rapporteur kunnen de leden van de werkgroep vervolgens hun raad, Staten of Algemeen Besturen informeren over de regionale voortgang. Informatie die voor alle volksvertegenwoordigers relevant is, komt op deze manier gelijktijdig en op dezelfde wijze terecht bij alle volksvertegenwoordigers in de regio. De werkgroep heeft regionale bijeenkomsten georganiseerd voor Statenleden, gemeenteraadsleden en Algemeen Besturen van Waterschappen.

In West-Overijssel gaan besturen op deze wijze op basis van gelijkwaardigheid met elkaar in overleg, zodat ieders rol en verantwoordelijkheid optimaal kan worden ingevuld.

4.1.5 Casus overig

In deze paragraaf worden op bondige wijze nog een aantal projecten en beleidsinitiatieven beschreven die inzicht bieden in verschillende vormen van participatie.

Voor deze casusbeschrijvingen is gebruik gemaakt van informatie uit de interviews en relevante websites.

Beleid zonneparken gemeente Emmen

In 2017 heeft de gemeente Emmen de beleidsnotitie 'Maatschappelijk draagvlak zonneakkers bij dorpen en wijken' vastgesteld. Deze beleidsnotitie schrijft drie participatiemodellen voor. In een van de modellen organiseren omwonenden zich in een coöperatie die (in groepsverband) een deel, 20%, van de zonneakker koopt en exploiteert, waarbij gebruik gemaakt wordt van de SDE+ (Stimulering Duurzame Energieproductie) subsidieregeling van de rijksoverheid. Op deze wijze komt het rendement van het collectieve aandeel in de zonneakker ten gunste van omwonenden en besluit het collectief gezamenlijk hoe de opbrengsten worden verdeeld en/of geïnvesteerd in de woon- en leefomgeving ▲.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

Emmen was met dit beleid een van de voorlopers in Nederland en heeft de toon gezet. Over de juridische houdbaarheid van dit beleid wordt verschillend gedacht. In ieder geval wordt dit beleid door zowel de ontwikkelaars als de overige stakeholders als richtinggevend ervaren en nageleefd.

Zonnepark Leemdijk in Smilde

De gemeente Midden-Drenthe heeft in eigen beheer het zonnepark Leemdijk in Smilde ontwikkeld. Volgens de gemeente is het grootste voordeel van zelf aanleggen dat het tijd en geld scheelt. Ook speelt flexibiliteit een rol. De aanbesteding bij zowel commerciële partijen als lokale energiecoöperaties kost veel tijd. Bovendien wil de gemeente dat de opbrengsten niet naar derden buiten de gemeente gaan, maar zich lokaal terugbetalen ▲. Het college is van plan de opbrengsten in een duurzaamheidsfonds te steken om er vervolgens andere duurzame projecten mee te kunnen financieren ◆.

Het gemeentelijke perceel waar het zonnepark komt is 6 hectare groot en het park moet er de komende twintig jaar staan. In totaal kost het project de gemeente 5,5 miljoen euro. Door zelf te financieren behoudt de gemeentezelf de regie.

Energiecoöperatie Noordseveld

Energiecoöperatie Noordseveld bouwt aan een duurzame, coöperatieve beweging in de gemeente Noordenveld samen met het coöperatieve energiebedrijf Energie VanOns, waarvan de energiecoöperatie mede-eigenaar is ▲. Aan de leden wordt duurzaam opgewekte elektriciteit en duurzaam gecompenseerd gas geleverd. De coöperatie streeft ernaar om in de nabije toekomst alle energie volledig zelf op te wekken voor zowel alle inwoners als bedrijven ◆.

Energiecoöperatie Noordseveld verwacht van de gemeente Noordenveld en de provincie Drenthe*:

- Het opstellen van ruimtelijk beleid voor zon en wind;
- Steun aan het uitgangspunt van lokale participatie en lokaal eigenaarschap;
- Het faciliteren door samenwerking in projecten en opzetten financieringsfonds voor projecten;
- Het toestaan van kleine windmolens (<15m ashoogte) onder voorwaarde van lokale betrokkenheid en minimale afstand tot burens.

Zonnepark Fledderbosch en Gasselternijveen

Dit zonnepark is gelegen in Ten Boer (gemeente Groningen) en beslaat 80 hectare. De ontwikkelaar Ecorus is 50% eigenaar en Bronnen VanOns is namens de energiecorporatie Ten Boer eigenaar voor de overige 50% ▲. Hieruit blijkt dat het streven in het Klimaatakkoord zeker haalbaar is.

Legenda

- Draagvlak ●
- Participatievorm ▲
- Sociale energietransitie ◆
- De rol van de provincie *

Voor de casus Zeeland is een interview gehouden met de statengriffier van Zeeland, en gebruik gemaakt van de publicatie uit april 2019 'Expliciete Politiek' van Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Netwerksturing Zeeland

De PS van Zeeland werken in steeds meer dossiers in netwerkverbanden en met netwerksturing *. Het idee achter een dergelijk sturingsconcept is dat de provincie haar door de politiek bekrachtigde beleidsdoelen probeert te realiseren door intensief met andere partijen samen te werken. De provincie Zeeland werkt tegelijkertijd met strategische opgaven. Eén van deze strategische opgaven is de energietransitie en de RES. Om invulling te geven aan deze strategische opgave, maar ook aan andere strategische opgaven, wordt netwerksturing toegepast.

Eén van de gevolgen van netwerksturing is dat de Staten van Zeeland een Commissie Strategische Opgaven hebben ingesteld met wisselend voorzitterschap (per strategische opgave) en samenstelling. Deze extra commissie functioneert naast de bestaande Statencommissies.

Netwerksturing vindt in Zeeland plaats aan de hand van een aantal vaste stappen:

1. Het uitvoeren van een verkenning. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van informatiesessies met diverse partijen die actief zijn in het netwerkverband;
2. Het opstellen van een procesnotitie op basis van een krachtenveldanalyse. In deze procesnotitie staan de voorziene rollen van de diverse stakeholders beschreven, waaronder die van de provincie;
3. De uitvoering van het proces, met beslis-, rapportage- en evaluatiemomenten.

De Staten van Zeeland hebben in september 2019 de concept-RES behandeld en lopen hiermee voorop in Nederland. De concept-RES is tot stand gekomen via netwerksturing en de hiervoor beschreven stappen. Tijdens het RES-proces zijn regionale bijeenkomsten georganiseerd met stakeholders op basis van de krachtenveldanalyse. Bewoners werden niet rechtstreeks uitgenodigd, maar via de vertegenwoordigende instellingen (coöperaties, maatschappelijke instellingen, etc.) *.

Voor meer informatie over netwerksturing in de provincie Zeeland kan de publicatie uit april 2019 'Expliciete Politiek' van Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) worden geraadpleegd.

4.1.6 Successen en aandachtspunten

Om conclusies uit de casussen te kunnen trekken geven we in tabel 1 de belangrijkste bevindingen geclusterd weer. Dat wil zeggen dat niet alle individuele punten uit de casussen in de tabel zijn weergegeven. Er is onderscheid gemaakt tussen successen die vanuit de casestudy's naar voren zijn gekomen en aandachtspunten om van te kunnen leren.

Tabel 1 Successen en aandachtspunten op basis van casestudy's

	Successen	Aandachtspunten
Draagvlak ●	<ul style="list-style-type: none"> ● Bottom-up aanpak in plaats van top-down. ● Inwoners vanaf het begin betrekken. ● Luisteren naar input, drijfveren en wensen van inwoners. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Zorg dat er ruimte is voor inspraak voor alle inwoners. ● Zorg voor een duurzame coöperatie met voldoende achterban.
Participatie ▲	<ul style="list-style-type: none"> ● Participatie door middel van gebiedsfondsen, waarbij jaarlijks aan de omgeving een bedrag wordt uitgekeerd. ● Participatie door middel van (mede) eigenaarschap en zeggenschap door de lokale bevolking. Lokale verenigingen en coöperaties spelen een belangrijke rol bij het creëren van eigenaarschap. ● Inbreng van kennispartijen zoals Bronnen VanOns, Drentse KEI en NMF is nodig om goede vormen van participatie door de omgeving te realiseren. ● Financiering door regionale fondsen als de Drentse Energie Organisatie (DEO) en Fonds Nieuwe Doen, waar provincies een belangrijk aandeel in hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Via wet- en regelgeving valt lokaal eigenaarschap en financiële participatie niet af te dwingen. In de praktijk blijken partijen veelal geen probleem te hebben met aanvullende beleidsregels. ● Het streven naar 50% participatie door lokale omgeving is ambitieus, en haalbaar. ● Vertegenwoordigt de lokale energiecoöperatie wel echt de omgeving? Hoeveel inwoners zijn daadwerkelijk aangesloten bij de coöperatie? ● Een kritische factor is de congestie op het stroomnetwerk, wat zorgt voor langdurige aansluitingstijden. ● Er is geen financiering beschikbaar voor de voorbereidende fase (ontwikkelkosten). DEO en Fonds Nieuwe Doen mogen pas financieren als alle voorbereidende stappen klaar zijn.
Sociale energietransitie ◆	<ul style="list-style-type: none"> ● Laagdrempelige creatieve financieringen aanbieden, waarvan particulieren met laag besteedbaar inkomen van kunnen profiteren. ● Positieve campagnes richting doelgroepen opzetten, bijvoorbeeld huis-aan-huis-acties en de inzet van energiecoaches. 	<ul style="list-style-type: none"> ● De AVG voorkomt inzicht in de doelgroep die bestaat uit huishoudens met laag besteedbaar inkomen; daardoor is deze doelgroep lastiger bereikbaar. ● De zorgplicht voor verantwoord lenen werkt soms belemmerend.

Rol Provincie /
PS *

- Verbinden van initiatieven (proeftuinen Aardgasvrije Wijken) en delen en beschikbaar stellen van kennis.
- Aanvullende en ondersteunende functie naar gemeenten toe.
- In gesprek gaan met bewonersgroepen, samen met gemeenten, ook in het kader van de RES.
- Faciliterende rol op het gebied van financiën (fondsen, garanties en subsidies).
- PS houden ook hun wettelijke toetsende rol bij de energietransitie.
- Loop elkaar niet voor de voeten, zie waar toegevoegde waarde zit.

5. Conclusies van de twee onderzoeken

In dit hoofdstuk zetten we de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken van dit deelonderzoek op een rijtje. Die laten we voorafgaan door de conclusies uit de bewonersenquête (het hoofdonderzoek). We verwijzen naar de vindplaats van de conclusie (H = hoofdonderzoek, D = deelonderzoek).

5.1 Context

Het nationale Klimaatakkoord van 28 juni 2019 heeft als doel om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te reduceren ten opzichte van het niveau van 1990 (D § 1.1, p. 8). Provincies, en daarmee ook Provinciale Staten, hebben een rol in de vertaling van de klimaatambities op regionaal niveau, namelijk in de Regionale Energiestrategie (RES). Voor de provincie Drenthe is dat de RES Drenthe. Provinciale Staten zijn onder andere aan zet via de (toekomstige) Omgevingswet, waarin aan klimaatambities aandacht wordt gegeven in omgevingsvisies, omgevingsverordeningen, omgevingsplannen, omgevingsprogramma's en omgevingsvergunningen.

De provincie Drenthe wil inwoners van de provincie betrekken bij maatregelen die nodig zijn voor de energie- en klimaattransitie. In het hoofdonderzoek is verkend hoe aan deze participatie vorm kan worden gegeven door inwoners te enquêteren. In voorgaande hoofdstukken van dit deelonderzoek is onderzocht welke rol Provinciale Staten kunnen spelen in participatie.

Het doel van de inwonerspeiling was inzicht krijgen in de manier waarop de bevolking betrokken wil worden en wil participeren in de energie- en klimaattransitie. Daarnaast is gepeild welke rol de inwoners zien voor de provinciale politiek in het zoeken naar draagvlak bij inwoners van Drenthe.

Het doel van het deelonderzoek *Inzicht in mogelijkheden* is om Provinciale Staten van Drenthe te informeren over de mogelijkheden van hun rol in de energietransitie, in het bijzonder als het gaat om bewonersparticipatie en het creëren van draagvlak.

5.2 Conclusies bewonersenquête (hoofdonderzoek)

Conclusie 1: voldoende respons

Met een online enquête is kwantitatief onderzoek uitgevoerd onder inwoners van Drenthe. In de analyse is gekeken naar verschillen tussen groepen, onder andere op basis van geslacht, leeftijd en landelijk of niet-landelijk woongebied. (p. 4) Er is een hoge respons behaald met een goede verdeling. (p. 6) Wel is er een ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden en een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden.

Wat zijn de uitkomsten van de enquête op de volgende vier thema's?

Houding energie- en klimaattransitie

Conclusie 2: er is probleembesef

Ruim driekwart van de respondenten is het eens zijn met de stelling dat klimaatverandering bestaat. Een kleine minderheid (12%) is het hiermee oneens. (p. 12) Een ruime meerderheid van de ondervraagden maakt zich bovendien zorgen om klimaatverandering. (p. 17) Iets meer dan de helft (55%) voelt zich verantwoordelijk om zelf iets te doen in de energie- en klimaattransitie. Daartegenover staat dat 15% zich (helemaal) niet verantwoordelijk voelt. (p. 16)

Conclusie 3: een kleine meerderheid steunt stoppen met aardgas. Een eerlijke lastenverdeling van de transitie is voor velen een voorwaarde

52% steunt het stoppen met aardgas voor 2050, terwijl 25% dit (helemaal) niet goed vindt. (p. 13) Ruim driekwart vindt een eerlijke verdeling van de kosten en baten tussen rijke en minder rijke mensen een voorwaarde voor de overstap acceptabel. (p.14) Al met al is er redelijke steun in Drenthe voor de doelen van het beleid op het gebied van klimaatverandering (doellegitimiteit.) (p. 17)

Conclusie 4: verschillen hangen deels samen met opleidingsniveau, geslacht en leeftijd

Onder vrouwen en hoger opgeleiden is er meer erkenning van en zijn er meer zorgen om het thema klimaatverandering. Onder deze groepen is het draagvlak groter voor de maatregel om voor 2050 te stoppen met het gebruik van aardgas. Er is in hogere mate een gevoel van verantwoordelijkheid voor de transitie. Naarmate respondenten ouder zijn of hoger opgeleid, is een lagere energierekening minder belangrijk als voorwaarde voor acceptatie. (p. 17)

Bereidheid tot het ondernemen van acties

Conclusie 5: er is ruime bereidheid energie te besparen en in iets mindere mate om zelf te investeren in energiebesparing

In beginsel bestaat er een hoge bereidheid om energie te besparen in en om het huis (ruim driekwart wil dit). Als het gaat om investeren in de woning om te verduurzamen is 59% daar toe bereid. (p. 18) In overeenstemming met de houding van de respondenten zien we dat een groot deel van de ondervraagden bereid is om zelf laagdrempelige acties te ondernemen. Het gaat bijvoorbeeld om energie te besparen door lampen uit te doen of te vervangen met LED-verlichting. (p. 24) Van de hoogdrempelige acties blijken relatief de meeste respondenten bereid om dubbel- of driedubbelglas (52%) of zonnepanelen aan te schaffen (46%). (p. 19)

Conclusie 6: bereidheid te investeren is vaak gekoppeld aan lagere energierekening of probleembesef

De motivatie om te investeren in energiebesparingsmaatregelen is in veel gevallen het verlagen van de energierekening (76%) en het helpen om klimaatverandering te verminderen (67%). Minder belangrijke redenen zijn verplichting door de overheid (voor 25% belangrijk) of navolgen van mensen in de omgeving (voor 19% belangrijk). (p. 22)

Opvallend is overigens dat een 'lagere energierekening' als minst belangrijk aspect naar voren komt bij voor de acceptatie van een *beleidsmaatregel*. (p. 24)

Conclusie 7: bereidheid te investeren is deels afhankelijk van persoonlijke omstandigheden of kenmerken

Ouderen zien minder mogelijkheden om energie te besparen of daarin te investeren, zowel in laagdrempelige acties als hoogdrempelige acties. Voor respondenten met een koophuis is de invloed op de waarde van het huis van groter belang dan de overige groepen. Toch ziet slechts 3% helemaal geen opties tot besparen of investeren. (p. 24)

Participatie en betrokkenheid

Conclusie 8: een meerderheid wil op de een of andere manier betrokken worden bij energietransitie

Meer dan de helft (52%) wil geïnformeerd worden en 45% wil graag geraadpleegd worden. Expliciet niet betrokken worden wil 17%. (p. 25) Uit de open antwoorden blijkt dat een deel van deze groep onvrede ervaart over de mogelijkheid tot participeren, met name dat men weinig vertrouwen heeft in de mate waarin gegeven input verwerkt zal worden. (p. 32) Van hen die betrokken wil worden, wil 33% dat het liefst aan het begin, namelijk als er nog geen plannen zijn voorgesteld en nog geen beslissingen zijn genomen. 54% wil het liefst betrokken worden in het midden, namelijk als er plannen zijn voorgesteld, maar nog geen beslissingen zijn genomen. (p. 30)

Conclusie 9: een minderheid wil actief deelnemen aan de energietransitie

26% zou willen deelnemen in een (lokaal) energieproject en 20% zou zich willen aansluiten bij een lokale energiecoöperatie. Eveneens zou 20% willen helpen om de wijk aardgasvrij te maken. (p. 28)

Conclusie 10: laagdrempelige participatie heeft de voorkeur en er zijn verschillen in participatiebereidheid naar persoonlijke kenmerken en omstandigheden

Over het algemeen geeft men de voorkeur aan een laagdrempelige vorm van participatie, namelijk geïnformeerd worden en geraadpleegd worden. (p. 32) Veel willen graag betrokken worden via enquêtes (62%) en digitale vormen (31%). (p.30) Mannen kiezen vaker voor een actieve vorm van participatie, zoals samenwerken en adviseren en vrouwen vullen liever een enquête in. Mensen met een koophuis willen eerder en actiever betrokken worden en dat is ook het geval naarmate het opleidingsniveau hoger is. Mensen met een sociale huurwoning willen vaker niet betrokken worden of pas aan het einde van een besluitvormingsproces en willen zich minder snel aansluiten bij een lokaal initiatief. (p. 32)

Rollen voor PS

Conclusie 11: inwoners zien meerdere rollen voor PS in het zoeken naar draagvlak voor de energietransitie, zoals informeren, betrekken en financieren

De meest genoemde rol voor PS is het informeren van inwoners over te treffen of getroffen maatregelen, bijvoorbeeld via voorlichtingen, informatieavonden of flyers. Er moet goede

voorlichting gegeven worden over de urgentie van klimaatverandering. Ook het *betrekken van inwoners* wordt relatief vaak genoemd. Veel respondenten voelen zich niet gehoord. Verder noemen veel respondenten een *financierende/subsidiërende rol* voor de provincie, om duurzame maatregelen aantrekkelijk(er) te maken voor inwoners. Regelmatig is ook *geen rol* benoemd in het zoeken naar draagvlak. Velen hechten ten slotte aan *transparantie en eerlijkheid* over omtrent maatregelen en besluitvorming (p. 34)

Conclusies 12: de enquête geeft inzicht in ‘doellegitimiteit’ en niet zonder meer in ‘middellegitimiteit’

In de inwonerspeiling is hoofdzakelijk gekeken naar draagvlak vanuit de definitie van doellegitimiteit. Doellegitimiteit gaat om de vraag of de doelen van de energietransitie maatschappelijk worden onderschreven. In *Inzicht in mogelijkheden* wordt vastgesteld dat draagvlak voor een beleidsdoel niet automatisch betekent dat inwoners de door de overheid ingezette middelen accepteren. Middellegitimiteit kan worden gemeten door te onderzoeken of een maatregel of effectief, efficiënt, uitvoerbaar, duidelijk en eerlijk is, of er vertrouwen in de bedenkers en uitvoerders van beleid is en of de maatregel rekening houdt met ieders situatie. (p. 36)

5.3 Conclusies Inzicht in mogelijkheden (deelonderzoek)

De hoofdvraag van dit onderzoek was hoe PS kan bijdragen aan participatie in en draagvlak voor de energie- en klimaattransitie. De uitkomsten zijn gebaseerd op deskresearch en interviews en luiden, per deelvraag, als volgt:

Wat wordt in het Klimaatakkoord verstaan onder de begrippen draagvlak, participatie en acceptatie?

Conclusie 13: RES-regio's hebben een taak in het betrekken van de samenleving bij de energietransitie

De regio Drenthe voor de Regionale Energiestrategie voert de afspraken uit het Klimaatakkoord uit en is een vrijwillig samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincie en waterschappen. Dit verband moet in een netwerkproces consensus verkrijgen over een zelfopgelegde taakstelling in de energietransitie (regionaal aanbod) en daarbij ook de samenleving betrekken. (§ 2.1, p.11)

Conclusie 14: de definities van acceptatie, participatie en draagvlak liggen deels open, waardoor er eigen verantwoordelijkheid is voor RES-partners

‘Acceptatie’ wordt gezien als het legitiem aanvaarden van een keuze of ontwikkeling (bijv. beleid, plan of project), zonder hier noodzakelijkerwijs voorstander van te zijn. (p.12) Bij ‘participatie’ wordt onderscheid gemaakt tussen procesparticipatie en omgevingsparticipatie. Er is geen juridische verplichting tot participatie, maar wel van een politiek-bestuurlijke. En die kan een juridische verplichting worden wanneer die verankerd wordt in wettelijke instrumenten als omgevingsvisies, omgevingsverordening en omgevingsplannen. (p. 14) Vorm en inhoud geven aan participatie gedurende het RES-proces is vanuit deze optiek een voorwaarde. (p. 32) Draagvlak is de positieve houding of steun ten opzichte van een doel, principiële keuze of concreet besluit. (p. 12)

Conclusie 15: eigendoms participatie kan een middel zijn om draagvlak te winnen

Het *Klimaatakkoord* ziet gelijkwaardige samenwerking tussen omgeving en marktpartijen als bevorderlijk voor het slagen van de ontwikkeling, bouw en exploitatie van energieprojecten op land. Die gaat gepaard met een 'evenwichtige eigendomsverdeling' met een productie-eigendom van ten minste 50% van de lokale inwoners en bedrijven. (p. 13)

Conclusie 16: 'meebewegen' ligt meer voor de hand dan 'afdwingen'

Afdwingen als strategie tegen weerstand komt vooral in aanmerking bij weinig weerstand en tijdgebrek. Bij de energietransitie ligt het meer voor de hand om te faciliteren (voorwaarden scheppen voor 'vanzelf' ontstaan van gewenste verandering), informeren en ondersteunen. Participatie past hier ook in. (p. 15)

Conclusie 17: steun voor doelen is niet hetzelfde als steun voor middelen

Draagvlak gaat in feite over legitimiteit van beleid. In het verleden was dit vooral 'acceptatie van beleid'. De laatste tijd wordt het begrip opgevat als 'acceptatie en betrokkenheid'. Verder wordt onderscheid gemaakt tussen doellegitimiteit (draagvlak voor beleidsdoelen van in dit geval de energietransitie) en middellegitimiteit (draagvlak voor de ingezette middelen). (p.16) Er is bewijs dat steun voor de beleidsdoelen van de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie niet per definitie leidt tot steun voor concrete overheidsinterventies die deze transitie moeten versnellen. (p. 17)

Conclusie 18: draagvlak hangt ook samen met betaalbaarheid en verdeling (sociale component)

De energietransitie is, voor zover die betrekking heeft op de woningvoorraad, vooral weggelegd voor huishoudens uit de midden- en hogere-inkomensgroepen. Onderzoek naar verduurzaming richt zich vaak op deze doelgroepen. De vraag is hoe te zorgen voor een rechtvaardige verdeling van de kosten van de transitie en hoe energierekening kan worden voorkomen. Dat laatste is het verschijnsel dat de energierekening van huishoudens te hoog is voor het beschikbare inkomen. (§ 2.2, p. 17) Onderzoek door Energieonderzoek Centrum Nederland laat zien dat op drie vlakken winst kan worden behaald: armoedebestrijding, CO₂-vermindering en verminderen van werkloosheid. (p.19)

Welke rollen van PS kunnen we onderscheiden bij het RES-proces en het omgevingsbeleid?

Conclusie 19: de verschillende rollen van PS bieden aanknopingspunten voor sturing op de energietransitie

De kaderstellende rol van PS komt tot uitdrukking in het benoemen van ambities voor bijvoorbeeld duurzame elektriciteit en warmte of voor de wijze waarop inwoners financieel profiteren van energieprojecten. (§ 3.3, p.21) En verder in besluitvormingsmomenten in het kader van de Omgevingswet. De controlerende rol is in 'passieve zin' het beoordelen van rapportages en in 'actieve zin' het zelf informatie inwinnen om een RES te toetsen. (§ 3.4, p.21) Zo kunnen PS bijvoorbeeld monitoren of overheden zich voldoende inspannen om draagvlak te creëren onder inwoners, bedrijven en organisaties en ook of er sprake is

van voldoende participatie. Los van deze formele rollen, kunnen leden van PS zelf participeren in bijeenkomsten, klankbordgroepen of werkgroepen, namelijk in hun volksvertegenwoordigende rol. (§ 3.2, p. 20)

Wat kunnen PS leren van best practices?

Conclusie 20: er zijn diverse praktijkvoorbeelden van participatie in energieprojecten die als voorbeeld kunnen dienen voor (de rol) van PS

In Gasselternijveen is een middelgroot zonnepark aangelegd door dorpscoöperatie De Brug, die het uitgangspunt hanteert dat inwoners dienen te profiteren door een lagere energierekening. (§ 4.1 p.23) In Nieuwolda en Wagenborgen hebben dorpsbelangenverenigingen meegewerkt aan een project om de dorpen aardgasvrij te maken, onder meer door mee te schrijven aan de aanvraag. (p.24) Uitgangspunt is een 'sociale energietransitie': gelijke lusten en lasten voor iedereen. In Delfzijl wordt gewerkt met gebiedsfonds bij een windpark. (p.25) In de RES West-Overijssel wordt gewerkt met een afzonderlijke werkgroep voor volksvertegenwoordigers die de strategische ontwikkelingen volgt. Volksvertegenwoordigers nemen deel aan de werkgroep in de rol van een 'rapporteur' of 'verbindingsofficier', waarmee ze ten dienste staan van de eigen raad, Staten of Algemeen Besturen. (p.27)

Conclusie 21: de voorbeelden geven inzicht in enkele algemene succesfactoren

Voor het draagvlak zijn van belang een bottom-up-benadering, het vanaf het begin betrekken van bewoners en goed luisteren. Goede voorbeelden van participatie zijn werken met een gebiedsfonds, mede-eigenaar of zeggenschap, inbreng van kennispartijen en medefinanciering door provincie (bijv. via fonds). Voor een sociale energietransitie zijn van belang een toegankelijke financiering voor lage inkomens en campagnes gericht op doelgroepen. De rol van de provincie in het algemeen of PS in het bijzonder is verbinden van initiatieven, ondersteunen van gemeenten, gesprekken met bewoners in het kader van RES en het faciliteren door financiën. (p. 30-31)

6. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgen de aanbevelingen die voortkomen uit de conclusies van zowel de bewonersenquête (hoofdonderzoek: H) als het onderzoek naar de mogelijkheden van PS (deelonderzoek: D).

Informeren en voorlichten

AANBEVELING 1: Besluit de informatievoorziening en kennisdeling over de energietransitie op provinciaal niveau te regisseren.

Een van de belangrijkste conclusies uit de inwonerspeiling is dat inwoners behoefte hebben aan goede informatie en voorlichting over zowel de te treffen maatregelen als de urgentie en gevolgen van klimaatverandering en energietransitie (H p. 35). Informeren is de minimale (eerste) stap voor draagvlak en acceptatie (zie ook D p. 5). Maak ook gebruik van de goede praktijkvoorbeelden uit dit onderzoek (D p. 22-31). De provincie kan, rekening houdend met verschillende doelgroepen, op regionaal niveau aan deze behoefte van de Drentse inwoners voldoen. Hierbij zal uiteraard rekening worden gehouden met de informatievoorziening van de zijde van de Drentse gemeenten. In het kader van de RES kunnen over de informatievoorziening en kennisdeling nadere afspraken worden gemaakt. De aanbeveling is, vanwege het schaalvoordeel en eenduidigheid, de informatievoorziening en kennisdeling op provinciaal niveau te organiseren.

Kosten en baten

AANBEVELING 2: Besluit tot een programmatische aanpak voor sociale energietransitie in Drenthe.

De inwonerspeiling geeft aan dat 'het kostenplaatje' een belangrijke rol speelt bij de energietransitie (H p. 35). De zogeheten sociale energietransitie wordt door de respondenten als belangrijk ervaren: Kosten en baten dienen eerlijk verdeeld te worden tussen arm en rijk. Toegankelijke subsidies kunnen aan deze sociale energietransitie een bijdrage leveren. Voor maatschappelijke acceptatie van de energietransitie is een eerlijke verdeling van de lasten en lusten een belangrijke randvoorwaarde. Een lage energierekening telt ook mee om individuen te motiveren om actief mee te doen aan de energietransitie. De verwachting is dat de sociale energietransitie een lastige opgave wordt (zie ook D p. 5, 17-19 en 36). Een programmatische aanpak op provinciale schaal is een mogelijkheid om de sociale energietransitie werkelijkheid te laten worden.

Transparantie

AANBEVELING 3: Besluit om resultaten van besluitvorming over energietransitie waar inwoners bij betrokken zijn geweest actief te delen met de Drentse inwoners.

Een transparante manier van handelen is een belangrijke voorwaarde voor inwoners om (actief) betrokken te zijn en te blijven bij de energietransitie. Een deel van de inwoners

voelt zich momenteel niet gehoord en heeft weinig vertrouwen in de overheid. Advies is om altijd terug te koppelen naar participanten wat er met hun inbreng is gedaan en waarom (H p. 35).

Kaderstellende rol PS

AANBEVELING 4: Stel beleid vast waarin ambities benoemd worden om lokaal eigenaarschap van vormen van hernieuwbare energie te stimuleren.

PS kunnen in belangrijke mate kader stellend sturen op de energietransitie. Bijzondere aandacht verdient het streven in het Klimaatakkoord naar een productie-eigendom van 50% van burgers en bedrijven bij energieprojecten (D p. 13, en 36). Door middel van provinciaal beleid kan een bijdrage worden geleverd om dit streven in de praktijk te brengen. Er zijn verschillende manieren om lokaal eigendom te stimuleren, waaronder het opstellen van participatiebeleid (D p. 20-21 en 36) dat onder meer gericht is op het stimuleren van lokaal eigenaarschap van vormen van hernieuwbare energie. De RES kan hierbij ook een belangrijke rol spelen. Rekening moet worden gehouden dat vanuit juridisch perspectief het voor overheden lastig blijft om lokaal eigendom via regelgeving af te dwingen.

Controlerende rol PS

AANBEVELING 5: Besluit tot een provinciaal monitoring- en evaluatieprogramma om de voortgang van de Drentse klimaat- en energietransitie in relatie tot ambities en belangen in het provinciale omgevingsbeleid als Staten te kunnen volgen.

Vanuit de controlerende rol zullen PS zowel het RES proces als de impact ervan op de doelstellingen van het provinciaal (ruimtelijk) beleid kritisch moeten volgen. De (uiteinde-lijke) opgave van de RES moet vertaald worden in de provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening (waarmee de uitvoering ervan juridisch bindend wordt) (D p. 21). Advies is om de voortgang van de Drentse klimaat- en energietransitie in relatie tot ambities en belangen in het provinciale omgevingsbeleid als Staten te monitoren en evalueren. Voortgang op het gebied van inspanning door overheden om participatie en draagvlak te creëren onder inwoners, bedrijven en organisaties is een belangrijk onderdeel van dit monitoringsprogramma. (Hierbij kan de ontwikkeling van een laagdrempelig dashboard van toegevoegde waarde zijn). Hiermee geven PS inhoud aan hun controlerende rol.

Volksvertegenwoordigende rol PS

AANBEVELING 6: Besluit afstemming te organiseren tussen volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld via een 'Werkconferentie van en voor de Drentse volksvertegenwoordiging', als uit een inventarisatie blijkt dat daar behoefte voor is.

Zorg ervoor dat je als PS in de volksvertegenwoordigende rol vroegtijdig betrokken bent bij het RES-proces. De RES kent zowel formele als informele beslismomenten en vormt een complex proces. Het organiseren van afstemming tussen volksvertegenwoordigers in de regio is dan van belang en kan onder meer in regionale bijeenkomsten of werkgroepen. Volksvertegenwoordigers kunnen ook betrokkenheid van bewoners en maatschappelijke organisaties organiseren en gebruiken voor hun rol (D p. 20 en zie ook best practices p. 22-31 en 37).

Bijlage 1

Lijst met geïnterviewde partijen en instanties

Met onderstaande partijen en instanties zijn interviews uitgevoerd.

	Partij of instantie	Geïnterviewde(n)
1.	Provincie Groningen	Beleidsmedewerker Grootschalige Zonne-energie
2.	Provincie Zeeland	Statengriffier
3.	Statengriffie Overijssel/ RES West-Overijssel	Statenadviseur en procesbegeleider RES
4.	Partij van de Arbeid in de Staten van Drenthe	Ten aanzien van het aanvaarde agenderingsvoorstel sociale energietransitie van 27-2-2019
5.	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Fondsmanager
6.	Dorpscoöperatie De Brug	Voorzitter
7.	Aardgasvrijproject Nieuwborgen.net	Werkgroep: lid namens gemeente Oldambt, twee leden namens Procap en een lid namens KAW
8.	BZK Programmabureau	Senior adviseur Aardgasvrije Wijken
9.	Energievisie Eemsdelta	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
10.	Noordelijke Rekenkamer	Senior onderzoekers

Bijlage 2

Onderstaand is een overzicht opgenomen van een viertal handreikingen over participatie die onlangs zijn afgerond of die binnenkort verschijnen. Deze handreikingen hebben allen betrekking op participatie en de energietransitie.

1. Handreiking Participatie

Om de bevoegde gezagen meer handvatten te geven om op een juiste manier participatie, acceptatie en draagvlak toe te passen, wordt gewerkt aan een Handreiking Participatie. Deze handreiking wordt opgesteld in het kader van de Green Deal Participatie van de Omgeving bij Duurzame Energieprojecten.³⁷ In de Handreiking worden voor bevoegde gezagen alle mogelijk toe te passen instrumenten in het kader van participatie in kaart gebracht.³⁸ Naar verwachting wordt in de Handreiking Participatie ook uitgewerkt op welke manier participatie juridisch kan worden verankerd.³⁹ Het is de verwachting dat deze handreiking meer duidelijkheid zal geven over de vraag wanneer de provincie voldoet aan hetgeen omtrent het Klimaatakkoord en de RES is afgesproken over participatie, acceptatie en draagvlak.

2. Handreiking Participatie duurzame energieprojecten

De Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie heeft samen met partners de Handreiking Participatie voor duurzame energieprojecten opgesteld. Deze handreiking is gericht op deelname van inwoners aan duurzame energieprojecten. In het Klimaatakkoord staat de wens dat inwoners en lokale kleine partijen voor de helft eigenaar worden van duurzame energieprojecten. Daar kan deze handreiking, inclusief vele voorbeelden, bij helpen. De organisaties hebben ook de Participatiewaaier gemaakt, die zich richt op participatie bij projecten voor zonne- en windenergie. De waaier is een menukaart van mogelijkheden om de omgeving te laten participeren in een concreet project, zoals bij het ontwerp en vooral ook bij de financiering.

3. Handreiking Participatie en Communicatie Aardgasvrije Wijken

Het Programma Aardgasvrije Wijken werkt aan de opstelling van een handreiking Participatie en Communicatie met daarin praktische tips en tools voor het betrekken van bewoners bij de realisatie van aardgasvrije wijken.

4. Handreiking RES 1.1

Een meer concrete uitwerking van participatie zien we in de Handreiking RES 1.1 van het Nationaal Programmabureau RES (NPRES). In de handreiking staan enkele verdiepende

³⁷ Zie voor de tekst van een overeenkomst: <<https://www.greendeals.nl/sites/default/files/downloads/GD221-dealtekst-Participatie-van-de-Omgeving-bij-Duurzame-Energieprojecten.pdf>>.

³⁸ Klimaatakkoord 2019, p. 164.

³⁹ Klimaatakkoord 2019, hoofdstuk D5, p. 216-219.

hoofdstukken, waaronder twee hoofdstukken die regio's kunnen helpen om inwoners, stakeholders en ook volksvertegenwoordigers via verschillende participatieprocessen tot één regionale strategie te komen.

In de Handreiking RES 1.1 is onderscheid gemaakt tussen financiële participatie, procesparticipatie en projectparticipatie. Onder financiële participatie wordt het investeren in en/of voordeel ervaren van de opbrengsten van een initiatief of project bedoeld. Procesparticipatie is gedefinieerd als de inhoudelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid, strategie, visie of een project, gericht op besluitvorming, randvoorwaarden etc. Als laatste wordt gesproken over projectparticipatie, wat in feite gehanteerd wordt als overkoepelend begrip voor participatie in algemene zin: *Alle vormen van participatie in de ontwikkeling, bouw en exploitatie van een project, zowel procesparticipatie als financiële participatie.*⁴⁰ Er zijn enkele doelstellingen geformuleerd voor betrokkenheid bij de energietransitie vanuit de RES. Het gaat om

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

Voor de vier onderwerpen is in de Handreiking RES 1.1 aangegeven op welk schaalniveau de doelstelling betrekking heeft. Acceptatie en eigenaarschap worden gezien als gemeentelijke taken. Kwaliteit van beleidvorming bevindt zich op regionaal niveau en draagvlak wordt gezien als afhankelijk van de ambities. We gaan wat verder in op twee onderwerpen welke in potentie op provinciaal niveau zullen vallen, namelijk kwaliteit van besluitvorming en draagvlak.

De *kwaliteit van besluitvorming* van de RES kan kwalitatief zo goed mogelijk worden gemaakt door kennis, ervaringen en denkracht van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties te benutten. De nadruk kan worden gelegd op meedenken met de RES.

Draagvlak wordt in de Handreiking RES 1.1 gezien als het realiseren van maatschappelijke steun voor de keuzes die in de RES moeten worden gemaakt. De nadruk wordt gelegd op communicatie en meedenken met de RES. Het schaalniveau is afhankelijk van de ambitie, evenals de doelgroepen (inwoners, bedrijven en georganiseerde partijen). Het is belangrijk om van tevoren te bepalen waarom welke partijen op welk moment betrokken zouden moeten worden. In dit kader verwijzen wij ook naar de uitgevoerde enquête onder de Drentse inwoners (zie deel 1: Peiling onder Drentse inwoners).

⁴⁰ Klimaatakkoord 2019, p. 164

Lexnova Marktonderzoek en Overheidsadvies

© 2020 Lexnova

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

www.lexnova.nl