

Burgerparticipatie

Regionale Energie Strategieën





In het Nationale Klimaatakkoord heeft het kabinet tezamen met meer dan 100 partijen afspraken gemaakt om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49 % ten opzichte van 1990 terug te dringen. De afspraken uit de klimaattafels elektriciteit en gebouwde omgeving vastgelegd in het klimaatakkoord vragen om een radicale energietransitie, waarin het 'radicale' niet slaat op de snelheid van deze verandering maar op de omvang en mate van verandering. Zowel de Europese Unie (richtlijn (EU) 2018/2001) als het kabinet erkennen het belang van een regionale aanpak waarbij participatie in besluitvorming en exploitatie centraal staan.

Het programma Regionale Energie Strategieën (programma RES), waarin Nederland is onderverdeeld in 30 regio's, geeft invulling aan de regionale aanpak. U stelt samen met regionale stakeholders een energiestrategie (RES) op, gericht op de ruimtelijke inpassing van duurzame energiebronnen en de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Een belangrijke stakeholder voor het programma RES zijn burgers. Begrippen als co-creatie en lokaal eigendom geven richting aan de rol van de burger in het RES-proces en in de uitwerking van de RES-en. Deze paper presenteert een gefaseerde aanpak voor het RES-proces en geeft acht concrete aanbevelingen voor de invulling van burgerparticipatie in dit proces. De aanbevelingen zijn gebaseerd op vier perspectieven op de rol van burgerparticipatie in het RES-proces. Deze perspectieven komen uit de hoek van de transitie management, de omgevingspsychologie, de informatie en communicatiewetenschappen en de rechtsgeleerdheid en worden kort besproken in de paper.



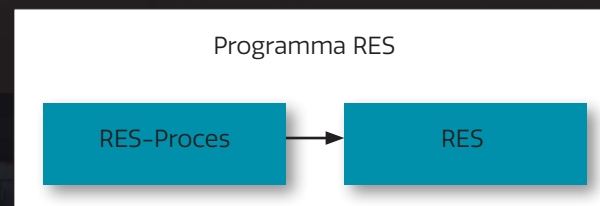
SAMENVATTING

Het programma regionale energiestrategieën, hierna programma RES, is een instrument om de ruimtelijke inpassing van duurzame energiebronnen en de verdeling van warmtebronnen met maatschappelijke samenspraak te organiseren wat leidt tot een regionale strategie, hierna de RES. Tezamen met maatschappelijke partners komen de verschillende regio's tot keuzes over de opwek van duurzame energiebronnen, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de benodigde opslag en infrastructuur. Dit regionale besluitvormingsproces, het RES-proces, en met name de rol van de burger in dit proces staan centraal in deze paper.

Concreet gaat er veel veranderen in de leefomgeving van burgers. Denk aan zonneparken en windmolenparken die in het landschap worden ingepast en aan nieuwe warmtebronnen die in de gebouwde omgeving worden ingezet. Maar deze veranderingen die onderdeel vormen van de energietransitie gaan niet enkel over de transitie van één techniek naar een andere techniek. Het programma RES gaat over een socio-technische verandering die ook de context van het energiesysteem raakt. Denk bijvoorbeeld aan consumenten en stakeholders van het energiesysteem (bijvoorbeeld burgers, bedrijven en woningbouw- en energiecoöperaties) die te maken krijgen met de uitwerking van de RES-en. Zodoende zijn onderwerpen als participatie, sociale acceptatie, verdeling van lasten en lusten, co-creatie en mede eigenaarschap belangrijke onderwerpen binnen het programma RES. Bovendien wordt er in de wetenschap gesproken van een radicale transitie, waarin het 'radicale' niet slaat op de snelheid van deze verandering maar op de omvang en mate van verandering.

Tijdens de presentatie van de herziende versie van het klimaatakkoord van 28 juni noemde minister Wiebes het al een aantal keer "we gaan mensen verleiden om mee te doen met de energietransitie". Deze uitspraak heeft ook betrekking op het programma RES aangezien mensen worden 'verleid' om te participeren in het RES-proces en in de uitwerking van de RES. Echter, doordat een RES geen juridisch document is, kan er geen rechtszekerheid over een RES worden afgedwongen op het moment dat geen of afdoende (burger) participatie heeft plaatsgevonden. Alhoewel het Nationale Programma RES (NP RES) verschillende handvatten en richtlijnen geeft voor de rol van de burger in RES-proces, blijft de rol van de burger in de RES-praktijk hierdoor onzeker.

We weten wat de consequenties zijn van duurzame energieprojecten waarbij burgers om wat voor reden dan ook ontevreden zijn over het besluitvormingsproces en de concrete uitwerking van deze besluiten. Denk bijvoorbeeld aan regionale protesten tegen de uitwerking van de nationale structuurvisie wind op land in de Drentse en Groningse veenkoloniën. Het eerder en beter betrekken van burgers bij energietransitieprojecten is van groot belang voor het verwerven en behouden van draagvlak bij de energietransitie en daarmee dus voor het programma RES.



Deze paper kijkt naar de rol van de burger in het RES-proces en benadert dit vraagstuk vanuit verschillende perspectieven. In het volgende hoofdstuk wordt het RES-proces toegelicht en worden verschillende argumenten voor en beoogde doelstellingen van burgerparticipatie in het RES-proces aangereikt. In hoofdstuk drie worden verschillende perspectieven op burgerparticipatie in het RES-proces toegelicht (zie onderstaand figuur) en hoofdstuk vier presenteert acht aanbevelingen voor burgerparticipatie in het RES-proces.

Perspectieven op burgerparticipatie in deze paper

Transitie management perspectief op burgerparticipatie

Omgevingspsychologie perspectief op burgerparticipatie

Juridisch perspectief op burgerparticipatie

Communicatie en informatie perspectief op burgerparticipatie

Afbeelding 1. Verschillende perspectieven op burgerparticipatie in het programma RES in deze paper.



HET RES-PROCES

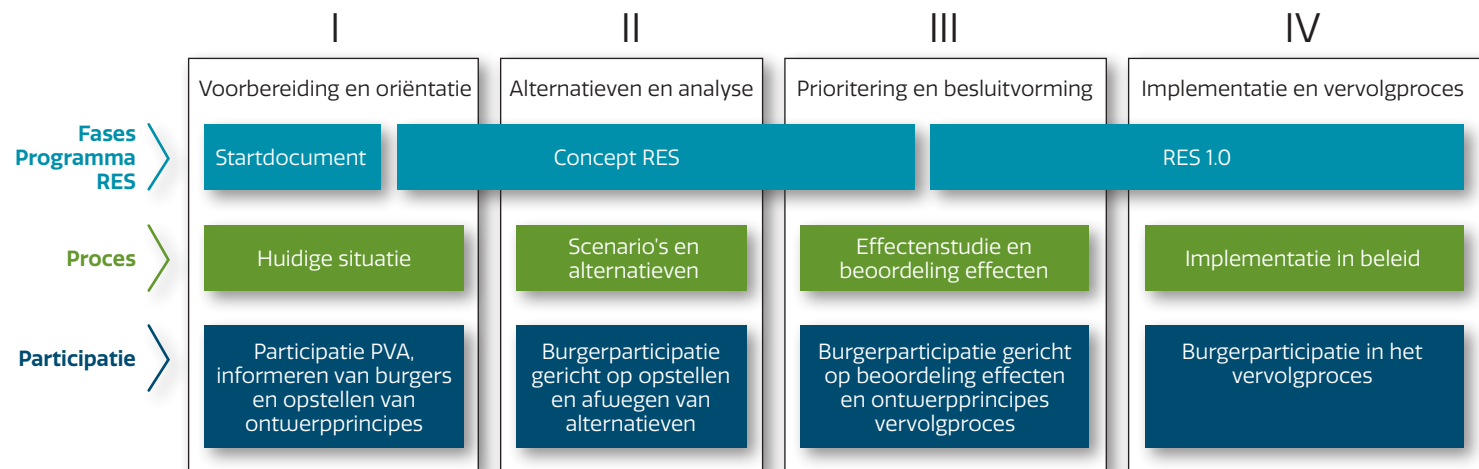
Het RES-proces is een regionaal besluitvormingsproces waarin de nationale doelstellingen voor de elektriciteitssector en de gebouwde omgeving worden uitgewerkt en gerealiseerd op regionaal niveau. Voor de elektriciteitssector draait het hoofdzakelijk om de regionale invulling van de landelijke doelstelling van 35 TWh duurzame elektriciteitsproductie op land in 2030. Voor de gebouwde omgeving ligt de nadruk op het in kaart brengen van het regionale aanbod van duurzame warmte. Tot slot wordt de benodigde opslag en infrastructuur in kaart gebracht.

Burgerparticipatie in RES-proces is onlosmakelijk verbonden met de verschillende beslismomenten in het proces. Om inzicht te geven in de rol van de burger is aan de hand van de eigenschappen van het

programma RES en literatuur over energieplanning een aanpak ontwikkeld die deze beslismomenten in kaart brengt. De aanpak is opgedeeld in vier fases, van kwartier maken tot aan de implementatie van RES in beleid, inclusief de ontwikkeling van ontwerpprincipes en de prioritering van verschillende alternatieven. Deze fases zijn:

- I. Voorbereiding en oriëntatie
- II. Alternatieven en analyse
- III. Prioritering en besluitvorming
- IV. Implementatie en vervolgproces

Afbeelding 2 presenteert de vier fases, onderverdeeld in stappen gericht op het proces (de verschillende beslismomenten) en bijhorende acties gericht op burgerparticipatie in het programma RES.



Afbeelding 2. Vier fases van het RES-proces.

2

BURGERPARTICIPATIE IN HET RES-PROCES

HET RES-PROCES



Fase I staat in het teken van het in kaart brengen van de huidige situatie middels een stakeholderanalyse, een krachtenveldanalyse, een omgevingsanalyse, een analyse van het energiesysteem en een beleidsanalyse gericht op vigerend en toekomstig beleid. Parallel aan deze analyses worden ontwerpprincipes opgesteld en worden doelstellingen, risico's en opgaven van het programma RES in kaart gebracht. De data en informatie verkregen uit fase I wordt toegepast bij het ontwikkelen van scenario's in fase II.

Per scenario worden alternatieven opgesteld waarbij de ontwerpprincipes uit fase I leidend zijn. In fase III worden de alternatieven verder uitgewerkt en geprioriteerd aan de hand van een effectenstudie. Vervolgens wordt een voorkeursalternatief bepaald en uitgewerkt tot een RES. Deze RES wordt na appreciatie van het NP RES in fase IV geïmplementeerd in gemeentelijk en provinciaal beleid. Gedurende de fases wordt de voortgang gemonitord.



2

BURGERPARTICIPATIE IN HET RES-PROCES HET RES-PROCES

BURGERPARTICIPATIE IN HET RES-PROCES

Burgerparticipatie in de energietransitie kan worden onderscheiden in burgerinitiatieven, denk aan coöperaties en koplopers die actief deelnemen aan de transitie, burgerparticipatie in besluitvorming en in beleidvorming (proces participatie en project participatie) en burgerparticipatie in de exploitatie van duurzame energieprojecten (financiële participatie). Van fase I tot en met fase III van het RES-proces is procesparticipatie van belang. In fase IV, implementatie en vervolproces, wordt de RES- en geïmplementeerd in provinciaal en gemeentelijk beleid. De rol van de burger in deze vierde fase is afhankelijk van de uitwerking van en afstemming met de omgevingswet. In de uitwerking van de RES-en in concrete projecten verschuift de focus van procesparticipatie naar project- en financiële participatie.

Een belangrijke variabele voor een participatief procesontwerp voor fase I tot en met III van het RES-proces zijn de argumenten voor burgerparticipatie, opgenomen in de verschillende rapporten en artikelen over dit onderwerp. In deze paper zijn deze argumenten voor burgerparticipatie onderverdeeld in twee groepen, te weten normatieve en instrumentele argumenten. Normatieve argumenten voor burgerparticipatie in het RES-proces zijn gericht op burgerparticipatie als soort 'democratisch keurmerk' en het recht van burgers op participatie in het RES-proces. Andere normatieve argumenten voor burgerparticipatie in het RES-proces gaan over een eerlijk besluitvormingsproces en een eerlijke verdeling van lusten en lasten.

De hierop volgende opsomming geeft handvatten voor burgerparticipatie in het RES- proces op basis van deze normatieve argumenten:

1. Biedt het proces de mogelijkheid om met elkaar in dialoog te gaan?
2. Is het proces gericht op het algemeen belang?
3. Stimuleert het participatieproces de dialoog?
4. Betreft het proces individuele burgers? Kan iedereen deelnemen?
5. Is er voor burgers de mogelijkheid om in dialoog te gaan met experts?
6. Vertegenwoordigen de deelnemers verschillende groepen uit de samenleving?
7. Kan iedereen aandachtspunten aandragen?
8. Heeft iedereen toegang tot informatie?

2

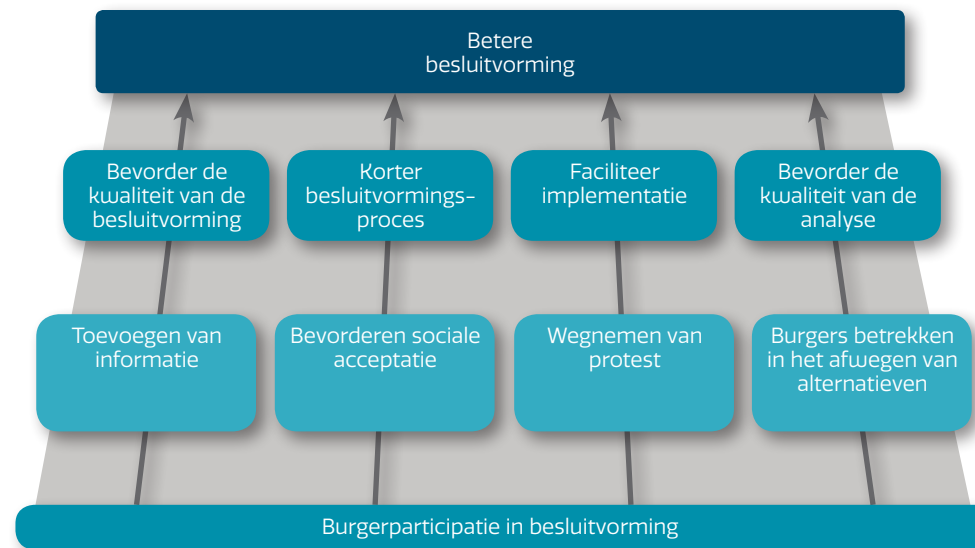
BURGERPARTICIPATIE IN HET RES-PROCES HET RES-PROCES

Instrumentele argumenten voor burgerparticipatie in het RES-proces gaan over participatie als middel om tot betere besluitvorming en tot gedragsverandering te komen. Burgerparticipatie gericht op betere besluitvorming dient vier doelstellingen, opgenomen in onderstaande afbeelding. Allereerst kan burgerparticipatie worden ingezet om lokale kennis en informatie te verkrijgen. Ten tweede kan aan de hand van een participatief proces commitment van burgers worden gestimuleerd waardoor het besluitvormingsproces efficiënter kan worden ingericht. Ten derde kan burgerparticipatie worden ingezet om conflicten en georganiseerd protest te minimaliseren. Tot slot kunnen burgers worden betrokken in het opstellen en evalueren van verschillende alternatieven waardoor de kwaliteit van de analyse verbeterd.

Zoals reeds genoemd presenteert deze paper vier perspectieven op burgerparticipatie in het RES-proces. Het juridische perspectief beschouwt burgerparticipatie in het RES-proces vanuit normatief oogpunt. De transitie management, de omgevingspsychologie en de informatie en communicatiewetenschappen beschouwen burgerparticipatie hoofdzakelijk vanuit instrumenteel oogpunt. In het volgende hoofdstuk worden de vier perspectieven gepresenteerd en worden verschillende methoden toegelicht.

Het doel van deze methoden is om: de energietransitie te versnellen;

- tot betere besluitvorming te komen aan de hand van:
 - ophalen van informatie uit en delen van informatie met de samenleving;
 - het bevorderen van maatschappelijke acceptatie;
 - het betrekken van burgers in het afwegen van alternatieven;
 - het voorkomen van protest;
- een gedragsverandering te stimuleren door burgers te verleiden om:
 - te participeren in het programma RES;
 - huishoudelijk energiegebruik te reduceren;
 - te investeren in duurzame energiebronnen;
- een eerlijk besluitvormingsproces te bevorderen;
- een eerlijke verdeling van lusten en lasten te bevorderen.



Afbeelding 3. Burgerparticipatie gericht op het bevorderen van de kwaliteit van besluitvorming.

TRANSITIE MANAGEMENT PERSPECTIEF

Een eerste perspectief op burgerparticipatie in het programma RES is het perspectief vanuit transitie management. Transitie management kijkt naar duurzame transitie zoals de energietransitie en geeft methoden en concepten voor het analyseren, evalueren, het richting geven aan en het versnellen van dergelijke transitie. Met name het concept social learning en de verschillende methoden gericht op dialoog, toegepast in transitie management, geven handvatten voor de invulling van burgerparticipatie in het RES-proces.

Om invulling te geven aan burgerparticipatie in het RES-proces dient het programma RES zowel vanuit een socio-technisch als vanuit een socio-institutioneel perspectief te worden benaderd.

Het socio-technisch perspectief kijkt niet enkel naar alternatieve energiebronnen, maar juist ook naar de gebruiker van deze energiebronnen en de impact van deze bronnen op de gebruiker. Veranderen de technieken waarmee energie wordt opgewekt en veranderen de producten waarmee energie wordt geconsumeerd, dan dient ook het kennisniveau van mensen en/of het gedrag van mensen te veranderen. Het socio-institutioneel perspectief kijkt naar de verschillende stakeholders van het programma RES en de verschuiving van het huidige centrale energiesysteem met haar stakeholders (regime partijen) naar een decentraal systeem met bottom-up initiatieven en lokaal eigendom. Deze verschuiving kent voorstanders en tegenstanders en kan partijen tegenover elkaar zetten in plaats van samenbrengen. Dit kan tot onvrede en protest leiden.



3

VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP BURGERPARTICIPATIE IN HET PROGRAMMA RES

Transities komen tot stand op basis van interactie tussen verschillende partijen. In afbeelding 4 zijn vier clusters van activiteiten en methoden geïdentificeerd gericht op het richting geven aan duurzame transities. De activiteiten bestaan uit het ontwikkelen van een gemeenschappelijke agenda en een gemeenschappelijke lange termijnvisie, het ontwikkelen van transitievisies en -scenario's op basis van variatie en selectie van verschillende transitiepaden, het uitvoeren van 'transitie experimenten' en tot slot het monitoren van het leerproces en de voortgang van de transitie. Elke activiteit betreft een dialoog gericht op co-creatie waarin telkens een ander onderwerp centraal staat.



3 VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP BURGERPARTICIPATIE IN HET PROGRAMMA RES

In de verschillende clusters van activiteiten wordt de dialoog aangegaan om een transitie te versnellen en om richting te geven aan transities. Vanuit deze doelstelling worden partijen op basis van een strategische afweging betrokken in de activiteiten. Tijdens het structureren van het probleem en activiteiten gericht op het ontwikkelen van visies, streefbeelden en transitie agenda's worden enkel koplopers betrokken. Naarmate het proces concreter wordt, tijdens de operationele activiteiten gericht op het uitvoeren van experimenten en bij het monitoren, wordt een breder publiek uitgenodigd.

Door dialoog tussen personen met verschillende visies en belangen te faciliteren, leren mensen over de verschillende perspectieven en komen ze tot consensus.



Afbeelding 4. Vier clusters van activiteiten en methoden toegepast in transitie management (Loorbach, 2007).

Echter, het doel om sociale acceptatie en consensus te bevorderen conflicteert met het doel om de energietransitie te versnellen: enerzijds is de dialoog gericht op een eerlijk proces en bedoeld om het besluitvormingsproces te verbeteren door onder andere maatschappelijke acceptatie te bevorderen.

Anderzijds is de dialoog bedoeld om de energietransitie te versnellen waarbij stakeholders op basis van een strategische overweging worden betrokken in de dialoog. Deze tegenstelling vraagt om een strategische afweging over wie op welk moment wordt betrokken in het RES-proces.

'Hoe' partijen worden betrokken in het RES-proces is een belangrijke vraag. De energietransitie en de benodigde ontwikkelingen liggen vaak niet in lijn met het belang van het individu waardoor enkel intrinsiek gemotiveerde burgers direct gemotiveerd zijn om deel te nemen aan deze transitie. Strategieën zoals de RES moeten erin voorzien dat ook de rest van de samenleving wordt 'verleid' om te participeren in het RES-proces. Dit kan onder ander worden bewerkstelligd door de koplopers van de energietransitie, energie coöperaties en entrepreneurs, actief te benaderen en te betrekken in het RES-proces. Niet vanwege de representativiteit van deze partijen maar vanwege hun capaciteiten om mensen te bereiken, te betrekken en te stimuleren.

3 VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP BURGERPARTICIPATIE IN HET PROGRAMMA RES

PSYCHOLOGISCH PERSPECTIEF

Een tweede perspectief op de rol van de burger in het RES-proces in deze paper komt vanuit de omgevingspsychologie. De omgevingspsychologie kijkt onder andere naar milieuvriendelijk gedrag en geeft handvatten voor het stimuleren van gewenst gedrag en het bevorderen van maatschappelijke acceptatie.

De energietransitie vraagt om een gewenste gedragsverandering die ook wel wordt beschouwd als een heuse transitie binnen de energietransitie. Zoals reeds kort naar voren kwam in de afbakening van deze paper speelt burgerparticipatie een rol in het 'verleiden' van mensen om een gewenste gedragsverandering te vertonen. Vaak gaat dit gewenste (duurzame) gedrag gepaard met ongemak, inspanning en brengt het kosten met zich mee. Het gevolg is dat mensen niet gemotiveerd zijn om hun gedrag te veranderen. Denk aan het aanschaffen van zonnepanelen of een warmtepomp of het meedenken met oplossingsrichtingen voor de ruimtelijke inpassing van duurzame energiebronnen (beide voorbeelden van gewenst gedrag waarbij mogelijk kosten en ongemak mee gemoeid zijn).

De omgevingspsychologie geeft een aantal handvatten voor het inrichten van processen gericht op een gedragsverandering en sociale acceptatie. Allereerst is het van toegevoegde waarde om gewenst gedrag te doorgronden en te begrijpen hoe dit gedrag tot stand komt alvorens partijen worden benaderd of betrokken in een proces. Daarnaast is het belangrijk om bovengenoemd conflict tussen enerzijds het persoonlijke belang, individuele kosten en comfort, en anderzijds het milieubelang en het belang van anderen te doorgronden. In de omgevingspsychologie wordt gesteld dat gedrag gericht op het persoonlijke belang wordt geprikkeld door egoïstische en hedonistische waarden van

mensen en dat gedrag gericht op het belang van anderen en het milieubelang wordt geprikkeld door biosferische en altruïstische waarden. Hieronder wordt een concreet voorbeeld gegeven van de toepasbaarheid van deze waarden in het RES-proces.

Het RES-proces is een strategisch besluitvormingsproces. Aan de voorkant van dit proces gaat het hoofdzakelijk over beslissingen die altruïstische waarden en biosferische waarden prikkelen; de consumptie van fossiele grondstoffen moet worden geminimaliseerd vanwege de negatieve gevolgen hiervan op het milieu en het klimaat (biosferische waarden) en op de gezondheid van mensen (altruïstische waarden). Bovendien willen we de wereld niet vervuilen voor latere generaties (altruïstische waarden). Veel mensen zullen het eens zijn met deze standpunten en zullen niet direct de noodzaak voelen om te participeren in deze beslissingen. Echter, dat mensen het eens zijn met deze standpunten betekent niet dat mensen de concrete uitwerking van deze standpunten zondermeer accepteren: alternatieve warmtebronnen, duurzame elektriciteitsproductie en investeringen voor eigen huisbezitters. Op basis van deze tegenstelling is het raadzaam om aan de voorkant van het RES-proces de mogelijke concrete uitwerking van de RES te communiceren met burgers om deze burgers vroegtijdig te prikkelen en te 'verleiden' om te participeren in het RES-proces.

Een veelgehoord argument voor burgerparticipatie is maatschappelijke acceptatie. De omgevingspsychologie geeft handvatten voor het bevorderen van maatschappelijke acceptatie. Allereerst kan procesparticipatie het 'gevoel' van een eerlijk proces bevorderen waardoor de maatschappelijke acceptatie wordt bevorderd. Ten tweede kan aan de hand van burgerparticipatie een eerlijke verdeling van lusten en lasten worden gestimuleerd wat de maatschappelijke acceptatie van de RES kan vergroten. Door de dialoog te faciliteren in het ontwerpproces (procesparticipatie) kunnen (principe)afspraken worden gemaakt over de verdeling van lusten en lasten in de uitwerking van de RES; denk bijvoorbeeld aan financiële participatie in de exploitatie van duurzame energieprojecten. Tot slot kan maatschappelijke acceptatie van de RES worden bevorderd door de waarden van burgers te betrekken in het ontwerp van de RES.



JURIDISCH PERSPECTIEF

Een derde perspectief op burgerparticipatie in het RES-proces in deze paper is het juridisch perspectief. Vanuit dit perspectief kan burgerparticipatie worden gezien als een 'keurmerk van democratie' waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de representatieve democratie, de directe democratie en de deliberatieve democratie. In een deliberatieve democratie staan overleg en uitwisseling van standpunten centraal en wordt burgerparticipatie gezien als een middel om tot besluitvorming te komen gericht op het algemeen belang. Besluitvorming gericht op het algemeen belang vraagt om een proces dat deelnemers in staat stelt waarden en ervaringen te vergelijken en een reeks beleidsalternatieven te overwegen.

Akerboom presenteert in haar onderzoek (2018) een ideaalbeeld van burgerparticipatie gebaseerd op de deliberatieve democratie. In dit ideaalbeeld onderscheidt Akerboom vijf doelstellingen van burgerparticipatie: informeren van burgers, waarden en voorkeuren van burgers betrekken in besluitvorming, de kwaliteit van besluitvorming bevorderen, tegengaan van protest en het vergroten van vertrouwen in instellingen. In een onderzoek naar best-practices van burgerparticipatie in besluitvorming concludeert de VN dat burgerparticipatie in besluitvorming het beste is gewaarborgd als deze op wettelijke basis berust. Vanuit dit perspectief kan burgerparticipatie in besluitvorming worden gezien als een procedureel recht van burgers.

Hoe verhoudt zich dit tot het programma RES? Allereerst is de rol van de burger in het RES-proces erg onzeker doordat er geen verplichtingen zijn opgelegd vanuit het NP RES gericht op burgerparticipatie; elke regio ontwikkeld naar eigen inzichten een aanpak over wie, wanneer en op wat voor manier burgers worden betrokken in het RES-proces. Deze paper geeft aanbevelingen voor de invulling van burgerparticipatie in het RES-proces in overeenstemming met de doelstellingen uit hoofdstuk 2 en bovengenoemd ideaalbeeld van burgerparticipatie. Ten tweede kan er geen rechtszekerheid over een RES worden afgedwongen op het moment dat er afdoende participatie heeft plaatsgevonden. Ten derde is de rol van de burger in het RES-proces onvoldoende afgestemd op het reguliere omgevingsrechtelijke instrumentarium; de RES is geen juridisch document, zodoende worden de zoekgebieden uit de RES eerst in beleid geïmplementeerd, alvorens concrete projecten kunnen worden ontwikkeld.

Implementatie van RES in gemeentelijk en provinciaal ruimtelijk beleid betekent opnieuw burgerparticipatie in besluitvorming waarbij klassieke inspraakmogelijkheden openstaan. Echter, als in het RES-proces locatiekeuzes zijn gemaakt lijkt het onwaarschijnlijk dat hier in de implementatie in bijvoorbeeld een omgevingsvisie van wordt afgeweken. In de uitwerking van de nationale structuurvisie wind op land heeft dit dilemma voor de nodige ontevredenheid gezorgd, wat resulteerde in ophef over en uitloop van concrete duurzame energieprojecten. Om te voorkomen dat deze situatie zich opnieuw voordoet is het belangrijk om vanaf fase I van het RES-proces (zie afbeelding 2) de burger te betrekken. Dit pleit voor transparante communicatie richting de burger tijdens het RES-proces, verwachtingsmanagement omtrent grote beslismomenten en burgerparticipatie in deze beslismomenten, zowel gedurende de eerste drie fases uit afbeelding 2 als in fase vier bij de implementatie van de RES in beleid.

3 VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP BURGERPARTICIPATIE IN HET PROGRAMMA RES



COMMUNICATIE EN INFORMATIE PERSPECTIEF

Een vierde en laatste perspectief op burgerparticipatie in het RES-proces in deze paper is een perspectief vanuit de communicatie- en informatiewetenschappen. Voor dit perspectief is met verschillende communicatieadviseurs en -wetenschappers gesproken. De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op deze gesprekken.

Informatieoverdracht is een belangrijke component van burgerparticipatie in het RES-proces. Enerzijds wordt informatieoverdracht ingezet om burgers te informeren over het programma RES en de ontwikkelingen binnen het RES-proces. Anderzijds wordt van burgers verwacht dat zij hun kennis en inzichten delen tijdens de verschillende contactmomenten in het RES-proces. Onderstaande tabel presenteert per informatiestroom wat het doel is van de informatieoverdracht.

Richting informatiestroom	Doel informatiestroom	Fase informatiestroom
Overheid/projectgroep RES → Burger	Het 'Waarom?' uitleggen	I
	Burger betrekken in het RES-proces	I
	Een rationele afweging faciliteren	I – IV
	Gevoel van gedeeld eigenaarschap bevorderen	I – IV
Burger → Overheid/projectgroep RES	Kwaliteit van de analyse in het RES-proces verbeteren	I – IV
	Een eerlijke verdeling van lusten en lasten bevorderen	I – IV
	De waarden uit het psychologisch perspectief betrekken in de RES	II, III

3

VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP BURGERPARTICIPATIE IN HET PROGRAMMA RES

Overheid richting burger

Informatieoverdracht van de overheid richting de burger dient verschillende doelen. Allereerst wordt in de eerste fase van het programma RES de noodzaak van de RES gecommuniceerd met burgers. Tegelijkertijd wordt informatieoverdracht ingezet als instrument om burgers te betrekken in het RES-proces. Om burgers te 'verleiden' om in het programma RES te participeren dient een verhaal worden opgesteld dat aansluit op de doelgroep. Dit vraagt om de volgende acties.

Allereerst wordt de bevolking op basis van een analyse onderverdeeld in verschillende doelgroepen, ook wel persona's genoemd, gebaseerd op een set van variabelen zoals 'voorkeur voor communicatiekanaal' en 'persoonlijke waarden' (onder het psychologisch perspectief toegelicht). Vervolgens worden burgers, naast de differentiatie op basis van de persona's, gedifferentieerd in drie subgroepen: de koplopers, burgers die actief participeren in de energietransitie en 'no matter what' voorstander zijn van de RES, de middengroep, burgers die een 'neutraal' beeld hebben van de energietransitie en bereid zijn om hierover van mening te wisselen, en tot slot, de achterblijvers. Deze laatste groep is het niet eens met de ontwikkelingen omtrent het programma RES en krijgt doorgaans veel media-aandacht. Tot slot wordt de doelgroep van het programma RES bepaald en wordt informatie geconcretiseerd, gedifferentieerd en gecommuniceerd met de doelgroep.


Tijdens het RES-proces worden alle burgers uit een regio geïnformeerd over het programma RES. Echter, de hoofddoelgroep van het programma RES is de middengroep. Informatieoverdracht dient deze middengroep te betrekken in het programma RES en dient de middengroep van voldoende informatie en kennis te voorzien om tot een rationele (in plaats van een emotionele) afweging van het programma RES en de verschillende oplossingsrichtingen te komen. Tegelijkertijd resulteert de differentiatie van communicatie tot een proces dat efficiënt is ingericht en 'un-usual suspects' 'verleidt' om te participeren in het programma RES. Doordat een breder publiek wordt betrokken in het opstellen en afwegen van alternatieven neemt de kwaliteit van het besluitvormingsproces toe wat voor draagvlak en maatschappelijke acceptatie zorgt.

Het laatste doel van informatieoverdracht richting de burger in deze paper is het bevorderen van gedeeld eigenaarschap. Gedeeld eigenaarschap wordt bevorderd door informatieoverdracht gericht op het 'probleem', informatie gericht op de gedeelde verantwoordelijkheid die overheden en burgers dragen en informatie over de verschillende oplossingsrichtingen voor het 'probleem'.

Burger richting overheid

Een tweede informatiestroom is gericht op informatieoverdracht van de burger richting de overheid. Ook deze informatiestroom dient verschillende doelen geformuleerd in Hoofdstuk 2. Allereerst bevordert de informatieoverdracht de kwaliteit van de analyse doordat de regionale kennis van burgers wordt benut in het opstellen en afwegen van ontwerpprincipes en alternatieven. Dit vraagt om een participatief ontwerpproces in fase I tot en met fase III, ingericht op basis van de vier fases van het RES-proces uit afbeelding 2. De uitkomst van een dergelijk participatief proces zijn maatschappelijk geaccepteerde oplossingsrichtingen gebaseerd op de waarden van burgers en gericht op een eerlijke verdeling van lusten en lasten.

3 VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP BURGERS PARTICIPATIE IN HET PROGRAMMA RES



In deze paper is toegelicht welke beslismomenten belangrijk zijn in het RES-proces, waarom burgerparticipatie in het RES-proces een goed idee is en wat de beoogde uitkomst is van burgerparticipatie in het RES-proces. Er zijn vier perspectieven op burgerparticipatie gepresenteerd; een perspectief uit de transitie management, een juridisch perspectief, een psychologisch perspectief en een perspectief uit de communicatie en informatiewetenschappen. In dit laatste hoofdstuk komen de verschillende doelstellingen van en perspectieven op burgerparticipatie samen in een set van acht aanbevelingen.

Samenhang besluitvormingsproces en burgerparticipatie

Burgerparticipatie is verweven in het RES-proces. Alvorens burgers worden uitgenodigd in het proces is het belangrijk dat de verschillende beslismomenten in kaart zijn gebracht. Deze beslismomenten, in combinatie met de doelstellingen van burgerparticipatie die zijn geïdentificeerd in hoofdstuk 2, vormen de basis voor het participatieproces. Hierbij geldt dat participatie in veelbetekenende beslismomenten een grotere invloed heeft op maatschappelijke acceptatie dan burgerparticipatie omtrent minder significante beslissingen.

In hoofdstuk 2 zijn vijf argumenten voor burgerparticipatie in het RES-proces genoemd. Elk argument vraagt om een andere uitwerking en een andere opzet van het participatieproces. Zodoende is de beoogde uitkomst van burgerparticipatie samen met de verschillende beslismomenten die reeds zijn geïdentificeerd leidend voor het ontwerp van het participatieproces.

Ken de doelgroep

Burgers zijn een belangrijke stakeholder van het programma RES. Het is belangrijk dat een beter beeld van 'de burger' wordt verkregen alvorens 'de burger' wordt betrokken in het RES-proces. In het communicatie en informatie perspectief op burgerparticipatie in het programma RES is toegelicht hoe een analyse wordt uitgevoerd gericht op het differentiëren van burgers wat leidt tot een ruimtelijke verdeling van verschillende persona's op straatniveau. Deze persona's worden gedurende het RES-proces ingezet in het afstemmen van de informatiestroom op de doelgroep. De hoofddoelgroep van het programma RES is de middengroep.

Betrek de burger

Een besluitvormingsproces is aan de voorkant vaak gebaseerd op abstracte altruïstische en biosferische waarden en argumenten. Burgers voelen zich minder betrokken bij abstracte vraagstukken dan bij concrete vraagstukken, mede doordat deze altruïstische en biosferische waarden niet direct in het verlengde liggen van het persoonlijke belang. Vertaald naar de RES-praktijk: veel mensen zijn het erover eens dat de uitstoot van CO2 moet worden gereduceerd, over de concrete uitwerking, bijvoorbeeld de ruimtelijke inpassing van duurzame energiebronnen, kan onenigheid ontstaan. Om burgers toch vanaf fase I van het RES-proces te betrekken, is het van belang dat de informatieoverdracht concreet is en is toegespitst op hedonische waarden en egoïstische waarden, "what's in it for me?".

Daarnaast is het van belang dat in de eerste fase van het RES-proces, voordat er significante beslissingen worden genomen, de 'Why' van de RES wordt uitgelegd aan burgers. De 'Why' betreft de noodzaak voor de RES. Door de 'Why' in fase I van het RES-proces te communiceren, leren mensen over het probleem en wordt een rationele afweging in plaats van een emotionele afweging gestimuleerd. Daarnaast stimuleert een uitleg over de noodzaak van de RES, de 'Why', het gedeeld eigenaarschap van het probleem waardoor mensen worden gestimuleerd om over hun eigen belang heen te kijken.

4 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Burgerparticipatie in de projectorganisatie – werkgroep burgerparticipatie

Verschillende publieke en private partijen vormen de projectorganisatie van het programma RES. Naast de verschillende private en publieke partijen kunnen burgers worden betrokken in de regionale projectorganisatie. Afgevaardigden en vertegenwoordigers van regionale burgerinitiatieven, afgevaardigden van een regionale klankbordgroep voor burgers en vertegenwoordigers van de participatie coalitie kunnen worden betrokken in een werkgroep gericht op burgerparticipatie en communicatie. Het organiseren van een regionale klankbordgroep verkleint de kans op georganiseerd protest en bevordert zodoende het besluitvormingsproces. Burgerinitiatieven als energie coöperaties, de zogeheten koplopers, kennen de regio en zijn in staat mensen te betrekken en te enthousiasmeren voor het besluitvormingsproces. De werkgroep burgerparticipatie kan de projectorganisatie gedurende het besluitvormingsproces adviseren over strategische vraagstukken en monitort de voortgang van het RES-proces en de betrokkenheid van burgers in de verschillende beslismomenten.

Geef invulling aan lokaal eigendom

Lokaal eigendom betekent dat burgers zich mede-eigenaar voelen van het probleem en de verschillende oplossingsrichtingen. Hier wordt invulling aan gegeven door burgers te betrekken in het RES-proces (proces participatie) en in de uitwerking van de RES-en in de vorm van financiële participatie in de exploitatie van duurzame energieprojecten.

In fase één tot en met vier worden burgers op verschillende momenten betrokken. Op sommige momenten draait het hierbij om informatieoverdracht, op andere momenten worden alternatieven ontwikkeld en beoordeeld waarbij co-creatie en joint-fact finding centraal staan (zie hoofdstuk 2). Door dialoog omtrent de verschillende oplossingsrichtingen te stimuleren wordt gedeeld eigenaarschap gestimuleerd wat tot een hogere mate van sociale acceptatie leidt. In de eerste fase van het RES-proces kunnen ontwerpprincipes in samenspraak met burgers worden opgesteld. Zodoende worden er in de eerste fase afspraken gemaakt over de invulling van lokaal eigendom in de exploitatie van duurzame energieprojecten.

4

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Ontwikkel een Participatie plan van aanpak (Ppva)

Het communiceren met burgers en het betrekken van burgers in het besluitvormingsproces vraagt om duidelijkheid, transparantie en verwachtingsmanagement. De verschillende perspectieven op burgerparticipatie en de aanbevelingen uit deze paper vormen de basis voor een plan van aanpak gericht op het participatieproces. In deze Ppva kunnen de volgende punten worden besproken: de mate van betrokkenheid per beslismoment, de informatiekanalen die worden gebruikt om met de burger te communiceren over het programma RES, de verschillende beslismomenten per fase en de gewenste input van de burger in de verschillende beslismomenten.

Gedurende het RES-proces zijn er meerdere contactmomenten waarvoor burgers worden uitgenodigd. Het communiceren van de mate van betrokkenheid tijdens deze momenten is erg belangrijk. Daarnaast is het cruciaal om duidelijk te zijn wie en zeker ook, wie niet wordt uitgenodigd voor de verschillende beslismomenten. Enerzijds zijn representativiteit tijdens de contactmomenten en de doorlooptijd van het RES-proces belangrijke criteria voor deze afweging. Anderzijds is de capaciteit van de projectorganisatie en de verschillende gemeentelijke organisaties een belangrijke criteria in deze afweging. Tot slot is het belangrijk om alvorens het Ppva wordt opgesteld de relatie tussen de geïdentificeerde stakeholders en burgers in kaart te brengen; vertrouwen in organisaties en politiek speelt een belangrijke rol in maatschappelijke acceptatie.

Stimuleer dialoog

Verschillende beslismomenten in het RES-proces vragen om informatieoverdracht van de burger richting de RES-projectorganisatie (zie het communicatie en informatie perspectief). Enerzijds bevordert burgerparticipatie in belangrijke beslismomenten de maatschappelijke acceptatie en een 'eerlijk proces', anderzijds bevordert deze informatieoverdracht de kwaliteit van de analyse en zodoende de kwaliteit van de verschillende alternatieven die worden opgesteld. Tot slot kan de dialoog worden aangegaan om de energietransitie richting te geven en te versnellen. Dit laatste punt vraagt om een strategische afweging over wie op welk moment in het RES-proces wordt betrokken. Zodoende is het doel van de dialoog bepalend voor het ontwerp van de dialoog; dialoog gericht op het bevorderen van de sociale acceptatie betreft een breed publiek, dialoog gericht op het versnellen en richting geven van de energietransitie vraagt om dialoog tussen experts met een multidisciplinaire achtergrond.

Op verschillende momenten in het RES-proces kan een dialoog worden overwogen: in fase I bij het opstellen van ontwerpprincipes, in fase II bij het identificeren en evalueren van verschillende alternatieven, in fase III voor het prioriteren van de verschillende alternatieven op basis van een effenstudie en in fase IV voor het uitwerken van een voorkeursalternatief in een uitvoeringsplan. Gedurende de verschillende fases kan het (leer)proces worden gemonitord door de werkgroep burgerparticipatie. In dialoog gericht op het bevorderen van 'een eerlijk proces' en maatschappelijke acceptatie staat co-creatie centraal om tot een weerspiegeling van de maatschappelijke voorkeur te komen.

De vragen op pagina 7 geven handvatten voor het ontwerp van dialoogsessies.

4

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Informeer de burger

Elke burger wordt op de hoogte gebracht van het programma RES, de verschillende besismomenten in het RES-proces en de ontwikkelingen binnen het RES-proces, zowel aan het begin van een fase, gedurende de fases als aan het einde van elke fase. De content en de kanalen die hiervoor worden ingezet zijn gebaseerd op de verschillende persona's die zijn geïdentificeerd. Gemeentes hebben de regie in het informeren van haar burgers waarbij de regio verantwoordelijk is voor de uniformiteit van de informatieoverdracht en voor regionale afstemming. Punten uit het Ppva kunnen worden gecommuniceerd met de burger om de transparantie van het proces te bevorderen.

De alternatieven die zijn opgesteld in fase II worden uitgewerkt binnen de RES-projectorganisatie. Het verloop van de dialoog, de resultaten van de sessies en het vervolgproces worden met alle inwoners uit de regio gedeeld. Kaartmateriaal als resultaat van bijvoorbeeld dialoogsessies wordt niet gedeeld vanwege het interne karakter.

Bronnen

Akerboom, S. (2018). *Between Public Participation and Energy Transition: the case of wind farm*. Utrecht.

Loorbach, D. (2007). *Transition Management: New mode of governance for sustainable development*. Utrecht: International books.

4

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Deze paper is gebaseerd op een masteronderzoek naar de rol van burgerparticipatie in het programma RES, geschreven binnen het masterprogramma Environmental and Energy Management aan de Universiteit van Twente, uitgevoerd in samenwerking met Royal Haskoning DHV. Het masteronderzoek is een kwalitatief onderzoek gericht op een literatuuranalyse van wetenschappelijke bronnen en interviews met wetenschappers uit verschillende wetenschappelijke disciplines (zie afbeelding 1), verschillende belanghebbenden van het programma RES en ervaringsdeskundigen op het gebied van burgerparticipatie in het RES-proces. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze paper zijn deze bronnen, zowel literatuur als interviews, niet opgenomen in deze paper. Voor een overzicht van de verschillende bronnen wordt doorverwezen naar het masteronderzoek. Hiervoor kunt u de auteur van dit stuk benaderen.

Auteur

Rob Colenbrander, Universiteit Twente

rob.colenbrander@live.nl

06-81 43 89 23 [LinkedIn](#)

Begeleiders

René Idema, Royal HaskoningDHV

SMC, Strategie en Management Consultants

rene.idema@rhdhv.com

06-22421099 [LinkedIn](#)

Marc Jager, Royal HaskoningDHV

Director of Strategy Noord-Nederland

marc.jager@rhdhv.com

06-21 54 27 70 [LinkedIn](#)

We nodigen u van harte uit om verder met ons van gedachten te wisselen over burgerparticipatie in RES-trajecten, door contact op te nemen via één van bovengenoemde kanalen.

**UNIVERSITY
OF TWENTE.**

